

The background of the entire page is a grayscale image of a grand, classical building facade, likely a government or legislative building. The building features multiple stories with arched windows, ornate columns, and a central entrance with a wide set of stairs. A flag is visible on a tall pole in the upper left corner. A large, semi-transparent red rectangle is overlaid on the upper portion of the image, containing the title text in white.

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY
ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL
SISTEMA ELECTORAL NACIONAL**

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

141

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, respecto al sistema nacional electoral.

Artículo 2.- Modificación de los artículos de la Ley Orgánica de Elecciones

Modifícanse los artículos 18, 20, 21 y 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en los siguientes términos:

“Artículo 18.- Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección **el quinto domingo después de la primera elección**, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.”

“Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan **el quinto domingo después de la primera elección presidencial, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.**

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños **de la Cámara de Diputados**, se requiere haber alcanzado al menos **cinco (5)** representantes en más de una circunscripción electoral y al menos cinco por ciento (5%) **de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputados**. Para la Cámara de Senadores, al menos tres (3) representantes y haber alcanzado al menos y cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Senadores.

De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en un por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.

La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados se eligen por un periodo de cinco (5) años. La Cámara de Diputados, en la mitad de su conformación, se renueva a la mitad de ese periodo. La elección para su renovación se realiza el primer domingo del mes de noviembre en simultáneo con las elecciones regionales y municipales”.

“Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.

La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (50) congresistas.

La Cámara de Diputados se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.

Para la elección de la Cámara de Diputados, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños.

Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.

Las circunscripciones electorales no pueden ser de más de cinco (5) escaños, distribuidas proporcionalmente a la población electoral.

La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora.

Para la elección de la Cámara de Senadores, se asigna un (1) escaño a cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los restantes, se eligen por circunscripción única nacional.”

“Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada **circunscripción electoral** deben incluir **no menos del cincuenta por ciento (50%)** de mujeres o de varones, **ubicados en la lista de manera alternada**. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Número de congresistas en la Cámara de Diputados

En las Elecciones Generales del año 2021, se eligen 133 congresistas, 130 en circunscripciones electorales ordinarias y 3 en circunscripciones electorales especiales, 2 para peruanos en el extranjero y 1 para pueblos indígenas.

143

Segunda.- Primera renovación de la Cámara de Diputados

Antes de las Elecciones Generales del año 2021, se determina por sorteo los escaños de la Cámara de Diputados que se renuevan en la primera oportunidad en que se aplique este mecanismo.

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 ORGÁNICA DE ELECCIONES RESPECTO AL SISTEMA ELECTORAL NACIONAL

Exposición de motivos

144

El Perú es un país democrático que posee una estructura presidencialista con algunas características de los regímenes parlamentarios. Es así como este particular régimen político contempla, además de la figura del Presidente de la República, que es Jefe de Estado y de Gobierno, la interpelación, el voto de censura, la cuestión de confianza y otras figuras que son características vinculadas a los sistemas parlamentarios.

En consecuencia, la relación Ejecutivo - Legislativo es diferente a la que se dan en regímenes presidencialistas o parlamentaristas puros. De esta forma, la elección de los parlamentarios, los tiempos de la elección, el método de la elección y otros aspectos, alteran de forma importante no solo el proceso electoral, sino también el accionar de estos organismos. La actual propuesta legislativa tiene como objetivo: 1) mejorar la institucionalidad del sistema político y de los partidos, 2) mejorar la representatividad de las minorías dentro del Legislativo y 3) optimizar los procesos electorales. Para ello, se proponen modificaciones que influyen de manera positiva en el sistema electoral nacional.

1. Modificación del calendario electoral en las elecciones presidenciales y parlamentarias

Esta propuesta debe ser entendida en el marco de ordenar las fechas de las elecciones simultáneas parlamentarias y presidenciales, en un contexto de diseño bicameral. La pregunta a responder es qué desventajas existen para realizar las elecciones parlamentarias el mismo día de las elecciones presidenciales en un sistema de dos vueltas y por qué modificarlo.

Este proyecto de ley desarrolla la modificación constitucional que establece dos Cámaras en el Congreso de la República, por lo que primero se debe aprobar dicha modificación, de rango constitucional, y luego el presente proyecto, como una norma de rango legal.

La segunda elección –segunda vuelta– o *ballotage* fue incorporada dentro del sistema electoral peruano, como en el resto de América Latina, tomando como referencia el modelo francés. El objetivo de la segunda elección (o segunda vuelta) es brindar una mayor legitimidad al candidato ganador del proceso electoral y, a su vez, reducir el número de partidos políticos. En el Perú, el actual sistema electoral sí consigue lo primero, mientras que lo segundo no ha sido cumplido.

En la actualidad, la primera elección (o primera vuelta) coincide con la elección parlamentaria, con un diseño unicameral, bajo el sistema de voto preferencial.

Asimismo, se encuentran registrados en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 24 partidos políticos¹, demostrando que la segunda vuelta no ha cumplido con parte de su propósito.

La actual regulación (artículo 18 de la Ley Orgánica de Elecciones) contempla realizar la segunda elección dentro de los treinta (30) días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta. Sin embargo, la fecha no se encuentra determinada, por lo que no siempre permite a los partidos políticos y organismos electorales prepararse de manera debida para afrontar esta segunda elección. Por lo demás, la figura francesa determina plazos muy cortos entre elecciones, dos semanas. En nuestro caso, eso no es posible, debido a procesos y plazos internos, y aspectos logísticos requeridos, para la realización de la elección.

En consecuencia, especificar el desarrollo de la segunda elección (o segunda vuelta) al quinto domingo después de la primera elección tiene efectos positivos para el desarrollo del proceso electoral y, especialmente, para los electores. Con una fecha específica, existe un mayor tiempo para la consolidación de propuestas, la ciudadanía se encuentra más enterada e informada sobre la elección, y existe un tiempo claramente delimitado para la propaganda electoral. Una fecha precisa también exige a que los organismos electorales sean más eficientes en la organización de sus tiempos y en la difusión.

Por otro lado, otro aspecto a considerar es la simultaneidad de las elecciones presidenciales (primera vuelta) y las parlamentarias. Desde la década del treinta, en el Perú, se eligen en un mismo día al Ejecutivo y al Legislativo. El Parlamento es elegido en su totalidad

¹ Según información del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), actualizada al 1 de marzo de 2019.

y no parcialmente, por lo que la simultaneidad es perfecta. Sin embargo, desde 1985, el efectuar las dos elecciones el mismo día trae consigo significativas repercusiones como:

- a) El “voto ciego”. Debido a que la elección parlamentaria se realiza con la primera vuelta, los electores no conocen quién ha ganado el gobierno. El ciudadano debe elegir el Parlamento sin esa información. Eso produce una dispersión del voto, fraccionando la representación. Este tipo de contexto produce que los electores sufraguen por distintos partidos políticos, disminuyendo la posibilidad de establecer mayorías significativas. En consecuencia, el número de partidos políticos dentro del Parlamento se encuentra fragmentado, producto de los ciclos electorales simultáneos, no muy claros al inicio por las alianzas electorales.
- b) La realización de múltiples campañas a la vez. En el diseño actual, la campaña electoral parlamentaria con voto preferencial y con una elección que se realiza el mismo día de la primera elección presidencial, ha hecho, por ejemplo, que, en Lima, en el 2016, en vez de tener diez campañas presidenciales, se realizaron, además, 360 campañas al Congreso para posicionar las opciones elegibles por voto preferencial, haciendo un total de 370 campañas simultáneas. Las propuestas partidarias unificadas alrededor de la oferta presidencial se diluyen delante de las campañas por el voto preferencial. En cada campaña electoral, el elector se enfrenta a un sin número de mensajes, sin tener mejores posibilidades de escoger en un espacio de limpieza comunicativa.
- c) Presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario. Como señala Juan Linz (1990) en su estudio sobre los presidencialismos en América Latina, la carencia de una mayoría parlamentaria por parte de un gobierno genera problemas en la gobernabilidad. Y es que, como no se concentran los votos en los partidos con mejores opciones electorales, es posible esperar que exista una dispersión del voto². La conformación de mayorías se vuelve improbable y el mandato legislativo encuentra a un Parlamento fracturado sin la posibilidad de establecer coaliciones. Eso se produce, con mayor probabilidad, cuando se realizan simultáneamente la elección parlamentaria con la primera elección presidencial.

De esta forma, la simultaneidad en las elecciones genera desventajas considerables para un adecuado sistema representativo con gobernabilidad. Debido a ello, la propuesta sugiere modificar el tiempo en el que se desarrolla la elección del Congreso para llevarla a cabo el quinto domingo después de la primera elección presidencial. Es decir, las elecciones parlamentarias coincidirían con la segunda elección presidencial, en caso de que esta ocurriese.

El desarrollo de las elecciones parlamentarias con la segunda elección presidencial puede ejercer una influencia considerable en los electores. Debido a la separación, es

² Linz, J. J. J. “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º1. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 51-69.

posible que el electorado pueda ejercer un voto estratégico. Es decir, cada ciudadano puede concentrar su voto en los partidos políticos más votados, y, exista o no una segunda elección (o segunda vuelta) para la elección presidencial, se tiene la posibilidad de emitir un voto de apoyo al posible gobierno o a la oposición. Así, los votos se concentran en partidos políticos con posibilidades reales de ejercer el poder, tanto en el gobierno como en la oposición, y el fraccionamiento, que produce deficiencias en la gobernabilidad, tiende a reducirse³.

Asimismo, el desarrollo de las elecciones para el Congreso en un distinto momento produce un efecto concertador entre los partidos políticos más votados. El actual sistema electoral construye al órgano legislativo sin aún decidirse al gobernante de turno por lo que se evita la construcción de alianzas y mayorías. La propuesta de modificación de los tiempos en el que se realiza la elección parlamentaria propone generar, en consecuencia, estabilidad entre el Ejecutivo y Legislativo.

2. La distribución de escaños dentro de las cámaras

La propuesta de bicameralidad exige un desarrollo legislativo de la distribución de escaños en el Congreso, donde se debe señalar previamente el número de representantes de cada Cámara. Este proyecto de ley propone la siguiente distribución de escaños de la Cámaras de Diputados y de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Diputados, de representación poblacional, se compone de un (1) representante por cada ciento cincuenta mil (150 000) electores. De esta forma, se soluciona uno de los problemas actuales del parlamento peruano: la subrepresentación. Y es que, a nivel internacional, el tamaño del Congreso del Perú solo se compara con países pequeños como Eslovenia, Burkina Faso, Uruguay, Honduras o Líbano. Aunque la suma de la población electoral de todos esos países es de 20 millones, el Perú, con 23 millones de electores, solo cuenta con 130 congresistas. Tanzania e Iraq, con un mismo número de electores, tiene en sus cámaras 336 y 329 representantes en el Legislativo, respectivamente.

En la región latinoamericana, el Perú es el quinto país en cuanto al número de habitantes y electores. Sin embargo, es el decimocuarto con respecto al número de representantes en el Congreso. La desproporcionalidad entre el número de escaños y la población electoral representada es evidente. En consecuencia, la solución para atacar la subrepresentación de ciudadanos en el órgano legislativo es el establecimiento de un número que depende de la cantidad de electores. Así, un (1) representante cada ciento cincuenta mil (150 000) electores resulta ser un número menor al actual, 179 000 por cada diputado. Sin embargo, para el Congreso que se forme tras las Elecciones Generales 2021, se plantea transitoriamente mantener el número de congresistas en

³ Pease, H. y Tuesta Soldevilla, F. *Representación y sistema electoral*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

130, tal como es en la actualidad, para una implementación posterior de esta reforma. A partir de la siguiente elección (2026), el número de escaños estará asociado al número antes señalado.

Para la distribución de escaños, en el caso de la Cámara de Diputados (133), se requiere que estos alcancen al menos cinco (5) representantes en más de una circunscripción electoral y el cinco por ciento (5%) de votos válidos a nivel de elección. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

La propuesta es que ambos requisitos, tanto el número de representantes como el porcentaje de votos válidos, sean conjuntivos y no disyuntivos, como ahora, para poder acceder al reparto de escaños. Esto con la intención de que sean los partidos políticos verdaderamente fortalecidos los que puedan acceder a las Cámaras. El número está asociado a la posibilidad de crear un grupo parlamentario, como lo señala el Reglamento del Congreso.

Por otra parte, la propuesta también incluye la conformación de circunscripciones especiales. En teoría, la creación de este tipo de circunscripciones tiene como objetivo representar a sectores de la ciudadanía que no contaban con la opción de contar con escaños dentro del Parlamento. De esta forma, la propuesta considera:

148

- Dos (2) escaños para peruanos residentes en el extranjero.
- Un (1) escaño para los pueblos indígenas.

Con respecto a los escaños para residentes en el extranjero, es posible reconocer la necesidad de establecer este tipo de medida ya que, para el 2021, cerca de un millón de peruanos se encontrarán inscritos en los distintos consulados de países en el extranjero.

Bajo el actual sistema electoral nacional, estos ciudadanos sufragan por los representantes de Lima Metropolitana. No obstante, como es evidente, esto supone una distorsión considerable de la representación de este sector. Los ciudadanos residentes en el extranjero no residen en Lima y aun así votan por congresistas de esta circunscripción, lo que presupone un problema del propio principio de representación. Los residentes en el extranjero, como es natural, no se sienten representados por los congresistas de Lima Metropolitana, ni estos sienten la necesidad de canalizar las demandas de aquellos. Por estas razones, establecer escaños exclusivos para este sector es importante y necesario.

Para el caso de la Cámara de Senadores, compuesta por 50 escaños, se propone asignar un escaño a cada departamento, uno (1) a la provincia constitucional del Callao, uno (1) a Lima Metropolitana y uno (1) a Lima Provincias. El resto de escaños (24) se eligen mediante una circunscripción única nacional. Asimismo, para la Cámara de Senadores, se requiere al menos tres (3) representantes y alcanzar el cinco por ciento (5%) de votos

válidos a nivel nacional. En el caso de las alianzas, el porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por partido político adicional.

Esta distribución en la cámara alta, Cámara de Senadores, tiene en consideración dos aspectos fundamentales:

c) Desconcentración del poder. La elección de escaños obedece a la descentralización de los representantes, con al menos uno por cada circunscripción. En consecuencia, todas las circunscripciones se encuentran debidamente representadas.

d) La representación distribuida como anteriormente se ha señalado, se compensa con la proveniente de la circunscripción única. Y es que las circunscripciones uninominales producen una alta relación de desproporcionalidad entre los porcentajes de votos con los porcentajes de escaños obtenidos por un partido. En cambio, la circunscripción única es la que más proporcionalidad desarrolla entre estos dos factores. Por otro lado, la circunscripción única es el espacio en donde pueden presentarse los líderes de los partidos, contribuyendo al debate parlamentario, sobre todo si se abre la oportunidad de que los candidatos presidenciales que no ganan puedan estar presentes en el Parlamento, tal como se propone.

3. La eliminación del voto preferencial

149

La historia del voto preferencial en el Perú comienza en 1978 con la elección de la Asamblea Constituyente del mismo año, con un voto preferencial único y obligatorio. Luego, y con la instaurada Constitución de 1979, las elecciones de 1980 se produjeron mediante el sistema de lista cerrada y bloqueada (sin voto preferencial). No obstante, este procedimiento cambiaría en 1985, retornando al voto preferencial, con la posibilidad de escoger a dos candidatos de una sola lista. A partir de este año, el voto preferencial es el modelo que aún se utiliza en el Perú en las elecciones parlamentarias⁴.

Realizando un análisis en las cifras de congresistas electos desde 1992, es evidente que el porcentaje de parlamentarios elegidos a causa del voto preferencial se ha ubicado entre el 26% y el 44%. El mínimo de congresistas electos mediante esta modalidad se produjo en las Elecciones Generales 2001, con solo 32 de 120 congresistas. En cambio, los resultados de las elecciones del Congreso Constituyente Democrático en 1992 y las elecciones generales del 2000 presentan los porcentajes más altos, con 42.50% y 44.17%, respectivamente.

⁴ Ayala, H. y Mas Castillo, L. "Solo el número importa: el lugar del voto preferencial". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed., *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

Tabla N° 1: Número de parlamentarios electos que ingresaron al Congreso por la aplicación del voto preferencial

Periodo	Parlamentarios electos	Ingresaron por voto preferencial	
		Parlamentarios	%
1992-1995	80	34	42.50%
1995-2000	120	38	31.67%
2000-2001	120	53	44.17%
2001-2006	120	32	26.67%
2006-2011	120	34	28.33%
2011-2016	130	45	34.62%

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

Aunque no se evidencia una tendencia al alza, o baja, en el número de parlamentarios que acceden a los puestos de representación debido al voto preferencial, sí es posible identificar que el número de congresistas elegidos por este mecanismo es una proporción considerable. Sumado a esto, se tiene que, en las últimas elecciones generales, celebradas en el año 2016, un número alto de congresistas accedieron a estos cargos sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria. Los casos de Amazonas, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tumbes y Ucayali son un ejemplo de ello. Esto demuestra la influencia que posee el voto preferencial en la inclusión de parlamentarias y parlamentarios.

Tabla N° 2: Detalle del orden de los congresistas electos en el 2016

Departamento	Número de escaños	% de congresistas que entraron al Congreso respetando el orden asignado en su lista parlamentaria	% de congresistas que entraron al Congreso sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria
Amazonas	2	0%	100%
Áncash	5	20%	80%
Apurímac	2	50%	50%
Arequipa	6	83%	17%
Ayacucho	3	67%	33%
Cajamarca	6	50%	50%
Callao	4	100%	0%
Cusco	5	80%	20%
Huancavelica	2	100%	0%

Departamento	Número de escaños	% de congresistas que entraron al Congreso respetando el orden asignado en su lista parlamentaria	% de congresistas que entraron al Congreso sin obedecer el orden asignado en su lista parlamentaria
Huánuco	3	33%	67%
Ica	4	50%	50%
Junín	5	60%	40%
La Libertad	7	43%	57%
Lambayeque	5	60%	40%
Lima	36	17%	83%
Lima Provincias	4	100%	0%
Loreto	4	100%	0%
Madre de Dios	1	0%	100%
Moquegua	2	0%	100%
Pasco	2	100%	0%
Piura	7	57%	43%
Puno	5	0%	100%
San Martín	4	50%	50%
Tacna	2	100%	0%
Tumbes	2	0%	100%
Ucayali	2	0%	100%

Fuente: Ayala, H. y Mas Castillo, L. "Solo el número importa: el lugar del voto preferencial". En: Fernando Tuesta Soldevilla, ed. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: PUCP, 2017

Cabe resaltar también que la presencia del voto preferencial como constante en la política peruana no se ha visto desprovista de cuestionamientos. Es más, entre los años 2006 y 2015 se han presentado cinco proyectos de ley que tenían como objetivo eliminarlo del sistema electoral. Estos proyectos de ley no llegaron a superar la votación dentro de sus comisiones o en el Pleno del Congreso de la República.

Tabla N° 3: Proyectos de ley referidos a la eliminación del voto preferencial

Fecha	Autor(es)	Grupo Parlamentario	Número de proyecto	Propuesta
23/05/2006	Flores-Aráoz, Esparza Antero	Unidad Nacional	14708/2005-CR	Eliminar el voto preferencial
10/05/2007	Bedoya de Vivanco, Javier Alonso; Castro Stagnaro, Raúl Eduardo; Menchola Vásquez, Walter Ricardo; Yamashiro Oré, Rafael Gustavo; Pérez del Solar Cuculiza, Gabriela Lourdes; Lombardi Elías, Guido Ricardo; Urtecho Medina, Wilson Michael; y Eguren Neuenschwander; Juan Carlos	Unidad Nacional	01275/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
30/05/2007	Alegría Pastor, Mario Arturo; Cenzano Sierralta, Alfredo Tomás; Guevara Trelles, Miguel Luis; Rebaza Martell, Alejandro Arturo; Guevara Gómez, Hilda Elizabeth; Huerta Díaz, Anibal Ovidio; Herrera Pumayauli, Julio Roberto; y Gonzales Posada Eyzaguirre, Luis Javier	Partido Aprista Peruano	01353/2006-CR	Eliminar el voto preferencial
03/09/2015	Carrillo Cavero, Hugo; Otárola Peñaranda, Fredy Rolando; Isla Rojas, Víctor; Zamudio Briceño, Tomás Martín; Solorzano Flores, Ana María; Valencia Quiroz, Jaime Ruben; y Zerillo Bazalar, Manuel Salvador	Partido Nacionalista Gana Perú	04784/2015-CR	Eliminar el voto preferencial
10/11/2015	Leon Rivera, Jose Raguberto; Andrade Carmona, Fernando; Crisologo Espejo, Victor Walberto; Huairé Chuquichaico, Casio Faustino; Julca Jara, Dalmacio Modesto; y Valle Ramírez, Willyam Tito	Perú Posible	04964/2015-CR	Eliminar el voto preferencial y fortalecer la democracia interna

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

Aunque en teoría el sistema que ofrece el voto preferencial presenta ciertas ventajas y argumentos a favor de su aplicación, como es evidente por la cantidad de proyectos de ley, en los últimos años se han desarrollado ciertas críticas en contra de esta modalidad de elección. En los siguientes apartados, tanto los argumentos a favor como en contra serán descritos y analizados.

La ventaja más evidente que presenta el voto preferencial es que su aplicación produce y refuerza vínculos entre la ciudadanía y los representantes. Esto se debe a que son los votantes los que deciden su voto por un candidato específico de la lista presentada. Este tipo de dinámicas también impacta en los candidatos pues estos, con el fin de atraer votos, se ven obligados a presentar propuestas y políticas visibles. El voto preferencial genera entonces una relación directa entre el votante, que debe elegir a quién dar su voto, y el candidato, que debe esforzarse para recibirlo.

Asimismo, el voto preferencial brinda la posibilidad a los ciudadanos de premiar o castigar a sus representantes individualmente. Por ello, los candidatos destacan sus cualidades personales para maximizar sus posibilidades de ser electos⁵. El voto preferencial brinda al ciudadano un mayor poder de decisión y control. Sin embargo, la individualización del voto trae consigo también diversas dificultades.

Y es que, debido a la aplicación de este modelo, existe la posibilidad del surgimiento de liderazgos que no necesariamente cuenten con el respaldo del partido político. Un candidato, aunque no ocupe los primeros lugares de la lista, puede obtener el apoyo electoral si goza de popularidad o es hábil durante la campaña. Así, el voto preferencial ocasiona el surgimiento de nuevos liderazgos que no están sujetos a las direcciones de la cúpula partidaria, lo que hace que el juego político sea menos jerarquizado y menos vertical⁶.

En consecuencia, el voto preferencial elimina a los partidos políticos de la ecuación democrática, pues genera que sean los mismos candidatos los que compitan para obtener un mayor número de votos. En ese sentido, sucede que los candidatos no presentan una campaña homogénea, proponiendo cada uno planes y objetivos diferentes. Por otro lado, el voto preferencial produce que las candidaturas se basen en la exposición de los medios, la popularidad de la persona o el dinero que la misma posea para realizar su campaña⁷. La conformación de listas bajo estos criterios produce desigualdad en la competencia, generando personalismo o vínculos clientelistas⁸.

Bajo esta lógica, el voto preferencial afecta sobremanera al partido político, pues la posibilidad de elegir entre los candidatos de una lista genera disputas entre ellos, lo que afecta evidentemente la unidad y disciplina partidaria. Como ya se ha mencionado, el voto preferencial produce que los candidatos se centren en impulsar su campaña. En consecuencia, existe una necesidad imperante de mantener los aparatos partidarios

⁵ Barberá, P. "Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 132. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 2010, pp. 35-63. Ver en: <https://goo.gl/XfY3GD>.

⁶ Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015.

⁷ Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

⁸ Mendoza Rodríguez, F. "Voto preferencial en la República Dominicana". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 244-250.

en funcionamiento permanente y de desarrollar campañas electorales costosas, produciendo que los partidos y candidatos tengan que recaudar dinero sin indagar su origen⁹. De esta forma, existe una ventana de oportunidad para el financiamiento ilegal, el predominio de grupos económicos, el tráfico de influencias y, en el peor de los casos, candidatos financiados a través del narcotráfico, lavado de activos y otros delitos.

Como señala Valdés:

(...) los candidatos no buscan votos para el partido sino para ellos. Las posibilidades de salir electo dependerán de sacar más votos que sus compañeros de lista, y el candidato con más dinero tiene la ventaja, y la competencia se vuelve inequitativa¹⁰.

Como consecuencia de esta situación, el voto preferencial no solo debilita las direcciones nacionales, sino también fractura a los partidos políticos, acentuando sus efectos en países con sistemas de partidos endebles. En el Perú, un ejemplo de país sin partidos constituidos y fuertes, se realzan las tendencias centrífugas diluyendo el vehículo entre los parlamentarios y los partidos políticos. El candidato siente entonces que ha sido elegido gracias a sus méritos y trabajo personal, percibiendo que no le debe nada al partido político, por lo que la desobediencia hacia la organización política es común¹¹.

Asimismo, existe evidencia de que los primeros puestos de las listas tienen una mayor posibilidad de entrar al Congreso¹² a consecuencia del voto preferencial. De esta forma, el voto preferencial también afecta al perfil de candidatos que los partidos políticos buscan, puesto que la composición de la lista congresal dependerá de si la organización política privilegia los ideales partidarios o desea conseguir una mayor cantidad de escaños. En el Perú actual, este último argumento es la principal razón por la cual la política se ha regido con una gran cantidad de candidatos con un perfil mediático, o que poseen el aparato político o financiero para la realización de campañas¹³.

Otro efecto negativo que tiene el voto preferencial se evidencia dentro de los propios partidos políticos. El voto preferencial modifica la competencia entre partidos políticos para convertirla en una lucha intrapartidaria. Así, los candidatos de una misma organización se disputan los votos de los simpatizantes del propio partido. Entonces, el objetivo no solo es diferenciarse del resto de organizaciones políticas, sino también de los compañeros que se encuentran en la misma línea. Además, las

⁹ Zovatto, D. y Aguilar, I. "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 210-225.

¹⁰ Valdés Escoffery, E. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 226-243.

¹¹ Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antigua Guatemala: Fusades, 2015.

¹² Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

¹³ Barrenechea, R. *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014.

listas cerradas y desbloqueadas generan que cada candidato se disocie del otro y, a su vez, se desee ser vinculado a un tema en específico. Así pues, los candidatos que aspiran contar con el apoyo de los votos preferenciales, buscan conseguir notoriedad para poder ser recordados por las y los electores¹⁴. Esta competencia política entre los propios miembros de un partido puede tener también consecuencias negativas a futuro. Y es que los candidatos electos de un partido, una vez iniciado el periodo de gobierno, pueden presentar dificultades al ejercer acciones en conjunto debido a pugnas en su campaña¹⁵.

Incluso logísticamente el voto preferencial genera problemas. Según lo evidenciado por Tuesta, la votación mediante este tipo de sistema se hace más compleja para los electores, y también el escrutinio de las mesas dura mucho más tiempo. El voto preferencial genera demoras en los resultados electorales por estas razones¹⁶.

Asimismo, el ciudadano, al tener que elegir por el número del candidato en cuestión, puede, por error, invalidar su voto. Ejemplo de ello es Panamá, donde, en los circuitos plurinominales, entre 0.3% y 1.2% de actas no fueron computadas por muy graves inconsistencias en el llenado¹⁷. En el caso del Perú, entre el 24% y el 39% de las actas congresales de imputaciones con voto preferencial han tenido algún tipo de observaciones¹⁸.

En este sentido, al realizar una comparación entre el número de los votos nulos en las elecciones presidenciales y congresales entre 1995 y el 2016, es posible comprobar que, en efecto, el voto preferencial produce un aumento en la invalidación del voto. La diferencia entre los votos nulos en presidenciales y los votos nulos en congresales es de una *ratio* en promedio de 1 a 3. Es decir, por cada voto nulo en elecciones presidenciales se registran tres en las congresales. En las últimas elecciones generales, realizadas en el año 2016, la *ratio* fue de 3.57.

¹⁴ Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015.

¹⁵ Zovatto, D. y Aguilar, I. "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 210-225.

¹⁶ Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

¹⁷ Valdés Escoffery, E. "Experiencia con el voto selectivo o preferencial en la República de Panamá". *Derecho Electoral*, n.º 15. Santo Domingo: Tribunal Supremo de Elecciones, 2013, pp. 226-243.

¹⁸ Romero, S. "Perspectiva comparada de la evolución y los efectos del voto preferente en América Latina". En: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), ed. *El impacto del "voto cruzado" en las elecciones legislativas de marzo 2015*. Antiguo Cuscatlán: Fusades, 2015. Tuesta Soldevilla, F. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú". *Politai*, vol. 4, n.º 7. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012, pp. 107-118.

Tabla N° 4: Comparación entre el número de votos nulos en las elecciones presidenciales y congresales (1995-2016)

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones congresales
	Votos Nulos	Votos nulos
2016	1 168 538	4 166 202
2011	584 233	2 125 438
2006	619 573	2 188 789
2001	402 436	1 352 780
2000	271 742	1 304 382
1995	769 858	3 189 198

Fuente: Infogob - JNE

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

Debido al voto preferencial, el financiamiento de las campañas electorales también se convierte en un tópico más complicado de fiscalizar pues los costos de estas aumentan al existir una mayor competencia. Además, los organismos electorales difícilmente pueden hacer seguimiento a este gasto dividido entre todos los candidatos.

En conclusión, la aplicación del voto preferencial debilita la unidad del sistema político, encarece el proceso electoral, genera inequidad en la competencia interna de los partidos políticos, no mejora la representación y añade complejidad a la elección.

156

4. Renovación parcial del Congreso de la República

La renovación parlamentaria es un mecanismo usado por países con sistemas bicamerales y consta de elecciones de un número determinado de congresistas de una o ambas Cámaras en distintos periodos de tiempo.

En la actualidad, la renovación del Congreso coincide con la del Ejecutivo y es en el conjunto del número de la Cámara única, cada cinco (5) años, sin reelección inmediata.

En cambio, la renovación parcial supone la división del Congreso en partes, dos (2) desde la propuesta. Una de estas participa en un nuevo proceso electoral, que se produce entre elecciones presidenciales. La renovación parcial no es un fenómeno desconocido para los diseños peruanos ni para los de los países de la región, como Chile, Argentina, Brasil y México, que ponen en práctica este tipo de sistemas en una o ambas Cámaras en sus respectivos poderes legislativos.

4.1 La renovación parlamentaria en el Perú

El Perú presenta registros históricos del uso de la renovación parcial para sus Cámaras. Un repaso de las Constituciones del país demuestra el uso de esta práctica en repetidas ocasiones. La Constitución del Perú de 1823 decretaba la renovación por mitades cada dos años de la Cámara de Diputados. La Constitución de 1828 establecía una renovación parcial escalonada por tercios. Por su parte, la Constitución liberal de 1834 proponía una renovación parcial de ambas Cámaras cada dos años. La Constitución de 1860 retomaba la renovación por tercios y la de 1867 planteaba la renovación por mitades.

Sin embargo, en 1919, Augusto B. Leguía reformaba la Constitución que, promulgada un año después, no consideraba la renovación del Parlamento, pasando a una renovación total, coincidiendo esta elección con la presidencial. Una nueva carta magna en 1933 sostenía la existencia de una renovación del Senado por tercios. La Constitución de 1979 y la actual vigente, de 1993, no tomarían en cuenta ningún tipo de renovación.

El debate de incorporar un sistema de renovación parcial aún se encuentra vigente en el Perú. De esta forma, es posible citar proyectos de ley que consideran a este aspecto como un tópico importante de reforma. Como es posible apreciar en la tabla N° 5, la renovación parlamentaria es un tema aún de debate en el Congreso peruano.

Tabla N° 5: Constituciones del Perú sobre la renovación de congresistas

Constitución	Artículos sobre renovación de congresistas
Constitución de 1823	Sí hay renovación parcial Artículo 55. Se renovará el Congreso por mitad cada dos años; de modo que cada cuatro lo sea totalmente, designando en la primera vez la suerte los Diputados que cesaren.
Constitución de 1826	Sí hay renovación parcial Artículo 44. La Cámara de Tribunos se renovará, por mitad, cada dos años, y su duración será de cuatro. En la primera Legislatura la mitad que salga a los dos años, será por suerte. Artículo 48. La duración de los miembros del Senado será de ocho años, y por mitad se renovará cada cuatro años, debiendo salir por suerte la primera mitad de la primera legislatura. Artículo 61. Los Censores serán vitalicios.
Constitución de 1828	Sí hay renovación parcial Artículo 23. La Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años. La suerte designará los diputados que deban cesar en el primer bienio. Artículo 33. El Senado se renovará por tercias partes de dos en dos años. Los Senadores nombrados en tercer lugar cesarán al fin del primer bienio; los nombrados en segundo, al fin del segundo bienio; y en lo sucesivo, los más antiguos.
Constitución de 1834	Sí hay renovación parcial Artículo 50. Las Cámaras se renuevan por mitad cada dos años.

Constitución**Artículos sobre renovación de congresistas**

Constitución de 1839

Sí hay renovación parcial

Artículo 22. La Cámara de Diputados se renovará por terceras partes cada dos años, y la de Senadores por mitad cada cuatro años.

Artículo 23. La renovación de los Diputados se hará por suerte en los dos primeros bienios, y la de Senadores por mitad en el primer cuadrenio.

Constitución de 1856

Sí hay renovación parcial

Artículo 43. Ejercen el Poder Legislativo los Representantes de la Nación reunidos en Congreso, compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados.

Artículo 53. El Congreso se renovará anualmente por terceras partes. Los Representantes podrán ser reelectos y sólo en este caso será renunciante el cargo.

Constitución de 1860

Sí hay renovación parcial

Artículo 57.- Las Cámaras se renovarán cada bienio por terceras partes, al terminar la Legislatura ordinaria

Constitución de 1867

Sí hay renovación parcial

Artículo 57. El Congreso se renovará cada dos años por mitad al terminar la Legislatura Ordinaria.

Constitución de 1920

No hay renovación parcial

Artículo 70. La renovación del Poder Legislativo será total y coincidirá necesariamente con la renovación del Poder ejecutivo. El mandato de ambos Poderes durará cinco años. Los Senadores y Diputados y el Presidente de la República serán elegidos por voto popular directo.

Constitución de 1933

Solo se renueva el Senado, elegido por tercios

Artículo 93.- La Cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años y se renueva íntegramente al expirar su mandato.

Artículo 94.- El Senado es elegido para un período de seis años, y se renueva por tercios cada dos años.

Artículo 97.- El Poder Ejecutivo convoca a elecciones generales para Presidente de la República y diputados, "y para la renovación de los tercios senatoriales".

Constitución de 1979

No hay renovación parcial

Artículo 166. El Senado se elige por un período de cinco años. El número de Senadores elegidos es de sesenta. Además, son Senadores vitalicios los ex Presidentes Constitucionales de la República, a quienes no se considera para los efectos del Art. 169. Los candidatos a la presidencia y vicepresidencia pueden integrar las listas de candidatos a Senadores o Diputados

Artículo 167. La cámara de Diputados es elegida por un período de cinco años. Se renueva íntegramente al expirar su mandato o en caso de ser disuelta conforme a la Constitución. El número de Diputados es de ciento ochenta. La ley fija su distribución tomando en cuenta principalmente la densidad electoral. Toda circunscripción tiene por lo menos un Diputado.

Constitución de 1993

No hay renovación parcial

Artículo 90.- El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única.

El número de congresistas es de ciento treinta. El Congreso de la República se elige por un período de cinco años mediante un proceso electoral organizado conforme a ley. Los candidatos a la Presidencia de la República no pueden integrar la lista de candidatos a congresistas. Los candidatos a vicepresidentes pueden ser simultáneamente candidatos a una representación en el Congreso.

Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.

Fuente: Constituciones del Perú.

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

4.2 ¿Por qué renovar?

Las intenciones y los objetivos de la renovación parlamentaria se han visto muchas veces malinterpretados. Si bien existe un nuevo proceso electoral en donde los ciudadanos pueden elegir a nuevos representantes, esto no debe confundirse como una oportunidad para premiar o castigar a los legisladores. La renovación no es sinónimo de vacancia o revocatoria contra los parlamentarios. Al contrario, si se adopta la sugerencia planteada por la Comisión de eliminar el voto preferencial, no son los congresistas los que son castigados o premiados con el voto, sino los partidos políticos.

Introducir la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral nacional producirá efectos inmediatos. La existencia de un sistema de renovación causará un efecto directo en el comportamiento de los legisladores, así como en el voto de los ciudadanos.

La renovación de congresistas produce la presencia de legisladores con horizontes temporales distintos: Los que no son renovados en el siguiente periodo tienen tiempo para formular políticas a mediano plazo, mientras los que deben defender sus cargos son presionados para canalizar demandas coyunturales, con una legislación orientada al corto plazo. Así pues, los incentivos y las consideraciones temporales son distintos, aunque ambos se complementan en la elaboración de proyectos a favor de la ciudadanía¹⁹.

Asimismo, es posible identificar ciertas ventajas que produce la renovación parlamentaria en el sistema político/electoral peruano. Estas son:

5. Participación del electorado. La ciudadanía participa en una nueva elección en donde tiene la oportunidad de modificar la composición del Congreso. Asimismo, permite la constante vigilia y evaluación del desempeño de las organizaciones políticas en el Parlamento. La renovación parlamentaria produce una ciudadanía más activa.
6. Mejor gobernabilidad. Al ser los procesos de gobierno más cortos, las organizaciones políticas se encuentran más enfocadas en mejorar su desempeño ante el temor de perder escaños. Los problemas con la legitimidad de congresistas podrán ser subsanados en plazos razonables. Y las mayorías opositoras son más propensas a colaborar con el gobierno.
7. Mejora cualitativa de los partidos políticos. Las organizaciones políticas, al estar expuestas a procesos electorales constantes se ven en la necesidad de formar una mínima institucionalidad para afrontar las elecciones. Asimismo, genera una constante renovación de los cuadros políticos y una mayor democratización del partido político.

¹⁹ Reynoso, D. "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 18, n.º 35. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - México, 2010, pp. 105-144. Ver en: <https://goo.gl/G2aQ6C>.

8. Finalmente, desde el lado del gobierno, este tiene la oportunidad para generarse más apoyo para sus políticas, pero también enfrenta un riesgo, si el incumplimiento de sus planes le origina la pérdida de apoyo parlamentario e, incluso, una mayoría si fuera el caso.

La ventaja principal de la renovación parlamentaria será obtener una mejora cualitativa tanto de los legisladores como de las organizaciones políticas. Además, los ciudadanos se involucrarán más en la política nacional, teniendo en su voto la posibilidad de corregir el déficit de representatividad. Por otra parte, y como ya se ha mencionado, la frecuencia de las elecciones dinamizará a los partidos políticos, exigiendo que estos sean representativos. .

En el caso de que el sistema no cuente con el voto preferencial y contemple la renovación del Parlamento, esto obligará a los partidos políticos a fortalecer su imagen y controlar el accionar de sus parlamentarios²⁰.

4.3 Periodicidad y detalles de la renovación

Como ya se ha mencionado, existen distintos periodos adoptados por diferentes países para desarrollar la mencionada renovación de miembros del Parlamento. La diferencia entre escoger una renovación parcial por tercios o mitades depende tanto del número de parlamentarios como del periodo de sus mandatos, y de un análisis de su calendario electoral.

En consecuencia, teniendo en cuenta los factores ya mencionados y la propuesta de bicameralidad contemplada por la CANRP, la renovación parcial es el formato más razonable a adoptar. Esto se debe a que este permite la elección de un número considerable de representantes (65) y, a su vez, no satura a la ciudadanía con procesos electorales.

Asimismo, es necesario complementar esta medida con la extensión del mandato subnacional (regional y municipal) a cinco (5) años, con un ordenamiento del cronograma electoral. Esto con la finalidad de tener una primera elección parlamentaria cinco semanas después de la presidencial y en simultáneo con la segunda vuelta, si es que ameritase la misma, y una segunda elección junto a la regional y municipal.

²⁰ Tuesta Soldevilla, F. "Las mitades del Congreso". *blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/*, Lima, 18 de agosto de 2009. Ver en: <https://goo.gl/tp61WF>.

Siguiendo este esquema, el calendario propuesto es el siguiente:

Gráfico N° 1: Propuesta de calendario electoral (cinco [5] años por cada mandato y renovación parcial)



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

De esta forma, mediante la simultaneidad de elecciones se consigue, además de mejorar el calendario electoral, disminuir el presupuesto electoral, pues se combinan dos procesos electorales. Esto también facilita la tarea de organización por parte de los organismos electorales y no supone un gasto elevado, ya que se usan recursos de la elección general y de la regional y municipal para cubrir la renovación parcial del Congreso.

161

4.4 Inicio de aplicación

Asimismo, es necesario considerar que la presente propuesta busca iniciar el proceso de renovación parcial del Congreso desde el año 2021. Esto implica que la mitad de congresistas escogidos solo ocuparán este cargo durante dos años y medio. Esta medida se producirá una única vez.

Desde la propuesta, la manera en que se escoge qué congresistas en específico se renuevan, se realiza dividiendo el número de escaños en dos proporciones iguales y tomando en consideración una división equitativa de los escaños dentro de las circunscripciones. En los casos de circunscripciones impares, se realiza un arreglo para dividir a las mismas de tal forma que se complementen con otras también impares.

De esta forma, la división de grupos propuesta es la siguiente:

Tabla N° 6: Propuesta de división para renovación parcial de escaños en el Congreso

Departamentos	Electores	Elecciones 2021	Elecciones 2024	Elecciones 2026
Amazonas	291 920	2	1	1
Áncash	870 629	5	3	2
Apurímac	303 697	2	1	1
Arequipa	1 100 447	6	3	3
Ayacucho	454 455	3	2	1
Cajamarca	1 069 604	6	3	3
Callao	792 637	4	2	2
Cusco	981 493	5	2	3
Huancavelica	292 708	2	1	1
Huánuco	564,096	3	1	2
Ica	617 671	4	2	2
Junín	936 888	5	3	2
La Libertad	1 372 611	7	4	3
Lambayeque	941 173	5	2	3
Lima Metropolitana	7 283 679	36	18	18
Lima provincias	735,932	4	2	2
Loreto	675 528	4	2	2
Madre de Dios	103 724	1	0	1
Moquegua	140 617	2	1	1
Pasco	193 519	2	1	1
Piura	1 341 718	7	3	4
Puno	901 482	5	3	2
San Martín	610 097	4	2	2
Tacna	269 714	2	1	1
Tumbes	163 849	2	1	1
Ucayali	365109	2	1	1
Total			65	65

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

Es necesario resaltar que la presente propuesta debe encontrarse integrada con un sistema parlamentario bicameral, la eliminación del voto preferencial y un mandato regional y municipal de cinco (5) años, a efectos de que se produzca un orden secuencial en el calendario electoral (ver el gráfico N° 1).

De todos estos elementos es necesario destacar la bicameralidad, pues este es un requisito inherente para contemplar la posibilidad de una renovación parcial. Todos los países de América Latina que usan este sistema de elección cuentan con ambas Cámaras, afectando la renovación solo a la de Diputados, mientras que la de Senadores, con el fin de mantener la estabilidad, cumple su periodo similar al Poder Ejecutivo. De esta forma, la presente propuesta promueve la participación ciudadana, fortalece los partidos políticos, evita su fraccionamiento y falta de cohesión, y mejora la gobernabilidad.

5. Paridad y alternancia

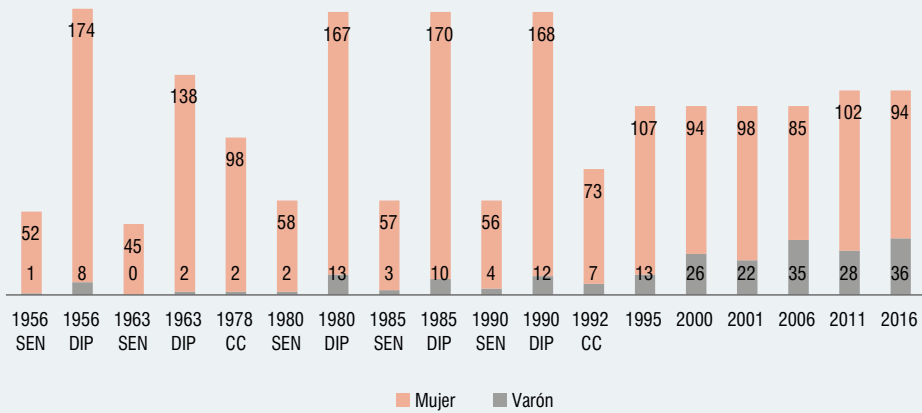
En un sistema democrático, la inclusión de los sectores históricamente subrepresentados de la política es de vital importancia para una mayor participación y representación de las demandas ciudadanas. Algunos de los instrumentos legales para incluir a estos grupos son las medidas de acción afirmativa, entre las que incluyen cuotas electorales, medidas de paridad y mandatos de posición (como la alternancia). Estas últimas pueden ser definidas como mecanismos que parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político²¹. Es decir, no todas las personas puedan competir en las mismas condiciones para hacer efectivo su derecho a ser elegido o elegida.

Uno de los sectores con una representación disminuida dentro del Congreso de la República, a pesar de tener más del 50% de electores en el padrón electoral, son las mujeres²². Y es que, es innegable que el sector femenino no cuenta con las mismas oportunidades para acceder a la política nacional. Una primera prueba de ello es el número de congresistas que forman parte del Congreso. Desde la obtención del voto femenino y la posibilidad de que las mujeres integren puestos de elección popular, los números de mujeres dentro del Parlamento no son proporcionales con el número que este sector representa a nivel de la población electoral.

²¹ Jaramillo, C. "Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas". *oraculus.mx*, Ciudad de México, 25 de enero de 2019. Ver en: <https://goo.gl/MLwfv0>.

²² En el último proceso electoral, el referéndum de diciembre de 2018, las mujeres registradas en el padrón electoral fueron 12 271 137, representando el 50.35% del total de electoras y electores. Los varones fueron 12 102 684, representando el 49.65%.

Gráfico N° 2: Número de parlamentarios hombres y mujeres (1956-2016)



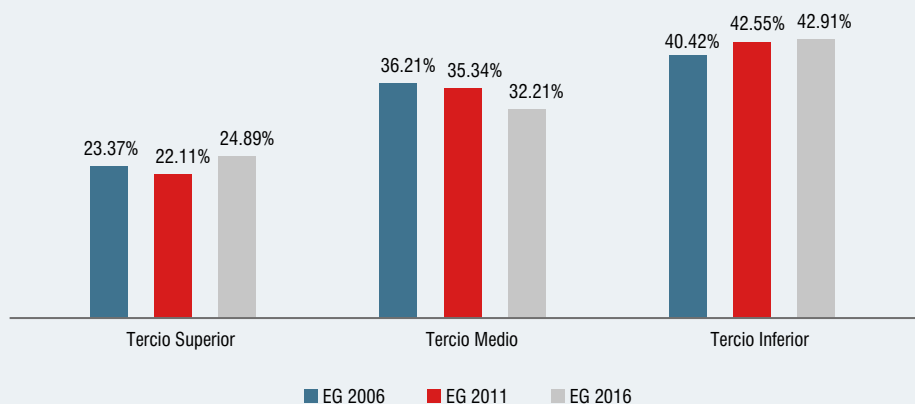
Fuente: Infogob - JNE
 Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP)

164

Ahora bien, la baja representación dentro del Legislativo no es el único problema que, además de grave, afecta a la candidatura de un sector importante de la población electoral. A este se le suma que la presentación de las listas legislativas obedece a un formato de lista cerrada y bloqueada, sin incluir la alternancia. En consecuencia, el partido político es el que establece el orden en el que se ubican las candidaturas. Una mirada a los datos estadísticos de los puestos ocupados por mujeres en las listas presentadas en las tres últimas elecciones parlamentarias, muestra que más del 70% son ubicadas en los tercios medio e inferiores, y un 41% son las que terminan con los últimos números de la lista²³. Dejar a las mujeres al final de la lista es una manera sutil y poco controlada de excluir a este sector de la política. Este tipo de estrategias afectan considerablemente la presencia femenina en el Congreso, pues los últimos números de la lista son los que tienen una menor posibilidad de ser elegidos.

²³ Jaramillo, C. "Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas". *oraculus.mx*, Ciudad de México, 25 de enero de 2019. Ver en: <https://goo.gl/MLwfv0>.

Gráfico N° 3: Candidaturas femeninas según ubicación en la lista



Fuente: Infogob - JNE

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

A esto se le suma el voto preferencial con el que se eligen a los representantes del Congreso. Investigaciones sobre este tema demuestran cómo las candidaturas femeninas se ven favorecidas con la implementación de listas cerradas y medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género con mandato de posición.

De esta forma, la propuesta plantea, para fomentar la representación dentro del Congreso, la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres) con alternancia (como mandato de posición) en las listas de candidaturas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc., o varón-mujer-varón-etc. Esta propuesta permitirá que un sector en situación de vulnerabilidad, que además representa más de la mitad de la población, tenga mejores condiciones para participar de forma efectiva en la toma de decisiones, un componente esencial para el fortalecimiento de la democracia.

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 de Belem do Pará). 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.

6. La representación indígena

Dentro de un estado democrático, la representación política es uno de sus principales pilares. A su vez, el Congreso es la institución que canaliza todas las demandas ciudadanas y las soluciona mediante la creación de políticas públicas. En consecuencia, el Parlamento debe representar todas las voces del Estado destacando sobre todo a las minorías que requieren que sus necesidades sean escuchadas y resueltas.

En consecuencia, para mejorar la representatividad del Congreso, es necesario mantener porcentajes mínimos que aseguren esta representación diversa. Como ya se ha argumentado, una de estas medidas es la incorporación de una circunscripción destinada exclusivamente a ciudadanos y ciudadanas en el extranjero. Sin embargo, además de ese sector, existe otro que no se está tomando en cuenta en la representación nacional. Así pues, en el Perú no se contemplan medidas a favor de la representación de la población indígena en el Legislativo.

Este aspecto es especialmente preocupante debido a la gran proporción de indígenas en el Perú. Si se comparan las cifras referentes a este factor a nivel latinoamericano, es posible destacar que el Perú es el tercer país con más ciudadanos indígenas, ubicándose, en América del Sur, solo detrás de Bolivia.

166

Tabla N° 7: Proporción de población indígena en América Latina

País	Porcentaje/Proporción del total de habitantes
Bolivia	71
Guatemala	66
Perú	47
Ecuador	38
Honduras	15
México	14
Panamá	10
Chile	8
El Salvador	7
Nicaragua	5
Colombia	1.8
Paraguay	1.5
Argentina	1
Venezuela	0.9
Costa Rica	0.8
Brasil	0.4
Uruguay	0.4

Fuente: Konrad Adenauer Stiftung. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Bolivia: Konrad Adenauer Stiftung, 2011

Los pueblos indígenas, en los términos que plantea la normativa internacional, especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se encuentran dispersos en muchos departamentos del país, no siendo recogidas sus necesidades por el Legislativo. En América Latina, países como Colombia, Ecuador y Bolivia, que cuentan con los mismos niveles de comunidades nativas que el Perú, establecen una circunscripción especial para este sector. La creación de un escaño especial es una manera efectiva para representar de forma real y efectiva a las comunidades indígenas que, durante años, difícilmente han tenido una representación efectiva.

El Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales, 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 pueblos²⁴.

En el Perú, si bien existe un sistema de cuotas electorales para los pueblos indígenas, aplicable para los consejos regionales y concejos municipales, ninguna medida de acción afirmativa se ha planteado para el ámbito nacional.

En ese sentido, esta propuesta plantea la creación de una circunscripción electoral especial para la población indígena, en la línea de otros proyectos de ley sobre la materia (ver la tabla N° 8).

Tabla N° 8: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto N° 2695/2017-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial de afroperuanos con dos (2) escaños.
Proyecto N° 2752/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto N° 2766/2018-CR	Congreso de la República – Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	2018	Distrito electoral especial indígena.
Proyecto N° 3423/2018-JNE	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)

²⁴ Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La propuesta se centra en asignar un escaño para la representación de la población indígena, cuyo sistema de votación implementado pueda ir generando mejores mecanismos representativos.

En las Elecciones Generales 2021, lo que se plantea es que se diferencie en listas independientes a los candidatos indígenas y no indígenas. Con ello, en los departamentos en que se identifique población indígena, la votación de la población impactará en la elección de los representantes por dicho departamento o distrito electoral, pero también en determinar cuál sería el parlamentario elegido por la representación indígena.

Ahora bien, hacia el futuro y con apoyo de censos y otros instrumentos de medición, se considera importante generar una mejor identificación de quiénes pertenecen a pueblos indígenas, para, con ello, generar un padrón electoral especial y que sea progresivamente este grupo de ciudadanas y ciudadanos los únicos que puedan elegir y ser elegidos como parte de la representación indígena (en el ámbito nacional y subnacional).

7. Análisis costo beneficio

168

De aprobarse esta iniciativa, se modificarán la fecha de la segunda elección presidencial y de la elección parlamentaria; el porcentaje y número de representantes mínimo para la distribución de escaños; se incorporará la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, estableciendo circunscripciones electorales más pequeñas y también circunscripciones especiales (peruanos en el extranjero, y de representación indígena); se eliminará el voto preferencial; y se añadirá la paridad y la alternancia de género. Todas estas propuestas no constituyen gasto alguno para el erario del Estado, incluyendo la incorporación del sistema bicameral, pues esta se realizará respetando el límite de gasto actual.

La propuesta mejorará la legitimidad del Congreso de la República, de los partidos políticos, de la representación ciudadana y el sistema político/electoral. Las propuestas contempladas en el presente proyecto de ley se centran en incrementar las posibilidades para el mejor funcionamiento de todas las instituciones ya mencionadas. Esto a su vez favorecerá en mejorar los niveles de credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas, generando también un mejor apoyo de parte de la ciudadanía hacia el sistema democrático. La propuesta presentada mejorará, sin lugar a dudas, la calidad de democracia.

8. Impacto de la norma en la legislación vigente

La propuesta implica la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones en lo relativo a sistema electoral aplicable para las Elecciones Presidenciales y Congresales, con el detalle siguiente:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 18.- Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección dentro de los 30 días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.</p>	<p>Artículo 18.- Si no se hubiese alcanzado la votación prevista en el artículo anterior, se procede a efectuar una segunda elección el quinto domingo después de la primera elección, entre los dos candidatos que obtuvieron la votación más alta.</p>
<p>Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para Presidente y Vicepresidentes de la República.</p> <p>Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.</p>	<p>Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan el quinto domingo después de la primera elección presidencial, conjuntamente con la segunda elección presidencial, si la hubiera.</p> <p>Para acceder al procedimiento de distribución de escaños de la Cámara de Diputados, se requiere haber alcanzado al menos cinco (5) representantes en más de una circunscripción electoral y al menos cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Diputados. Para la Cámara de Senadores, al menos tres (3) representantes y haber alcanzado al menos y cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección de la Cámara de Senadores.</p> <p>De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido adicional, según corresponda.</p> <p>La Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados se eligen por un periodo de cinco (5) años. La Cámara de Diputados, en la mitad de su conformación, se renueva a la mitad de ese periodo. La elección para su renovación se realiza el primer domingo del mes de noviembre en simultáneo con las elecciones regionales y municipales.</p>
<p>Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas, a que se refiere el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos (2) congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.</p> <p>Para efectos del segundo párrafo, el territorio de la República se divide en veintiséis (26) distritos electorales, uno (1) por cada departamento, y los distritos restantes correspondientes a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada distrito electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.</p>	<p>Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La Cámara de Senadores se compone de cincuenta (50) congresistas.</p> <p>La Cámara de Diputados se compone de un número de representantes equivalente a uno por cada ciento cincuenta mil (150,000) electores.</p> <p>Para la elección de la Cámara de Diputados, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, uno (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias.</p> <p>Los peruanos residentes en el extranjero constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna dos (2) escaños. Los pueblos indígenas constituyen una circunscripción electoral especial y se le asigna un (1) escaño.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño y distribuye los demás escaños en forma proporcional al número de electores.</p> <p>Las circunscripciones electorales no pueden ser de más de cinco (5) escaños, distribuidas proporcionalmente a la población electoral.</p> <p>La asignación de escaños se realiza mediante el sistema de representación proporcional, aplicando el método de la cifra repartidora.</p> <p>Para la elección de la Cámara de Senadores, se asigna un (1) escaño a cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. En el caso del departamento de Lima, se divide en Lima Metropolitana y Lima Provincias. Los restantes, se eligen por circunscripción única nacional.</p>

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.</p>	<p>Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.</p>
	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS</p> <p>Primera.- Número de congresistas en la Cámara de Diputados</p> <p>En las Elecciones Generales 2021, se elegirán 133 congresistas, 130 en circunscripciones electorales ordinarias y 3 en circunscripciones electorales especiales (2 en para peruanos en el extranjero y 1 para pueblos indígenas).</p>
	<p>DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA</p> <p>Segunda.- Primera renovación de la Cámara de Diputados</p> <p>Antes de las Elecciones Generales del año 2021, se determina por sorteo los escaños de la Cámara de Diputados que se renuevan en la primera oportunidad en que se aplique este mecanismo.</p>