



ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
ELECTORAL QUE ESTABLECE EL
SISTEMA DE ELECCIÓN DE
CONGRESISTAS A TRAVÉS DE
DISTRITOS UNINOMINALES**

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone lo siguiente:

I. FÓRMULA LEGAL

**LEY DE REFORMA ELECTORAL QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE ELECCIÓN
DE CONGRESISTAS A TRAVÉS DE DISTRITOS UNINOMINALES**

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el sistema electoral del Perú, pasando de un sistema de distrito electoral múltiple a distritos uninominales, en los que cada circunscripción escoge a un solo representante. Asimismo, se modificarán las circunscripciones electorales, que pasarán a ser ciento veintinueve (129). Esto con el propósito de mejorar la relación entre representantes y representados, creando un vínculo más cercano entre ambos, y fortalecer el sistema de organizaciones electorales en nuestro país.

Artículo 2.- Modificaciones de los artículos 21, 112 y 116, inciso 1 y 2, de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

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

La elección de congresistas se realiza mediante **el sistema de distritos uninominales, en el que cada circunscripción electoral tiene un (1) representante ante el Congreso de la República, con la excepción de la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero.**

Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en **ciento veintinueve (129) circunscripciones electorales: incluyendo ciento veintiocho (128) circunscripciones en territorio peruano y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.**

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan dos escaños”.

Artículo 112.- Para ser elegido representante al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino se requiere:

- a) Ser peruano de nacimiento;
- b) Ser mayor de veinticinco (25) años;
- c) Gozar del derecho de sufragio; y,
- d) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- e) Residir en la circunscripción electoral donde se postule al menos un (1) año antes del plazo para inscribir candidaturas.**

Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera:

1. Postulación en elecciones internas o primarias

En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos se postulan de forma individual **para representar a su circunscripción electoral**. El voto se emite a favor de candidato individual.

2. **Ganador de las** elecciones internas o primarias

El candidato con más votos representa al partido en la circunscripción electoral por la que se postuló.

Si por algún motivo el candidato no puede inscribirse ante el órgano electoral correspondiente, será reemplazado por el siguiente candidato que haya obtenido más votos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Encargar al Jurado Nacional de Elecciones y al Instituto Nacional de Estadística e Informática la tarea de demarcación de las circunscripciones electorales, respetando la cantidad de congresistas que se escogen por departamento de acuerdo a la distribución actual.

Circunscripción	Número de congresistas	Circunscripción	Número de congresistas
Lima	33	Ica	4
La Libertad	7	San Martín	4
Piura	7	Huánuco	3
Arequipa	6	Ayacucho	3
Cajamarca	6	Ucayali	3
Cusco	5	Apurímac	2

Extranjero	2	Amazonas	2
Junín	5	Huancavelica	2
Lambayeque	5	Tacna	2
Puno	5	Pasco	2
Áncash	5	Tumbes	2
Callao	4	Moquegua	2
Lima Provincias	4	Madre de Dios	1
Loreto	4		

Segunda.- Con cada Censo Nacional, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Jurado Nacional de Elecciones reevalúa la posibilidad de modificar las circunscripciones electorales.

Tercera.- La siguiente norma entrará en vigencia a partir del proceso electoral del 2026



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/03/2022 12:58:20-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/03/2022 15:59:15-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/03/2022 12:58:03-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2022 17:38:40-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/03/2022 15:18:08-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 16/03/2022 12:39:39-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20181749128
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2022 11:16:42-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **abril** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N°1654/2021-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

- Proyecto de Ley 5469/2020-CR, Proyecto de Ley que crea el distrito electoral de los peruanos en el extranjero y modifica la circunscripción electoral en Lima Metropolitana, presentado por la congresista de Acción Popular Leslye Carol Lazo Villon.
- Exposición de motivos del Proyecto de Ley 4223/2018-CR, Proyecto de Reforma Constitucional que establece el sistema de representación en el Perú, presentado por el congresista Rolando Reátegui Flores.
- Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, "Hacia la democracia del bicentenario", realizado por Fernando Tuesta (presidente) y Milagros Campos, Paula Muñoz, Jessica Benza y Martín Tanaka.

2. Fundamento de la propuesta

Desde hace varios años se vienen discutiendo en el Perú diversos cambios para poder lograr que hayan menos y mejores organizaciones electorales, para mejorar la calidad de candidatos y para fortalecer el vínculo de representación entre ciudadanos y autoridades. Esto porque, independientemente de la tendencia política con la que uno se identifique, es claro que nuestro débil sistema político es una de las razones por las que, en los últimos años, hemos vivido diversas crisis políticas.

La renuncia de Pedro Pablo Kuczynski en 2018, la inconstitucional disolución del Congreso de la República en 2019, debido a una interpretación fáctica por parte de Martín Vizcarra, la vacancia de éste último en 2020, la juramentación de Manuel Merino como presidente y la posterior juramentación de Francisco Sagasti, en reemplazo de Merino, han hecho más evidente que antes la urgencia de una reforma de fondo a las reglas electorales y a las relaciones entre poderes del Estado.

Durante los últimos años, el ya débil vínculo que unía a los representantes y representados se ha terminado de romper y no es complicado entender por qué. Tenemos un sistema que incentiva a los políticos a no mantener contacto con sus representados, incentiva a los partidos políticos a preocuparse una vez cada cinco años en sus actividades y hace muy costoso que los ciudadanos puedan informarse de manera adecuada antes de ejercer su voto. Esto se ha visto empeorado por la reciente prohibición de reelección de congresistas que no genera incentivos para que los congresistas se hagan responsables por sus actos y que eleva el tiempo de aprendizaje y adaptación al cargo de los congresistas electos.

Es así que se han presentado diversas propuestas para reformas electorales, tanto desde congresos pasados, como desde el Ejecutivo. Entre estas, hay varias

reformas importantes que vienen siendo discutidas, como el retorno a la bicameralidad, el regreso al voto voluntario y el cambio de sistema electoral a distritos uninominales.

La presente iniciativa legislativa propone cambiar el sistema electoral de distrito electoral múltiple y adoptar el sistema de distritos uninominales con el propósito de mejorar y fortalecer el vínculo de representación entre congresistas y ciudadanos.

2.1. Las debilidades del sistema electoral actual

Nuestro régimen electoral de distrito electoral múltiple es un sistema de representación proporcional, con cifra repartidora, por listas parlamentarias con voto preferencial.

Este sistema -tal como está planteado- genera una serie de problemas que la propuesta legislativa busca abordar: 1) muchos candidatos y de baja calidad, 2) altos costos de información, 3) congresistas con muy poca votación, 4) baja representación geográfica; y, 5) una relación de representación muy diluida.

2.1.1. Exceso y baja calidad de candidatos

En primer lugar, debido a que es un sistema de listas, con circunscripciones electorales múltiples, el universo de candidatos que entre los cuáles un ciudadano puede escoger es abrumador.

El caso de Lima Metropolitana es el más extremo. De acuerdo a la ONPE, en las elecciones al Congreso del 2016, 14 organizaciones electorales postularon candidatos. Lima en ese momento escogía 36 curules¹. Esto quiere decir que los limeños recibieron información de más de 450 candidatos.

En menor medida, pero aún con cantidades altas de candidatos tenemos departamentos como Áncash, que con 5 curules, tenía alrededor de 50 candidatos postulando. En Arequipa, había más de 70 candidatos; mientras que en Piura, alrededor de 100 candidatos. En Amazonas, con dos escaños, habían cerca de 20 candidatos.

Los peruanos escogemos entre una cantidad muy alta de candidatos. Sin embargo, este no es el único problema. La calidad de los candidatos también es una situación que debemos enfrentar.

Los organizaciones electorales deben llenar listas de candidatos para presentar a cada distrito electoral múltiple, por lo que muchas veces no necesariamente

¹ Incluyendo el voto de peruanos en el extranjero.

postulan sólo los mejores candidatos. El incentivo está en presentar listas en las que suelen haber candidatos que no son óptimos, pero que completan el número de candidatos por región. Esto con el propósito de tener más opciones, más presencia partidaria, más candidatos apoyando a los candidatos presidenciales y, en algunos casos, más dinero para la campaña nacional.

2.1.2. Altos costos de información

En segundo lugar, genera un alto costo de información que impide, por lo general, un voto bien reflexionado.

La alta cantidad de candidatos luchando por el voto de los ciudadanos, sumado a la obligatoriedad del voto, hacen que las personas necesariamente tengan que escoger un candidato del que probablemente no sepan mucho. El tiempo que un ciudadano tendría que invertir para investigar 400 candidatos, 100 candidatos o incluso 20 candidatos, para asegurarse de que está votando por una persona que comparte las mismas ideas políticas o que no tiene antecedentes policiales o penales es demasiado alto. Es así, que los peruanos van obligados a votar, bajo amenaza de multa y sanciones civiles, por candidatos que no llegan a conocer bien, en la mayoría de los casos.

2.1.3. Congresistas electos con poca votación

Al haber tantas opciones, las probabilidades de que aquel candidato por el que votamos obtenga una curul se reducen. Una vez que se descartan los votos en blanco y viciados, aumentándole a eso la cantidad de personas que no fue a votar, tenemos una cantidad de votos válidos considerablemente menor a la de electores hábiles. Debido al voto preferencial, a ese número de votos también debemos restarle la cantidad de votos que se le otorgan al partido pero en los que no se marca a ningún candidato.

Habría que preguntarnos, entonces, ¿cuántos ciudadanos -que son obligados a ir a votar- ven representado su voto en el Congreso? Para tener una idea, presentamos la población electoral hábil de las elecciones del 2016², por distrito electoral, la cantidad de votos que obtuvo el congresista más votado de cada distrito y el porcentaje que estos votos representan:

² Información encontrada en la página web de la ONPE, del proceso electoral del 2016.
<https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2016/PRPCP2016/Resumen-Gen-eralCongreso.html#posicion>

Circunscripción	Población electoral	Número de votos (congresista más votado)	Porcentaje
Amazonas	270175	15312	5,67%
Áncash	831235	24088	2,90%
Apurímac	284436	15465	5,44%
Arequipa	1135654	27289	2,40%
Ayacucho	421956	20089	4,76%
Cajamarca	1009775	30702	3,04%
Callao	743928	30470	4,10%
Cusco	915199	31559	3,45%
Huancavelica	274440	16737	6,10%
Huánuco	525510	20033	3,81%
Ica	583777	27609	4,73%
Junín	875674	20578	2,35%
La Libertad	1115648	103864	9,31%
Lambayeque	889355	48297	5,43%
Lima	7769473	326037	4,20%
Loreto	630498	26543	4,21%
Madre de Dios	95538	2919	3,06%
Moquegua	133777	11652	8,71%
Pasco	185057	7629	4,12%
Piura	1266557	39750	3,14%
Puno	858504	55218	6,43%
San Martín	689566	25607	3,71%
Tacna	253524	23341	9,21%
Tumbes	156120	17299	11,08%
Ucayali	336888	12234	3,63%
Lima Provincias	696209	34022	4,89%

De acuerdo a estos números, podemos ver que los congresistas que son elegidos lo suelen hacer con porcentajes de votación muy bajos. Esto explica también, en cierta medida, lo difícil que es para el Congreso gozar con niveles de aprobación altos. No es un porcentaje muy alto de personas que siente su voto representado en el Poder Legislativo.

2.1.4. Baja representación geográfica

A estos problemas se le suma la difícil situación de representatividad que genera el sistema electoral actual. Un artículo de Fidel Eduardo Tena Del Pino, publicado por el Colegio de Geógrafos del Perú, muestra cómo fue la distribución de congresistas de acuerdo al distrito en el que residían, tras las elecciones del 2016:

CUADRO 8.
Distritos con Curules del Distrito Electoral de Lima

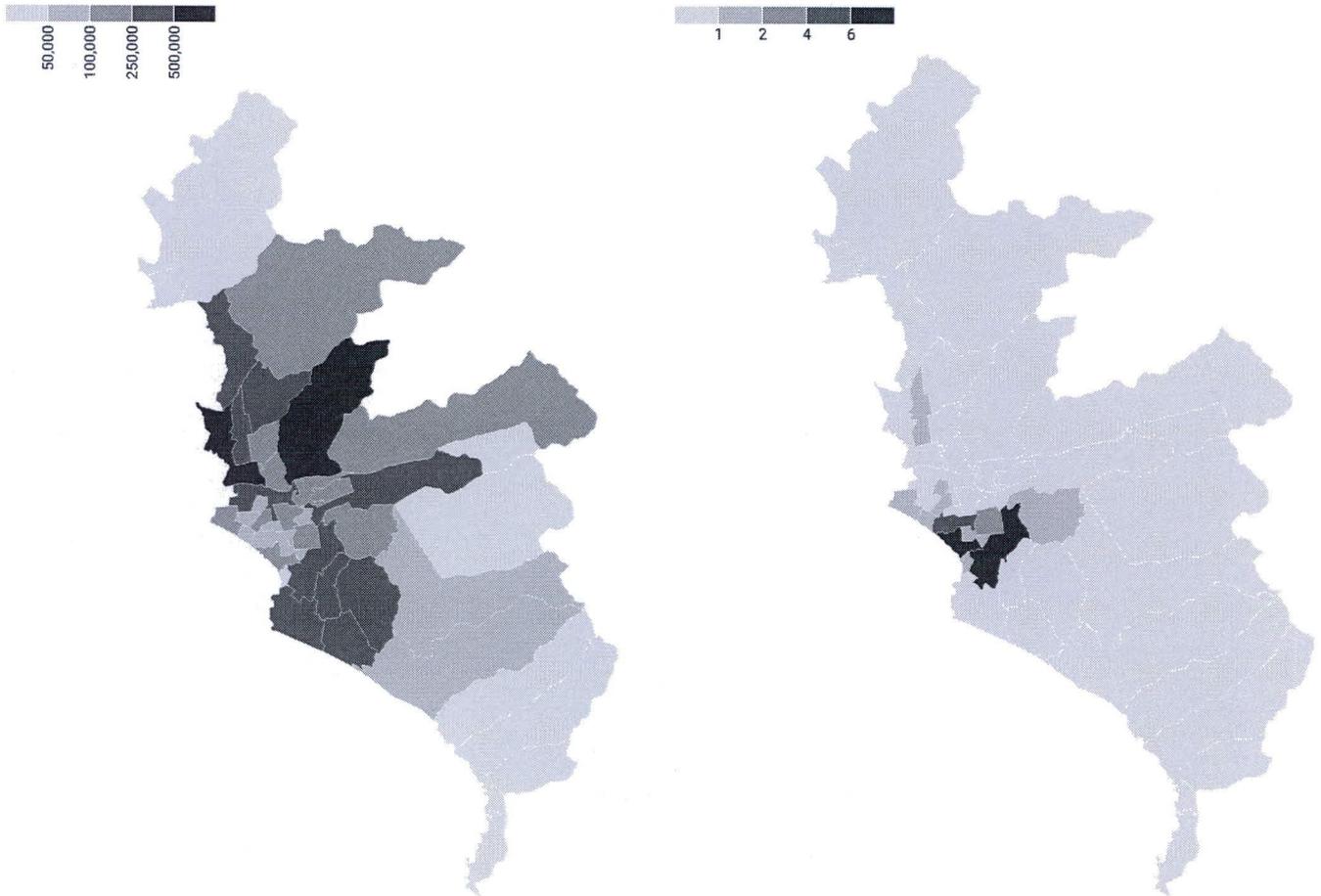
DISTRITOS	TOTAL DE ELECTORES	CURULES	%	FP	PPK	FA	PAP	AP	APP	PARTIDOS POLITICOS
MIRAFLORES	13.496	9	26,47	1	5	1	2	0	0	FP (1), PPK (5), FA (1), PAP (2)
SURCO	304.083	9	26,47	5	2	0	0	1	1	FP (5), PPK (2), AP (1), APP (1)
SAN ISIDRO	75.482	5	14,71	2	2	0	0	0	1	FP (2), PPK (2), APP (1)
SAN BORJA	122.564	3	8,82	3	0	0	0	0	0	FP (3)
BARRANCO	45.134	1	2,94	0	0	0	1	0	0	APRA
BREÑA	102.192	1	2,94	1	0	0	0	0	0	FP
JESUS MARIA	109.418	1	2,94	1	0	0	0	0	0	FP
LA MOLINA	151.834	1	2,94	0	0	0	0	1	1	AP
LOS OLIVOS	279.358	1	2,94	0	0	0	0	0	0	FA
MAGDALENA DEL MAR	65.145	1	2,94	1	0	0	0	0	0	FP
SAN MIGUEL	132.397	1	2,94	1	0	0	0	0	0	FP
SURQUILLO	92.750	1	2,94	1	0	0	0	0	0	FP

De 36 escaños, 26 estaban ocupados por personas que vivían en los distritos de Miraflores, Surco, San Isidro y San Borja. Sin embargo, también es necesario ponerle atención a los distritos que no están representados. De acuerdo a Tena del Pino, "los distritos con mayor concentración de electores son San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Ate, Comas, San Juan de Miraflores, Lima, Villa María del Triunfo, Santiago de Surco, Villa El Salvador y Los Olivos; Salvo Santiago de Surco y Los Olivos, los distritos indicados no cuentan con representación política a nivel congresal"³.

En el siguiente gráfico podemos ver en el primer mapa la densidad poblacional por distritos de Lima. Esta la comparamos con la cantidad de congresistas electos del 2016 y los distritos en los que residen. Podemos ver gráficamente lo que señala Tena del Pino en su artículo.

³ BOLETÍN DEL COLEGIO DE GEÓGRAFOS DEL PERÚ Publicación digital de investigaciones geográficas Número 5 - 2020. Página 21. <https://cgp.org.pe/publicaciones/boletin5/B5.pdf>

Densidad poblacional vs congresistas del 2016 y los distritos en los que residen



Los congresistas tienen una función de representación doble: por un lado, representan a la Nación; mientras que por otro lado, representan a la circunscripción por la que fueron electos. Esta dualidad es importante y necesaria. Mientras que legislan por el bienestar de todo el país, deben representar las necesidades, preocupaciones e ideales de sus electores. El tener congresistas que representan a ocho millones de personas, o incluso a un millón de personas hace que esta representación no sea tan directa. Por otro lado, el tener distritos con una densidad poblacional alta y sin representación en el Congreso también debilita el ya frágil sistema político que tenemos.

El caso de Lima Metropolitana es tal vez el más dramático, pero no el único. Lo mismo ocurre en la mayoría de las regiones del país y por eso una gran mayoría de peruanos no se sienten representados por el Congreso.

2.1.5. Relación de representación muy diluida

Todos estos problemas complementan el problema de fondo de nuestro sistema electoral: que genera una **relación de representación muy diluida**. Cuando un ciudadano enfrenta un problema, cuando tiene una denuncia o quiere proponer una idea -salvo en casos muy reducidos- no saben a quién acudir, no tienen identificado quién es el congresista que los representa directamente.

En Lima Metropolitana, por ejemplo, cada uno de los 33 congresistas representan al mismo tiempo a los 8 millones de electores. Lo mismo ocurre en el resto de regiones. En Piura, siete congresistas representan a 1,396,448 personas al mismo tiempo. En Junín, cinco congresistas representan a 982,556 personas al mismo tiempo. En el Callao, cuatro congresistas representan a 824,496 personas al mismo tiempo.

Al representar cada uno a un grupo tan grande y diverso de personas, es muy difícil que los congresistas estén realmente conectados con las necesidades de la población a la que representan, por lo que la relación entre congresista y elector queda diluida.

Asimismo, los ciudadanos tampoco pueden identificar claramente qué congresistas debemos hacer responsable por las decisiones que adopta el Congreso, a quién exigirle rendimiento de cuentas, ni a cuál de ellos recurrir en caso necesitemos su ayuda.

2.2. La solución: una representación más cercana a través de distritos uninominales

El camino para solucionar esta situación pasa -en parte- por cambiar la forma en la que elegimos a nuestros representantes. Debemos pasar de un sistema proporcional de listas parlamentarias a un sistema de elección por distritos o circunscripciones uninominales, en el que cada circunscripción elige a un solo representante ante el Congreso.

La fórmula para lograrlo pasa por dividir las actuales circunscripciones electorales -que son 26- en 129, para no alterar el actual número de congresistas. Así, los siete congresistas de Piura podrían ser electos cada uno por una circunscripción determinada y pasar de representar a más de un millón de personas, a representar entre 150,000 y 250,000 personas. Si bien lo óptimo sería aumentar la cantidad de

congresistas para que el vínculo de representación sea aún más estrecho, este es un primer paso.

Veamos un ejemplo de cómo podría funcionar en algunas regiones⁴. En el siguiente ejercicio, usaremos la información que se encuentra en la página web de la ONPE de las Elecciones Generales del 2021 para dar una ayuda visual de cómo podrían funcionar los distritos uninominales.

Tumbes:

El departamento de Tumbes escoge dos congresistas en cada elección. Cada uno de estos congresistas representa, en simultáneo, a los 167,771⁵ electores hábiles tumbesinos. Con el cambio que propone esta iniciativa legislativa, los distritos podrían agruparse para tener dos distritos con poblaciones electorales similares:

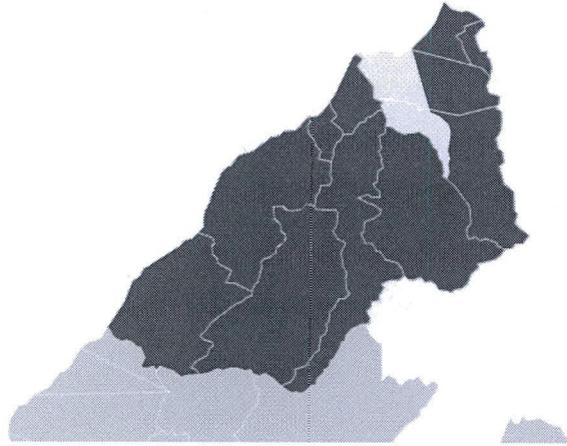
PROVINCIA	DISTRITO	POBLACIÓN ELECTORAL	CÓDIGO UBIGEO	CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL
TUMBES	CORRALES	17,138	240102	TUMBES 2
TUMBES	LA CRUZ	6,831	240103	TUMBES 2
TUMBES	PAMPAS DE HOSPITAL	5,648	240104	TUMBES 2
TUMBES	SAN JACINTO	7,122	240105	TUMBES 2
TUMBES	SAN JUAN DE LA VIRGEN	3,812	240106	TUMBES 1
TUMBES	TUMBES	76,758	240101	TUMBES 1
CONTRALMIRANTE VILLAR	CANOAS DE PUNTA SAL	4,074	240203	TUMBES 2
CONTRALMIRANTE VILLAR	CASITAS	2,613	240202	TUMBES 2
CONTRALMIRANTE VILLAR	ZORRITOS	8,654	240201	TUMBES 2
ZARUMILLA	AGUAS VERDES	13,152	240302	TUMBES 2
ZARUMILLA	MATAPALO	2,447	240303	TUMBES 2
ZARUMILLA	PAPAYAL	4,601	240304	TUMBES 2
ZARUMILLA	ZARUMILLA	14,921	240301	TUMBES 2

En este ejemplo, la circunscripción de TUMBES 1 tendría 80 570 electores y la de TUMBES 2 tendría 97 201 electores:

⁴ Este es un ejemplo basado en población electoral por distritos en las regiones escogidas para este ejercicio. No es vinculante a la aprobación, es simplemente una ayuda visual. Para diseñar circunscripciones electorales es importante un trabajo técnico especializado.

⁵ Los datos utilizados en el cuadro se pueden encontrar en la página web de la ONPE para resultados del proceso de elecciones de 2021.

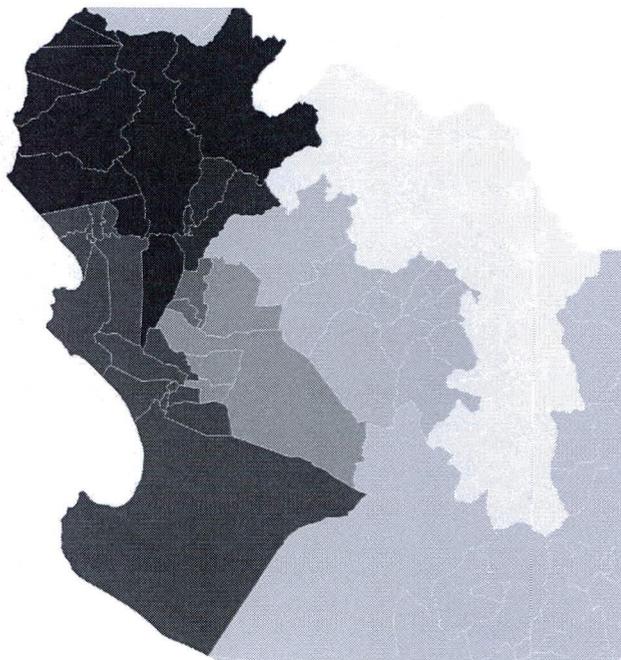
<https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesCongresales/ReCng/D44001>



Piura:

El caso de Piura es más complejo, al tener mayor población electoral y mayor cantidad de congresistas. Siete congresistas representan 1,396,448 electores. Dividiendo Piura en siete distritos electorales, en este ejemplo, tendríamos que los congresistas representaría entre 150 mil y 210 mil personas.

De acuerdo al ejercicio planteado, el mapa electoral de Piura podría verse de la siguiente manera:

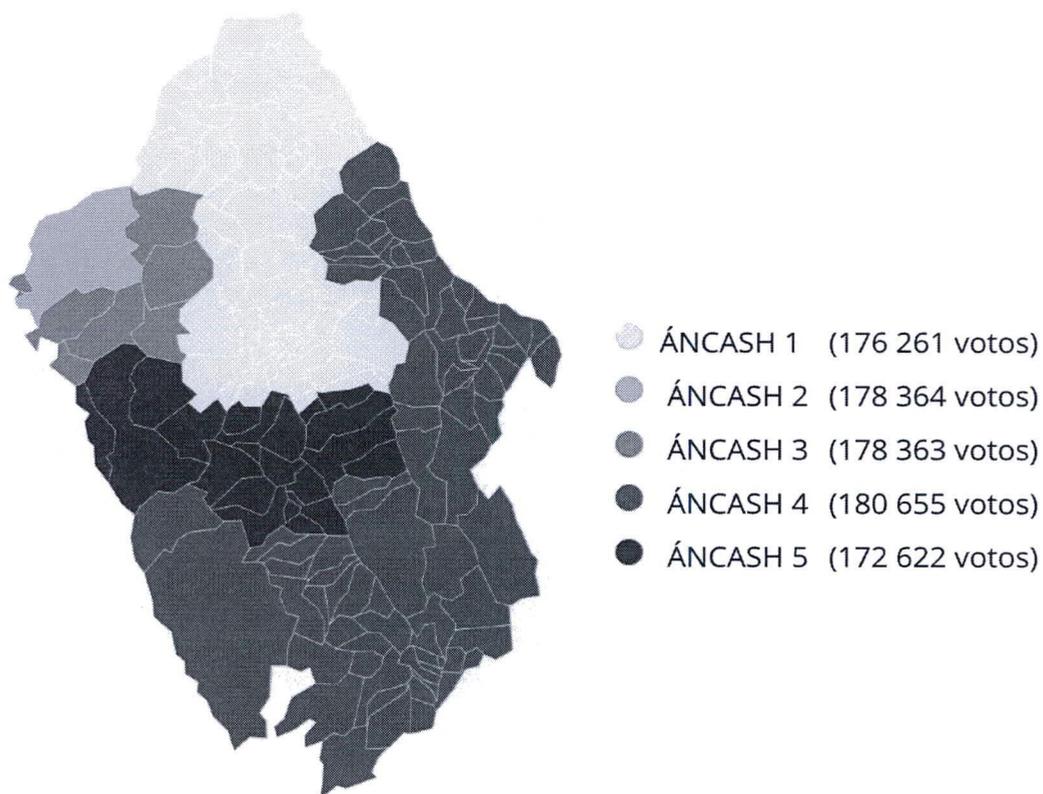


- PIURA 1 (189 082 votos)
- PIURA 2 (207 487 votos)
- PIURA 3 (207 551 votos)
- PIURA 4 (195 055 votos)
- PIURA 5 (197 984 votos)
- PIURA 6 (190 179 votos)
- PIURA 7 (159 873votos)

Áncash:

En el caso de Áncash cinco congresistas representan 886,265 electores. Dividiendo el departamento de Áncash en cinco distritos electorales, en este ejemplo, tendríamos que cada congresista representaría entre 170 mil y 181 mil personas:

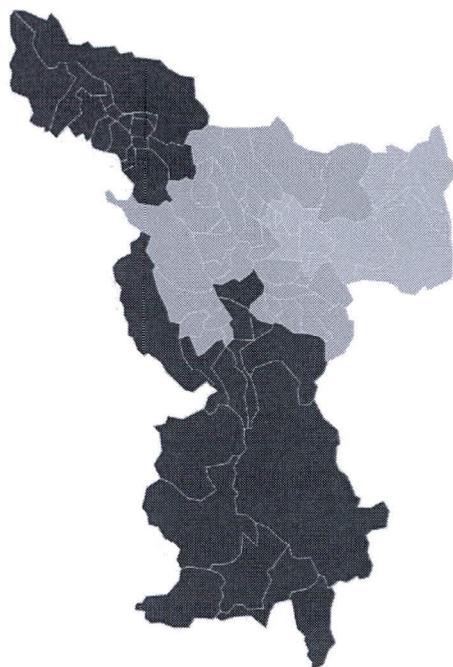
De acuerdo al ejercicio planteado, el mapa electoral de Áncash podría verse de la siguiente manera:



San Martín:

En el caso de San Martín con cinco congresistas representan 886,265 electores. Dividiendo el departamento de San Martín en cuatro distritos electorales, en este ejemplo, tendríamos que cada congresista representaría entre 146 mil y 196 mil electores.

De acuerdo al ejercicio planteado, el mapa electoral de San Martín podría verse de la siguiente manera:



- SAN MARTIN 1 (146 493 votos)
- SAN MARTIN 2 (146 743 votos)
- SAN MARTIN 3 (146 951 votos)
- SAN MARTIN 4 (196 143 votos)

Lima:

El caso de Lima es el más complejo, teniendo más de ocho millones de electores.

De acuerdo al ejercicio planteado, el mapa electoral de Lima podría verse de la siguiente manera, con distritos variando de entre 190 mil electores a 260 mil electores, como máximo.

LIMA 1	Ancón, Santa Rosa, Carabaylo 1
LIMA 2	Carabaylo 2, Comas 1
LIMA 3	Comas 2
LIMA 4	Puente Piedra
LIMA 5	San Juan de Lurigancho 1
LIMA 6	San Juan de Lurigancho 2
LIMA 7	San Juan de Lurigancho 3
LIMA 8	Los Olivos 1
LIMA 9	Los Olivos 2, San Martín de Porres 1
LIMA 10	San Martín de Porres 2
LIMA 11	San Martín de Porres 3
LIMA 12	San Juan de Lurigancho 4, Independencia

LIMA 13	Rimac, Lima 1
LIMA 14	Lima 2
LIMA 15	Ate 1
LIMA 16	Ate 2
LIMA 17	La Molina, Santa Anita 1
LIMA 18	Santa Anita 2, El Agustino
LIMA 19	La Victoria, San Luis
LIMA 20	San Miguel, Magdalena del Mar
LIMA 21	Pueblo Libre, Breña
LIMA 22	Jesús María, Lince
LIMA 23	San Borja, Surquillo
LIMA 24	Barranco, Santiago de Surco 1
LIMA 25	Santiago de Surco 2, Chorrillos 1
LIMA 26	San Isidro, Miraflores
LIMA 27	Chorrillos 2
LIMA 28	San Juan de Miraflores 1
LIMA 29	San Juan de Miraflores 2, Villa El Salvador 1
LIMA 30	Villa El Salvador 2, Villa María del Triunfo 1
LIMA 31	Villa María del Triunfo 2
LIMA 32	Lurigancho, Chaclacayo, Cieneguilla
LIMA 33	Pachacamac, Lurín, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Santa María del Mar, Pucusana

El caso de los peruanos en el extranjero

La presente propuesta legislativa hace una excepción al modelo de distritos uninominales. Debido a que hay peruanos residiendo en diversas partes del mundo, circunscribirlos a un distrito electoral en base a un criterio geográfico sería un sinsentido. Es por esto que en el caso de este grupo de electores se propone la elección bajo un sistema binominal, quiere decir que todos los peruanos en el extranjero votan por su representante y se escoge a los dos con mayor votación.

2.3. Beneficios de un sistema de distritos uninominales

El sistema electoral planteado por esta propuesta legislativa busca enfrentar los problemas ya mencionados. A continuación, explicaremos cómo los resuelve.

2.3.1. Menos y mejores candidatos

En primer lugar, ya que dejan de existir las listas de candidatos y solo hay un candidato de cada partido por circunscripción, habrán muchos menos candidatos.

Esta propuesta legislativa, junto con el voto voluntario y la renovación del Congreso a mitad de periodo, obligan a las organizaciones electorales a un trabajo más constante e intenso. La aplicación de estas tres reformas reduciría la cantidad de organizaciones electorales, reduciendo así también la cantidad de candidatos. Sin embargo, incluso con la cantidad de organizaciones electorales que existen hoy en día la reducción sería significativa.

En Lima, se pasaría de tener que escoger entre más de 400 candidatos a escoger entre máximo 15 candidatos. En Arequipa, pasamos de más de 70 candidatos a alrededor de 10. Incluso en distritos electorales pequeños, como Tumbes, donde se escogen dos congresistas, se pasarían de tener 20 candidatos a alrededor de 10, una reducción del 50%.

Por otro lado, en cuanto a la calidad de candidatos, esta también tendría necesariamente que mejorar. Esto porque ya no entrarían al Congreso candidatos que se ven beneficiados por el arrastre de un candidato más conocido. El Congreso de la República estaría compuesto por personas que obtuvieron la mayor cantidad de votos en cada circunscripción.

Además, al no haber espacio para el segundo o tercer lugar de la elección, obligamos al candidato ganador a generar más consensos, pues representará a todo el distrito, no solo a quienes votaron por él. Por eso, es más probable que se preocupe por responder a su distrito y no tanto a intereses partidarios.

Asimismo, esto puede forzar a las organizaciones electorales que comparten principios a buscar alianzas para poder tener más oportunidades de tener representación.

2.3.2. Costos más bajos de información

Al reducirse la cantidad de candidatos, también se reducirían los altos costos de información.

Ya no tendremos que elegir entre cientos de candidatos y esto nos facilitará conocerlos y fiscalizarlos a fondo, el costo de informarnos para votar se reducirá considerablemente. Como consecuencia, las organizaciones electorales se verán obligados a elegir muy bien a los candidatos que presentan, con lo cual ya no veremos a tantas personas cuestionadas que forman parte de una lista solo para

llenar un cupo. Los candidatos que se presenten tendrán que ser mejores y más representativos si quieren ganar.

2.3.3. Congresistas electos con mayor votación

Con esta reforma es mucho más probable que los candidatos sean electos con muchos más votos y representen a un porcentaje mucho más alto de electores. Esto por varias razones. En primer lugar, como ya señalamos, al dejar de lado el sistema de listas, habrán menos candidatos. Al no existir el voto preferencial, cada voto por un partido, será un voto para el candidato directamente. Y, al tener circunscripciones electorales que representen a grupos más reducidos de electores, disminuye el universo de electores hábiles y aumenta el porcentaje de representación.

2.3.4. Mejor representación geográfica

El sistema propuesto hace énfasis en la importancia de la representación geográfica, especialmente la cercanía a los electores y los problemas que enfrentan. Con esta reforma, ya no podrá ocurrir que grandes números de congresistas vivan en distritos pequeños, mientras que distritos con mayor densidad poblacional no tienen representantes.

No podría ocurrir, como pasó en el 2016, que 26 congresistas se concentren en cuatro distritos; mientras que distritos con más de un millón de electores no tenían representación. Tampoco ocurrirá que la representación en el Congreso se reduzca a la representación de las ciudades más pobladas. Los distritos y ciudades con menos población electoral tendrán muchas más posibilidades de tener representantes cercanos.

2.3.5. Relación de representación fortalecida

El sistema de distritos uninominales crea una relación directa y cercana entre congresistas y el grupo de ciudadanos al que representa, lo cual permite que el rendimiento de cuentas, la fiscalización y la representación se lleve a cabo de manera óptima. Los ciudadanos de cada distrito tendrán a una persona fácilmente identificable a quien recurrir en caso necesiten ayuda. Esto también asegura que cada zona geográfica tenga representación en el Congreso.

A diferencia de lo que ocurre hoy, será menos probable ver a aventureros que postulan para probar suerte, porque no hay curules para el segundo, tercer o cuarto puesto de la elección. Sólo los partidos políticos que sean sólidos o que formen alianzas, tendrán más chances de ganar la elección.

3. Legislación comparada

Varios países en el mundo, más de 50, tienen sistemas que incluyen los distritos uninominales, binominales o trinominales. El sistema de votación conocido como "first past the vote" o escrutinio mayoritario uninominal se usa en diversos países del mundo para la elección de los poderes legislativos, tanto en países con sistemas presidencialistas como con sistemas parlamentarios.

Los dos casos más conocidos son el de Estados Unidos y el del Reino Unido:

Estados Unidos

El sistema de escrutinio uninominal se usa para las elecciones al Congreso de los Estados Unidos en más de 45 de los 50 estados que componen la unión federal. En algunos estados, como Georgia, si uno de los candidatos no llega a la mitad más uno de los votos, los dos más votados van a una segunda vuelta. En otros estados, como Maine, existe un sistema de *ranked choice*, bajo el cual no sólo se vota por un candidato, sino se hace un *ránking* de preferencia con todos los candidatos. Si después del primer conteo, ningún candidato logra la mayoría simple de los votos, se elimina al que menos votos consiguió y se transfieren sus electores al segundo que hayan escogido en el *ránking*. Estos son métodos alternativos que se vienen probando. Sin embargo, la opción casi unánime es la de usar el sistema de escrutinio uninominal.

Bajo este sistema, en los Estados Unidos -el sistema presidencialista por excelencia- se escoge cada dos años al Congreso y a un tercio de los 100 senadores, que representan a más de 300 millones de estadounidenses.

Reino Unido

En el Reino Unido, que tiene un sistema de gobierno parlamentarista, Inglaterra y Gales eligen a sus miembros del parlamento por el sistema de escrutinio uninominal.

Este sistema fue adoptado por varios de los territorios que pertenecen a los territorios del Commonwealth del Reino Unido usan el mismo sistema electoral. Por ejemplo: Canadá, Barbados, Bélize, Jamaica, entre otros.

En la región

En América Latina, se usa este sistema en diversos países. En Brasil, existen distritos trinominales para la elección del Senado. Esto quiere decir que escogen a tres representantes por cada unidad federativa que compone Brasil. En Argentina,

se usa para escoger al Senado de forma similar a Brasil, tres representantes por distrito electoral.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta generará beneficios sociales y económicos al Perú y sus conciudadanos, por lo siguiente:

1. La presente propuesta legislativa aborda de raíz el innegable problema de nuestro actual sistema político: la falta de representatividad. Si un ciudadano no se percibe representado por el candidato por el cual votó para ocupar un curul en el Congreso de la República, es más probable que rechace dicha Institución. Si extendemos esto a todos los peruanos, es comprensible la alarmante baja aceptación que han tenido las diversas conformaciones congresales a través de la historia nacional.

La división en ciento veintinueve (129) circunscripciones territoriales permitirá una delimitación clara de la representación que ejerce cada congresista sobre un grupo determinado de ciudadanos. En ese sentido, estos últimos tendrán conocimiento de quien los representa específicamente.

2. La obligación de residir, al menos un año previo, en la circunscripción electoral donde se desea postular, evitará los incentivos perversos para que los políticos y partidos busquen circunscripciones estratégicas.
3. La propuesta implica un menor número de candidatos por circunscripción electoral, facilitando el acceso de la información de los ciudadanos sobre las propuestas de campaña de cada político. Como fue señalado en el numeral 2.1.1. de la presente, durante las elecciones al Congreso del 2016, tan solo en Lima se recibió información de propuestas de campaña de más de 450 candidatos.
4. De igual forma, el hecho de que existan demasiados candidatos por circunscripción, diluye los votos entre estos, generando ganadores con un número de votos irrisorio⁶. Esta problemática también aporta negativamente en la representatividad y legitimidad de estos congresistas y, en consecuencia, en el propio Congreso de la República.

En contraposición, el proyecto de ley podría generar los siguientes costos al Estado:

1. Costos de implementación del sistema de demarcación de distritos uninominales.

⁶ Ver nota al pie 2.

2. Variabilidad de la distribución demográfica en el territorial nacional a través del tiempo.

Sin embargo, corresponde desestimar estos cuestionamientos por lo siguiente:

1. El Jurado Nacional de Elecciones y el Instituto Nacional de Estadística e Informática realizarán la demarcación de las circunscripciones electorales, al amparo de sus funciones ya establecidas, por lo cual no se requerirá de mayor presupuesto o de la creación de un nuevo organismo u órgano público.
2. Teniendo en consideración que la ciudadanía nacional varía en tamaño y distribución, es que la presente propuesta legislativa establece en su Primera Disposición Complementaria Final que con cada Censo Nacional, realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Jurado Nacional de Elecciones reevalúa la posibilidad de modificar las circunscripciones electorales.

Por todo lo expuesto, se concluye que la presente propuesta de reforma electoral beneficia la legitimidad de los representantes políticos del país, en tanto los ciudadanos se sentirán verdaderamente representados por sus candidatos elegidos. En ese sentido, el proyecto contribuye con el fortalecimiento de la gobernabilidad y la estabilidad política nacional.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta plantea los siguientes cambios en la legislación nacional:

Ley actual	Cambio propuesto
Ley Orgánica de Elecciones N°26859	
<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</p>	<p>“Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.</p> <p>La elección de congresistas se realiza mediante el sistema de distritos uninominales, en el que cada circunscripción electoral tiene un (1) representante ante el Congreso de la República, con la excepción de la circunscripción de Peruanos Residentes en el Extranjero.</p> <p>Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en ciento veintinueve (129) circunscripciones electorales: incluyendo ciento veintiocho (128) circunscripciones en territorio peruano</p>

<p>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>y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción electoral un escaño, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan dos escaños”.</p>
<p>Artículo 112º.- Para ser elegido representante al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino se requiere:</p> <p>a) Ser peruano de nacimiento; b) Ser mayor de veinticinco (25) años; c) Gozar del derecho de sufragio; y, d) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.</p>	<p>Artículo 112.- Para ser elegido representante al Congreso de la República y representante ante el Parlamento Andino se requiere:</p> <p>a) Ser peruano de nacimiento; b) Ser mayor de veinticinco (25) años; c) Gozar del derecho de sufragio; y, d) Estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. e) Residir en la circunscripción electoral donde se postule al menos un (1) año antes del plazo para inscribir candidaturas.</p>
<p>Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera:</p> <p>1. Postulación en elecciones internas o primarias</p> <p>En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer un hombre o un hombre una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual.</p> <p>2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias</p> <p>La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer.</p>	<p>Artículo 116.- Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera:</p> <p>1. Postulación en elecciones internas o primarias</p> <p>En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos se postulan de forma individual para representar a su circunscripción electoral. El voto se emite a favor de candidato individual.</p> <p>2. Ganador de las elecciones internas o primarias</p> <p>El candidato con más votos representa al partido en la circunscripción electoral por la que se postuló.</p> <p>Si por algún motivo el candidato no puede inscribirse ante el órgano electoral correspondiente, será reemplazado por el siguiente candidato que haya obtenido más votos.</p>

Los candidatos que por cualquier motivo no puedan integrar la lista final, deben ser reemplazados por otro candidato del mismo sexo, para que se asegure la paridad y alternancia.	
--	--

Además de los cambios normativos, es importante desarrollar el impacto que va a tener esta normativa en ciertas las instituciones del Estado:

Jurando Nacional de Elecciones

Si bien el JNE ya tiene la tarea de delimitar las circunscripciones electorales, esta tarea no ha significado mayor trabajo al ser la circunscripciones casi igual que la delimitación territorial de los departamentos del Perú. Esta propuesta legislativa le encarga al JNE, de la mano del Instituto Nacional de Estadística e Informática, la tarea de delimitar las nuevas circunscripciones, para lo que es necesario no solo datos actualizados de los electores sino un trabajo técnico de geografía política.

Instituto Nacional de Estadística e Informática

Los censos nacionales que hace el INEI serán utilizados también para la reevaluación, cada 10 años, de la delimitación de circunscripciones electorales.

Congreso de la República

La propuesta legislativa presentada, de ser implementada en su totalidad, junto con otras reformas como el voto voluntario y la renovación del Congreso a mitad de periodo, tendrían un impacto en el Poder Legislativo, tanto en su composición como en el producto de su trabajo.

Por un lado, se tendrán congresistas con un vínculo de representación más cercano con sus electores y con sus problemas y preocupaciones. Aunque es difícil encontrar casos a nivel mundial de congresos que cuenten con una alta aprobación -debido a la misma naturaleza de la institución-, esta propuesta apunta a mejorar la calidad de candidatos que llegan a ocupar una curul y generar una cultura democrática mucho más sólida. Esto se puede ver de diversas maneras, con ciudadanos ejerciendo el voto de forma informada, con partidos políticos que no desaparezcan cada cinco años o con políticos más conectados con la ciudadanía, entre otros.

Por otro lado, al mejorar la calidad de los congresistas y su vínculo con los ciudadanos, también debería verse una mejora en cuanto a la producción legislativa, en cuanto a la fiscalización y a la función de representación.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **PRIMERA POLÍTICA DEL ESTADO.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **SEGUNDA POLÍTICA DEL ESTADO.** Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.