Proyecto de Ley N° 8024/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho".

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
03 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:24 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ADECUARLA AL SISTEMA BICAMERAL

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 QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES PARA ADECUARLA AL SISTEMA BICAMERAL

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar el sistema electoral del Perú, para adecuarlo al paso de un sistema unicameral a un sistema bicameral, teniendo en cuenta la necesidad de tener más circunscripciones electorales, de especificar cómo se realizará el voto para diputados y senadores y de tener cámaras que se renuevan por mitades.

Artículo 2.- Modificación del artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

> "Artículo 21.- Los **diputados y senadores** de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.
>
> La elección para la Cámara de Diputados se realiza mediante un sistema de 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.

Para la elección de los **diputados**, el territorio de la República se divide **en 30 circunscripciones electorales: una (1) por cada región, con la excepción de Lima Metropolitana, que se divide en cuatro (4) distritos electorales: Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro; una (1) por la provincia constitucional del Callao; una (1) por Lima Provincias; y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.**

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 **que existe en cada circunscripción**, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú".

La elección para la Cámara de Senadores se realiza mediante un sistema mixto. Se escoge al menos un (1) senador por cada región, uno (1) por la Provincia Constitucional del Callao, uno (1) por Lima Provincias y uno (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero. El resto de senadores se escogen mediante un sistema de distrito único, aplicando el método de cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional.

Artículo 3.- Incorporación del artículo 21A, a la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

"Artículo 21A.- Ambas cámaras del Congreso de la República se renuevan por mitades cada dos años y medio mediante un proceso electoral organizado conforme a ley".

Artículo 4.- Modificación del artículo 13 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

"Artículo 13. Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político

La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos:

a) Si, al concluirse el último proceso de elección general, no se hubiera alcanzado al menos cinco (5) representantes al Congreso en más de una circunscripción y, al menos, cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional en la elección del Congreso.

b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos **cinco por ciento (5%)** de los votos válidos. La cantidad de partidos políticos que forman la alianza no altera la cantidad de votos válidos necesarios.

c) A solicitud del órgano autorizado por su estatuto, previo acuerdo de disolución. Para tal efecto, se acompañan los documentos respectivos legalizados.

d) Por su fusión con otra organización política, según decisión interna adoptada conforme a ley y a su estatuto. Para tal efecto, se acompañan los documentos legalizados donde conste el acuerdo.

e) Cuando no participe en elecciones de alcance nacional o retire todas sus listas de candidatos del proceso electoral correspondiente.

f) Cuando el partido político no participe en las elecciones regionales en, por lo menos, tres quintos (3/5) de las regiones; y en las elecciones municipales, en por lo menos la mitad (1/2) de las provincias y un tercio (1/3) de los distritos a nivel nacional.

g) Si se participa en alianza, por no haber conseguido cuando menos un representante al Congreso."

DISPOSICIONES TRANSITORIAS ESPECIALES

Primera.- El Congreso de la República, con asistencia de los organismos del sistema electoral, regula la renovación por mitades.

Para la Cámara de Diputados, en el primer proceso electoral se eligen de manera excepcional los ciento treinta diputados, de los cuales sesenta y cinco son elegidos por un periodo de sesenta meses, y los sesenta y cinco restantes, elegidos por un periodo de treinta meses, exceptuándose para estos últimos del periodo de mandato establecido en el artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

La determinación de los sesenta y cinco escaños elegidos por un periodo de sesenta meses y los sesenta y cinco escaños elegidos por un periodo de treinta meses se sujeta a un sorteo realizado por los órganos electorales competentes, previamente a la elección, a través del cuál se divide a la Cámara de Diputados, en dos grupos, manteniendo la proporción de las circunscripciones electorales, y se escoge al azar el grupo que tendrá un periodo de 30 meses.

Para la Cámara de Senadores, en el primer proceso electoral se eligen de manera excepcional los sesenta senadores, de los treinta (30) son elegidos por un periodo de sesenta (60) meses, y los treinta (30) restantes, elegidos por un periodo de treinta meses, exceptuándose para estos últimos del periodo de mandato establecido en el artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

La determinación de los treinta escaños elegidos por un periodo de sesenta meses y treinta escaños elegidos por un periodo de treinta meses se sujeta a un sorteo realizado por los órganos electorales competentes, previamente a la elección, a través del cuál se divide a la Cámara de Senadores en dos grupos, manteniendo la proporción del sistema mixto de senadores escogidos por región y por distrito electoral único, y se escoge al azar el grupo que tendrá un periodo de 30 meses.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- 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.

Segunda.- La siguiente norma entrará en vigencia con el siguiente proceso de elecciones generales.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 13:32:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 13:14:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 11:13:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 11:13:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 11:43:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 12:14:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2024 11:22:37-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

- Proyecto de Ley 01654/2021-CR, Proyecto de ley de reforma electoral que establece el sistema de elección de congresistas a través de distritos uninominales, presentado por la congresista Adriana Tudela.
- Proyecto de Ley 01655/2021-CR, Proyecto de ley de reforma constitucional que modifica el periodo parlamentario y restablece la reelección, presentado por la congresista Adriana Tudela.
- Proyecto de Ley 3880/2022-CR, Proyecto de Ley de reforma constitucional que modifica el periodo parlamentario y establece la reelección, presentado por la congresista Adriana Tudela.
- Proyecto de Ley 4042/2022, Proyecto de ley que modifica el artículo 13 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, a fin de fortalecer las organizaciones políticas, presentado por el congresista Alejandro Cavero.
- 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.
- Proyecto de Ley 4485/2018-CR, proyecto de ley de reforma constitucional sobre la renovación parcial del Congreso de la República, de autoría del grupo parlamentario Frente Amplio.
- Proyecto de Ley 1869/2017-CR, proyecto para reformar el artículo 90° de la Constitución Política del Perú, de autoría del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio.
- Proyecto de Ley 0667/2016-CR, proyecto de ley de reforma constitucional que incorpora la renovación por mitades, elección en distritos uninominales y establece la representación de los peruanos en el exterior, autoría del grupo parlamentario Peruanos por el Kambio.
- Proyecto de Ley 4489/2011- CR, proyecto de ley de reforma constitucional sobre la renovación por tercios del Congreso de la República, autoría del grupo parlamentario Acción Popular- Frente Amplio.

- Proyecto de Ley 02704/2009-PE, proyecto de ley de reforma constitucional sobre renovación parcial del Congreso, presentado por el Poder Ejecutivo.

2. Fundamento de la propuesta

En el Perú, desde inicio del nuevo milenio se viene hablando de la necesidad de una reforma política, siendo parte fundamental de esa reforma el retorno al sistema de dos cámaras legislativas: una cámara representativa y una cámara reflexiva. Desde el 2000 y hasta el 2020, se han presentado en el Congreso 36 iniciativas legislativas de reforma constitucional en este sentido. Desde que inició este periodo parlamentario, en el 2021, hasta la aprobación de la reforma a inicios del 2024, se habían presentado 16 proyectos de ley al respecto. Ciertamente, la bicameralidad siempre ha sido considerada como la columna vertebral de la eventual y tan esperada reforma política.

Un ejemplo claro de esta situación fue el intento de reforma política del 2019 emprendido en el gobierno de Martín Vizcarra. El informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política[1], "Hacia la democracia del bicentenario", realizado por Fernando Tuesta (presidente) y Milagros Campos, Paula Muñoz, Jessica Benza y Martín Tanaka, proponía varios cambios fundamentales: como tener distritos electorales más pequeños, ordenar el calendario electoral, una renovación del Congreso más constante, la Bicameralidad, la paridad y alternancia, el financiamiento de partidos políticos, entre otros.

Debido a una serie de pugnas políticas, el mismo gobierno de Vizcarra que había propuesto la bicameralidad como base de su reforma política promovió el voto en contra. El resultado fue una reforma política que nunca terminó de ser implementada y que lo poco que sí fue implementado no tuvo un impacto decisivo en aliviar el sentimiento ciudadano de urgencia de modificaciones profundas en el sistema político.

La aprobación de la reforma constitucional que permite el regreso a un sistema bicameral ha sido el gran reto de los últimos 5 congresos. Por esto, es particularmente positivo que por fin se hayan logrado los votos necesarios para una reforma política de esta magnitud. Sin embargo, al haberse aprobado este cambio, hay algunos ajustes que tienen que hacerse para materializarlo y para asegurarse de que funcione de la manera más adecuada.

---

1 https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica

El proyecto de ley presentado propone tres modificaciones fundamentales para poder adecuar correctamente las medidas electorales de cara al cambio de un sistema unicameral a un sistema bicameral:

1) establece los cambios que tienen que darse al artículo 21 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones para determinar cómo se realizarán las elecciones de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

2) incorpora un artículo para establecer la renovación por mitades de ambas cámaras del Poder Legislativo.

3) modifica el artículo 13 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para fomentar la conformación de alianzas electorales.

Estas tres modificaciones tienen como propósito abordar tres problemas clave de nuestro sistema político y generar: (i) generar un mejor sistema de representación política que fomente un vínculo más cercano entre el electorado y sus representantes, (iii) fortalecer los partidos políticos; y, (iii) también una mejor oferta electoral.

1. **Establecimiento de la forma en la que se escogerá a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores y una mejor distribución electoral para Lima.**

A la luz de la aprobación de la reforma constitucional de la Bicameralidad, se abre una discusión más en detalle de cómo se realizará este proceso electoral, cómo se distribuirán los escaños en cada circunscripción electoral y también, entendiendo que la Cámara de Diputados mantendrá la misma dinámica de elección del Congreso, cómo será la elección de la Cámara de Senadores.

Cámara de Diputados:

En un sistema bicameral, la Cámara de Diputados cumple una función de representación y una función legislativa fundamental, en contraposición a la función más reflexiva que asume el Senado. Es por esto que es particularmente importante poder concentrarnos en que el modo de elección de la Cámara de Diputados fomente un mejor sistema de representación de la voluntad popular.

En el Perú, especialmente durante los últimos años, estamos viviendo las consecuencias de tener un sistema que no genera los mejores incentivos para los partidos políticos y que le dificulta al ciudadano tener mejores opciones electorales y un voto mucho más informado. Enfrentamos varios problemas, pero tal vez los más importantes sean: a) demasiados candidatos de no tan buena calidad, b) el elector tiene que asumir costos altísimos de información, c) congresistas con una votación

muy baja; y, d) baja representación geográfica. Estos cuatro problemas generan que la relación entre ciudadanos y autoridades sea extremadamente diluida, lo que explica la convulsión política e institucional que viene viviendo el Perú desde hace ya varios años.

a) exceso de candidatos y baja calidad

Para entender este problema, primero tenemos que entender cómo funciona nuestro sistema electoral. El régimen electoral peruano es de distrito electoral múltiple, un sistema de representación proporcional, que cuenta con cifra repartidora y listas parlamentarias con voto preferencial.

Este sistema -de la forma en la que está planteado- genera una serie de problemas. Por ejemplo, debido a que tenemos circunscripciones electorales muy grandes, estas son representadas por una cantidad alta de congresistas.

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 2021, 20 organizaciones políticas postularon candidatos. Es decir que se tenían alrededor de 20 listas con 34 candidatos, la cantidad de congresistas que se eligen por Lima Metropolitana. Los limeños, en ese proceso electoral, tuvieron que escoger entre más de 580 candidatos[2].

Y si bien Lima Metropolitana es la circunscripción donde es más evidente este problema, también ocurre en otras regiones. Áncash, por ejemplo, con 5 curules, tenía más de 100 candidatos en competencia. En Arequipa y Piura, habían más de 100 candidatos también. En Amazonas, con dos escaños, habían cerca de 60 candidatos.

Los peruanos, casi sin importar la región de residencia, 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.

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

---

[2] https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesCongresales/ReCng/D44015

partidaria, más candidatos apoyando a los candidatos presidenciales y, en algunos casos, más dinero para la campaña nacional.

b) altos costos de información

Un problema directamente asociado con el anterior es que debido a la alta cantidad de candidatos tenemos un serio problema por los altos costos de información que esto genera. En un sistema así, el voto bien informado y reflexionado se vuelve la excepción y no la regla.

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.

c) congresistas electos con poca votación

Al tener un universo de opciones tan grande, las probabilidades de que el candidato por el que votamos obtenga una curul son reducidas. Una vez que se descartan los votos en blanco y viciados, aumentándole a eso el ausentismo, 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.

Una pregunta clave para entender el problema de representación en el que vivimos es la siguiente: ¿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 2016[3], por distrito electoral, la cantidad de votos que obtuvo el congresista más votado de cada distrito y el porcentaje que estos votos representan:

[3] 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-GeneralCongreso.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 Martin	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.

d) baja representación geográfica

A estos problemas se le suma la difícil situación de representatividad que genera el sistema electoral. Un artículo de Fidel Eduardo Tena Del Pino[4], 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

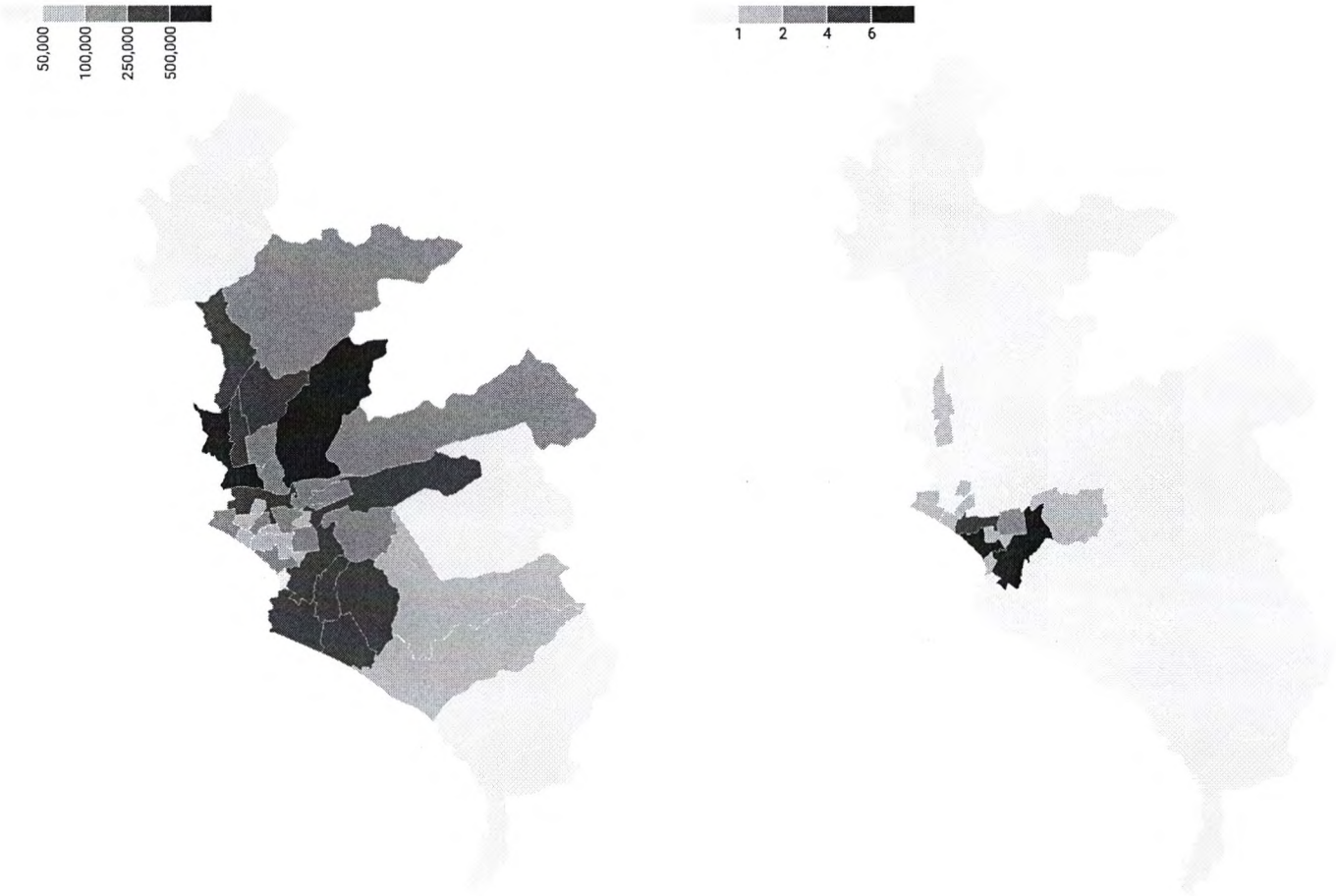
De 36 escaños, 26 estaban ocupados por personas que vivían en los distritos de Miraflores, Surco, San Isidro y San Borja. Sin embargo, también es necesario ponerle atención a los distritos que no están representados. De acuerdo a Tena del Pino, "los distritos con mayor concentración de electores son San Juan de Lurigancho, San Martin 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"[5].

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.

---

[4] Geógrafo. Consultor en Gestión y Gobernanza Territorial.
[5] 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 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.

El problema de fondo

Todos estos obstáculos 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.

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 ciudadanía a la que representan, por lo que la relación entre congresista y elector queda diluida.

Asimismo, los ciudadanos tampoco podemos 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.

¿Cómo solucionar el problema?

El camino para solucionar esta situación pasa -en parte- por cambiar la forma en la que elegimos a nuestros representantes. Lo óptimo sería poder cambiar el sistema proporcional de listas parlamentarias por un sistema de elección por circunscripciones uninominales como presenté en mi Proyecto de Ley 1654/2021-CR. Este sistema permitiría dividir las actuales circunscripciones electorales -que son 26- en 129, para no alterar el actual número de congresistas. De esta manera, por ejemplo, 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. De la mano de ese cambio, lo óptimo sería aumentar la cantidad de congresistas para que el vínculo de representación sea aún más estrecho, este sería un gran primer paso en la dirección correcta.

En un sistema electoral de distritos uninominales tendríamos menos y mejores candidatos, ya que sólo habría un candidato de cada partido por circunscripción. Esto obligaría, por ejemplo, a las organizaciones políticas a un trabajo más constante e intenso. 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.

Al reducirse la cantidad de candidatos, también se reducirían los altos costos de información. Ya no tendríamos que elegir entre cientos de candidatos y esto nos

facilita conocerlos y fiscalizarlos a fondo, el costo de informarnos para votar se reduciría considerablemente. Como consecuencia, las organizaciones electorales se verían obligados a elegir muy bien a los candidatos que presentan, con lo cual ya no veríamos a tantas personas cuestionadas que forman parte de una lista solo para llenar un cupo. Los candidatos que se presenten tendrían que ser mejores y más representativos si quieren ganar.

Con esta reforma sería mucho más probable que los candidatos sean electos con muchos más votos y representen a un porcentaje mucho más alto de electores.

Además, 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.

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.

Sin embargo, esta propuesta es políticamente muy complicada de aprobar porque -como hemos visto- implica un cambio muy profundo a la manera en la que funcionan los partidos y cómo se comportan los ciudadanos.

Propuesta legislativa:

Una propuesta que va en la misma línea de los distritos uninominales, pero que podría tener mayor viabilidad política y darnos una idea de cómo en el futuro podría funcionar la idea de tener circunscripciones electorales más pequeñas es la siguiente: propongo que Lima Metropolitana se divida en 4 circunscripciones electorales, de acuerdo también a la división que hace el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Lima en 4 secciones: Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro.

Esta sería la composición de Lima Centro con la cantidad correspondiente de electores al 2021, según la ONPE:

LIMA CENTRO	RIMAC	165.540,00	2.123.178,00
	LIMA	297.775,00	
	SAN LUIS	57.941,00	
	LA VICTORIA	187.664,00	
	SAN MIGUEL	149.340,00	
	MAGDALENA DEL MAR	71.814,00	
	PUEBLO LIBRE	96.295,00	
	BREÑA	99.483,00	
	JESUS MARIA	109.815,00	
	LINCE	79.671,00	
	SURQUILLO	94.871,00	
	SAN ISIDRO	76.209,00	
	SAN BORJA	124.922,00	
	SANTIAGO DE SURCO	332.221,00	
	BARRANCO	46.188,00	
	MIRAFLORES	133.429,00	

Esta sería la composición de Lima Norte con la cantidad correspondiente de electores al 2021:

LIMA NORTE	SANTA ROSA	15.350,00	1.986.135,00
	ANCON	38.967,00	
	PUENTE PIEDRA	251.076,00	
	CARABAYLLO	224.534,00	
	COMAS	438.547,00	
	INDEPENDENCIA	176.400,00	
	LOS OLIVOS	306.644,00	
	SAN MARTIN DE PORRES	534.617,00	

Esta sería la composición de Lima Sur con la cantidad correspondiente de electores al 2021:

LIMA SUR	CHORRILLOS	263.034,00	1.457.074,00
	SAN JUAN DE MIRAFLORES	331.663,00	

	VILLA MARIA DEL TRIUNFO	350.203,00	
	VILLA EL SALVADOR	336.195,00	
	LURIN	65.481,00	
	PACHACAMAC	77.330,00	
	PUNTA HERMOSA	7.334,00	
	PUNTA NEGRA	6.368,00	
	SAN BARTOLO	6.725,00	
	SANTA MARIA DEL MAR	1.501,00	
	PUCUSANA	11.240,00	

Esta sería la composición de Lima Este con la cantidad correspondiente de electores al 2021:

LIMA ESTE	SAN JUAN DE LURIGANCHO	794.417,00	1.992.192,00
	LURIGANCHO	145.649,00	
	CHACLACAYO	43.267,00	
	CIENEGUILLA	23.774,00	
	LA MOLINA	163.749,00	
	ATE	467.474,00	
	SANTA ANITA	189.495,00	
	EL AGUSTINO	164.367,00	

Haciendo un ejercicio de reparto de escaños en función a la cantidad de electores de cada distrito, y sin afectar el número actual de 34 congresistas por Lima, quedaría así:

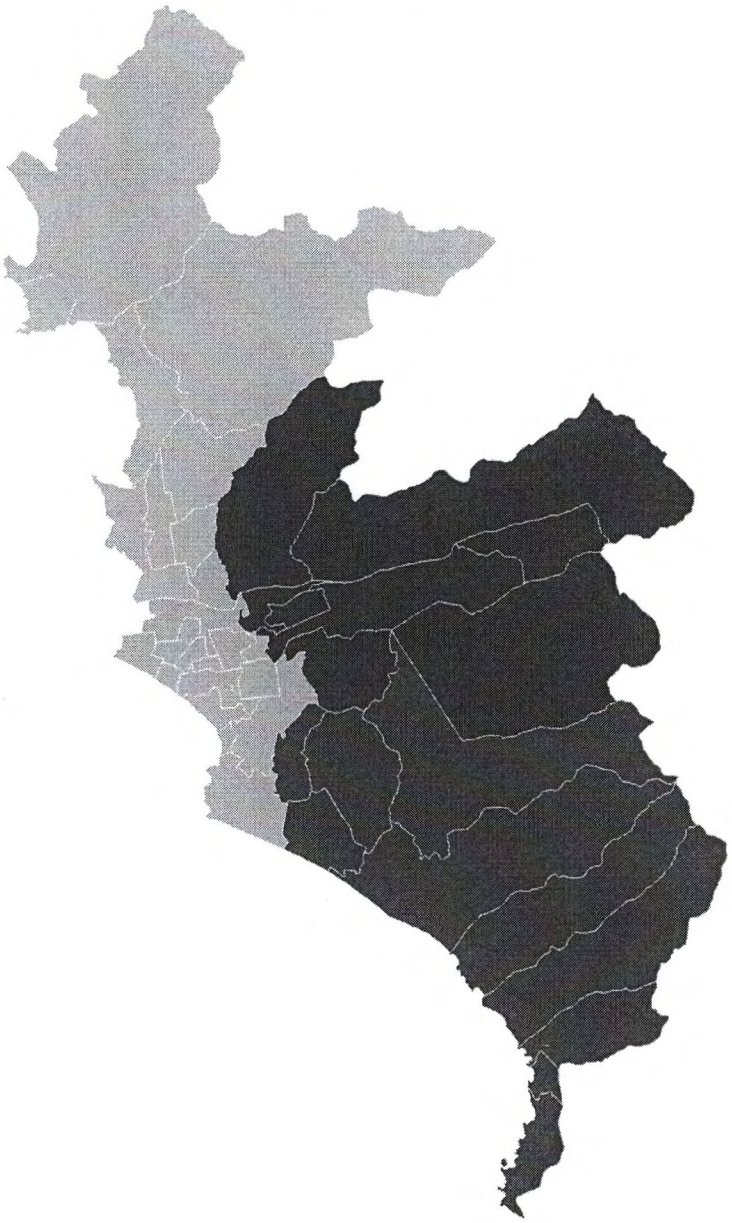
Circunscripciones	Electores	Curules
LIMA CENTRO	2123178	9,550479263
LIMA SUR	1457074	6,554210256
LIMA ESTE	1992192	8,961278039
LIMA NORTE	1986135	8,934032442
TOTAL:	7558579	34

Lima Metropolitana entonces quedaría dividida de la siguiente forma, de acuerdo a estas circunscripciones electorales:

PROPUESTA LIMA - 4 CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

VALUE

LIMA CENTRO LIMA ESTE LIMA NORTE LIMA SUR



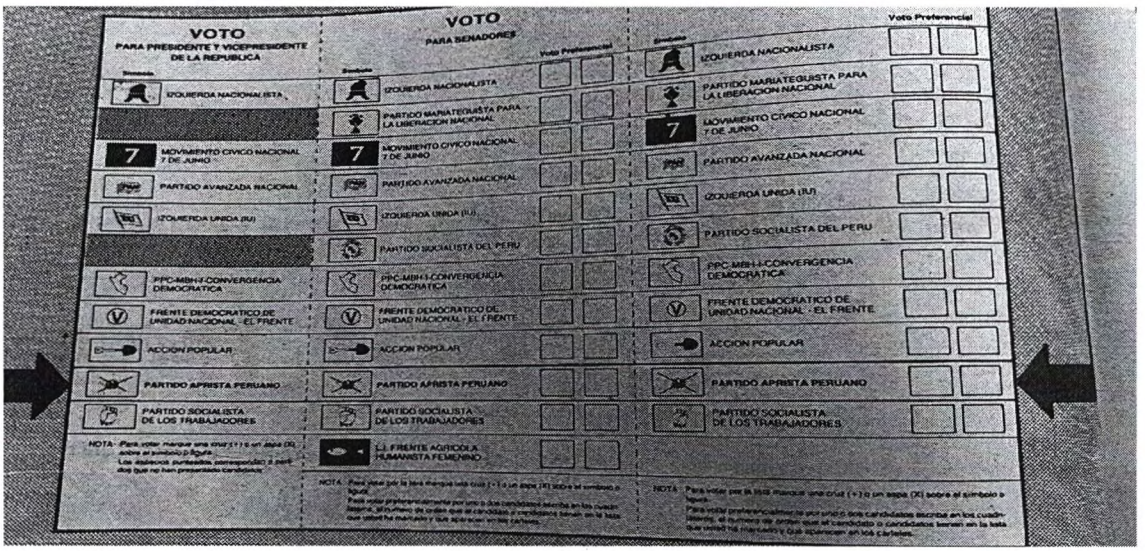
Created with Datawrapper

Cámara de Senadores

Para la Cámara de Senadores las modificaciones electorales planteadas buscan más bien establecer cómo sería el proceso de elección. Al tener un sistema de elección mixto, se tendría que escoger al menos 1 senador por cada región, al menos 1 por la Provincia Constitucional del Callao, al menos 1 por Lima Provincias y 1 por los Peruanos Residentes en el Extranjero.

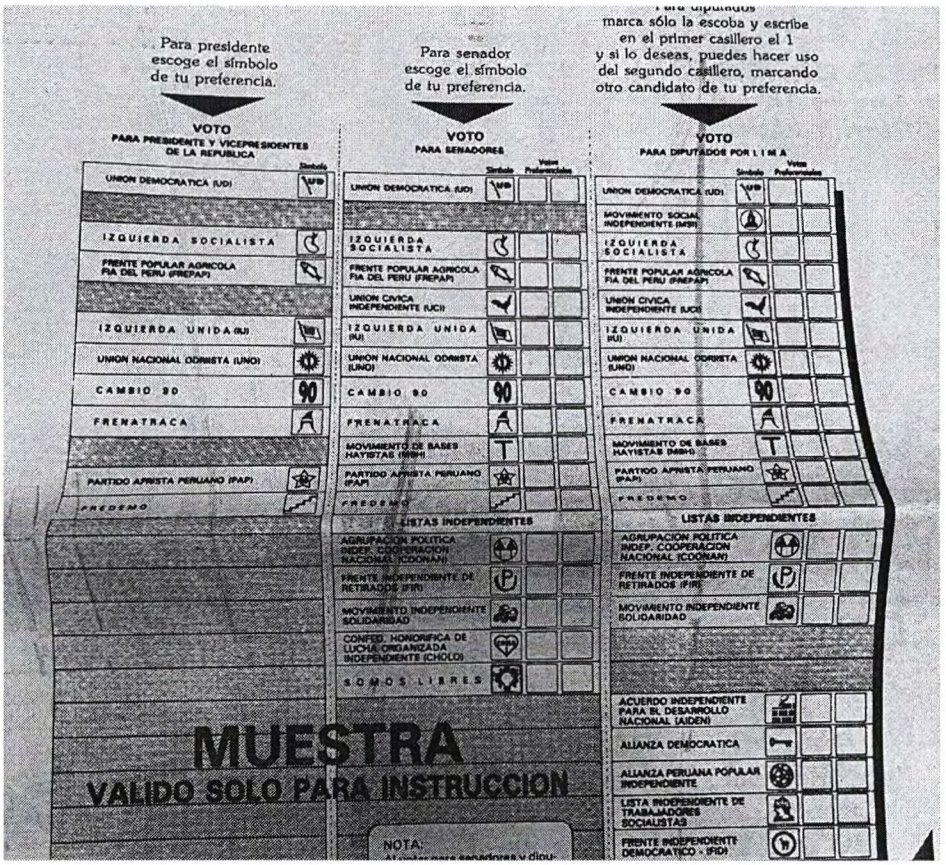
Para el caso de los senadores elegidos por distrito único, es necesario establecer -en línea con la historia reciente de dicha cámara en nuestro país- un sistema con cifra repartidora y doble voto preferencial opcional. La elección de senadores por distrito único ha sido realizada de esta manera en los últimos procesos electorales en los que hubo bicameralidad.

Proceso electoral de 1985:



(Esta es parte de una propaganda electoral del Partido Aprista Peruano)

Proceso electoral de 1990:



Si bien la bicameralidad es una reforma fundamental, la sola existencia de dos cámaras no es una varita mágica. No va a solucionar todos los problemas de nuestro sistema político. Los cambios propuestos en esta iniciativa legislativa son fundamentales para abordar el problema de representación: tener una mejor distribución de diputados en un distrito electoral tan grande como Lima Metropolitana y aclarar el mecanismo de elección para el Senado.

2. **Establecimiento de la renovación por mitades de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.**

La rendición de cuentas, entendida como la vigilancia y la evaluación que realiza la ciudadanía respecto al desempeño de los políticos, es esencial en una democracia. Por eso, es necesario generar mecanismos que permitan a los ciudadanos ejercer una fiscalización y evaluación efectiva de sus autoridades.

Otro de los grandes problemas que generan nuestras reglas electorales es que tenemos elecciones de forma muy espaciada. Esto quiere decir que lamentablemente los ciudadanos tenemos mecanismos muy limitados y pocas oportunidades para tomar decisiones respecto a la clase política.

Hoy, los peruanos sólo tenemos la posibilidad de tomar decisiones una vez cada cinco años. Si transcurrido un año o dos, nos damos cuenta de que el congresista que elegimos no hace bien su trabajo, no cumple con sus promesas, está involucrado en algún caso de corrupción o no defiende los valores que dijo defender, entre otros, no nos queda otra que esperar a que termine el quinquenio para recién poder elegir a otro representante. Los ciudadanos están atados de manos, no tienen forma de castigar o premiar a las agrupaciones políticas de manera constante; es decir, no pueden ejercer su poder -que reside en el voto- frente a los políticos.

Este factor influye en que, por lo general, el Congreso tenga muy bajos niveles de aprobación, ya que no existe una válvula de escape a la frustración que siente la ciudadanía con sus autoridades, especialmente cuando estas se olvidan de sus electores.

Esto tiene que cambiar. Por eso, es importante que haya elecciones de manera más constante. Si bien la fórmula específica de implementación de esta reforma debe ser objeto de una amplia discusión y la opción políticamente más viable parece ser la de una renovación por mitades de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, lo importante es lograr que los ciudadanos puedan evaluar el trabajo de sus representantes y decidir si es que los premian votando por ellos para que culminen el quinquenio o los castigan reemplazándolos por otro candidato que compita por tomar su lugar.

De esta manera, evitaremos que los congresistas se desconecten de los intereses de la ciudadanía y le daremos a esta última una herramienta potente para hacer responsables a quienes asumen la tarea de representar. Esta es una doble herramienta de evaluación; por un lado, le permitiría a los ciudadanos evaluar el trabajo de las fuerzas políticas del Congreso y cambiar la composición y la correlación de fuerzas; y, por otro lado, le permite evaluar el trabajo del Poder Ejecutivo, premiándolo con más parlamentarios oficialistas o castigándolo con un Legislativo más opositor.

La elección gradual o escalonada de las cámaras que componen el Poder Legislativo es urgente para poder abordar la grave crisis política que vivimos. Y es también la manera en la que ha solido funcionar la democracia peruana. De acuerdo a lo analizado por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, la historia constitucional peruana se ha caracterizado por un bicameralismo histórico con la denominada renovación por mitades o por tercios, salvo en las Constitución de 1920 y de 1979[6].

---

[6] Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP). Hacia la democracia del bicentenario p,125.

Este sistema genera buenos incentivos en la vida política peruana. Según señala la misma Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, por ejemplo, resalta cuatro beneficios inmediatos:

- La posibilidad de la ciudadanía de participar activamente en procesos electorales, lo que le permite una mejor vigilancia y evaluación de las organizaciones políticas.
- Al haber más cortes electorales, las organizaciones políticas necesariamente deben estar más concentradas en tener un buen desempeño para no ser castigadas.
- Se genera la necesidad de que los partidos políticos desarrollen una vida política activa y desarrollen mayor institucionalidad para enfrentar el aumento de procesos electorales. Esto también lleva a una constante renovación de figuras y descentralización del partido.
- Le da una oportunidad al gobierno para generar más apoyo de sus políticas y también le da el incentivo al gobierno de realizar una buena labor para que el oficialismo no se reduzca en el Congreso.

Para que este sistema escalonado de elección funcione tendrá que haber una mitad de las cámaras que componen el Poder Legislativo que tengan un periodo más corto de funciones, para darle inicio a la gradualidad.

La propuesta de este proyecto de ley es que se use el método que se ha usado más comúnmente en otros países como Estados Unidos, Francia o Argentina: el sorteo previo al proceso electoral. Para determinar qué mitades tendrán un periodo de 30 meses, deberá dividirse cada cámara en dos grupos, por ejemplo, A y B, manteniendo la proporcionalidad. Es decir, en la Cámara de Diputados, tienen que escoger la mitad de cada circunscripción electoral para un grupo y la mitad para el otro grupo. Cada grupo debe tener 65 escaños. En la Cámara de Senadores debe ocurrir lo mismo respetando la proporcionalidad del sistema mixto, 15 senadores escogidos por regiones y 15 senadores escogidos por distrito único deben estar en un grupo y el resto en el otro grupo. Luego, se debe realizar un sorteo para determinar si el grupo A o el grupo B es el que va a tener un periodo más corto. Es la fórmula más común y también la más justa para hacer esta determinación, aunque exista la posibilidad de que sean los menos votados de cada circunscripción los que sean reemplazados.

Ahora, ¿cómo se vería el calendario electoral si se implementara este cambio?

Año	Presidencial	Congreso 1	Congreso 2	Regionales	Coincidencia
2026	Abril	Abril	Abril	Noviembre	Presidenciales y Regionales en Abril y Noviembre
2027					
2028			Noviembre		
2029					
2030				Noviembre	
2031	Abril	Abril			
2032					
2033			Noviembre		
2034				Noviembre	
2035					
2036	Abril	Abril			

Año	Presidencial	Congreso 1	Congreso 2	Regionales	Coincidencia
2037					
2038			Noviembre	Noviembre	Congreso 2 y Regionales en Noviembre
2039					
2040					
2041	Abril	Abril			
2042				Noviembre	
2043			Noviembre		
2044					
2045					
2046	Abril	Abril		Noviembre	Presidenciales y Regionales en Abril y Noviembre

3. **<u>Modificación para que la valla electoral sea la misma en caso se presente un partido político solo a las elecciones o en una alianza electoral.</u>**

Uno de los grandes problemas que hemos mencionado en el análisis de la situación política actual es que frente a la gran cantidad de oferta electoral debido al alto número de partidos políticos nacionales los ciudadanos enfrentan un reto muy

complicado al momento de informarse sobre las organizaciones políticas y sus candidatos. En el siguiente cuadro podemos ver cómo a lo largo de las últimas décadas ha ido evolucionando la cantidad de partidos políticos que se presentan a los procesos electorales en el Perú:

Año	Cantidad de Partidos/Alianzas
1990	9
1995	14
2000	9
2001	14
2006	20
2011	10
2016	19
2021	18

En el 2011, se formaron varias alianzas: Alianza por el Gran Kambio (Partido Popular Cristiano, Alianza para el Progreso, Partido Humanista Peruano y Restauración Nacional), Alianza Perú Posible (Perú Posible, Acción Popular, Somos Perú), entre otras. En el 2016, se dieron dos alianzas electorales: 1) la del PPC y el APRA, y 2) Frente Amplio: que agrupaba los siguientes movimientos: Ciudadanos por el Cambio, el Movimiento de Afirmación Social (MAS), Tierra y Libertad, Fuerza Social, Partido Comunista Peruano y el Partido Socialista. En el 2021, no se dieron alianzas electorales.

Ahora, si vemos cuál es la situación en el resto de América del Sur, tenemos lo siguiente:

País	Año de Elección	Partidos Inscritos	Candidatos	Población Electoral Habilitada
Argentina	2023	45	5	34,000,000
Bolivia	2020	15	5	7,300,000
Brasil	2022	32	12	156,454,011
Chile	2021	25	7	14,900,000
Colombia	2022	17	8	39,000,000
Ecuador	2021	16	8	13,099,150
Perú	2023	18	18	25,287,954

Podemos ver que si bien hay una cantidad alta de partidos políticos inscritos en los últimos procesos electorales de algunos de los países más importantes de la región, también es cierto que suelen formar alianzas para poder reducir la oferta electoral. En estos países no se suele castigar la formación de alianzas electorales como ocurre en el Perú, no se amplía la valla electoral o el umbral de votos por cada partido político que se suma a una alianza.

En nuestro país, la legislación actual señala, en el artículo 13 de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, que "*en caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos seis por ciento (6%) de los votos válidos. Dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido político adicional*". Esta disposición desincentiva la formación de alianzas electorales, ya que aumenta la cantidad de votos necesarios para poder mantener la inscripción.

Abordar este problema es de particular importancia de cara al siguiente proceso electoral, donde actualmente se encuentran con inscripción vigente 28 partidos políticos. Debido a esto, la legislación electoral en lugar de castigar las alianzas electorales debe promoverlas, para que se agrupen en menos candidaturas y tener un mejor proceso electoral para los ciudadanos.

Sin perjuicio de esta propuesta, es importante que se haga una evaluación seria de la necesidad de la figura de la valla electoral para mantener la inscripción partidaria.

De la revisión de legislación comparada, se evidencia que en la mayoría de los países de la región, la valla electoral o el umbral de votos tiene más bien que ver con el acceso a la repartición de escaños en el Poder Legislativo. Una valla electoral que sirva para cancelar la inscripción de los partidos que no reciban una cantidad determinada de votos no ha servido para cumplir con su finalidad.

Desde que se aprobó la Ley 28094, Ley de Organizaciones políticas, se estableció que un partido político podía ver su inscripción cancelada "*cuando no haya alcanzado el 5% de la totalidad de los sufragios emitidos en una elección general, salvo que hubiese obtenido representación parlamentaria*". Sin embargo, durante los siguientes años se presentaron otros proyectos de ley con el propósito de establecer una nueva barrera electoral. Según argumenta la exposición de motivos del Proyecto de Ley 13016/2004-CR, presentado por Aurelio Pastor, se tenía que abordar que "*cada vez que tenemos elecciones generales aparecen inscritos un número exagerado de organizaciones políticas cada cual presentando candidatos al Congreso y a la Presidencia de la República, dando lugar a que al momento de la distribución de los escaños en el Congreso, partidos políticos con apenas I % de los votos válidos, lleguen a conseguir por el tipo de representación electoral, uno o dos escaños*". En ese momento, habían inscritos 27 organizaciones políticas para el proceso electoral del 2006, con la proyección de que lleguen a ser 30.

El propósito de esta norma era, según su autor, reducir la dispersión en la representación y en el número de partidos con representación en el Congreso para que sólo permanezcan los partidos con mayor votación y para fomentar el aglutinamiento de fuerzas políticas de la misma tendencia. Al final, la norma fue modificada para establecer una valla electoral más alta.

Hoy, como en el momento en el que esa iniciativa legislativa fue presentada, existen más de 25 partidos políticos inscritos para el proceso electoral del 2026. Y el Congreso de la República tiene 13 bancadas, más que nunca antes. Es decir, la figura de la valla electoral, desde que fue implementada, no ha logrado cumplir su propósito de generar una mejor oferta electoral.

Propuesta legislativa

Para solucionar este problema se propone hacer una modificación para que la valla electoral sea la misma tanto si un partido político decide postular solo, como si varios partidos políticos deciden formar una alianza bajo una sola candidatura.

3. Legislación comparada

<u>Sobre la necesidad de distritos electorales más pequeños:</u>

Chile.- Chile es un país con 16 regiones divididas en 28 distritos. Por ejemplo, la capital Santiago de Chile tiene una población electoral de más de 6 millones de ciudadanos y se divide en 6 distritos electorales.

México.- Tiene un sistema mixto, se escogen 300 diputados por distritos electorales uninominales y se escogen otros 200 diputados mediante un sistema de representación proporcional en cinco circunscripciones de distrito electoral múltiple. Cada circunscripción escoge a 40 diputados.

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, Bélice, 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.

<u>Sobre la renovación por mitades:</u>

Argentina.- En el caso de la República de Argentina, se cuenta con un sistema parlamentario bicameral, en donde el Congreso de la Nación Argentina se conforma por la Cámara de Diputados y el Senado.

El contenido del artículo 50 de la Constitución de la Nación Argentina, regula el tiempo de mandato de los Diputados y la facultad para ser reelegidos, en los siguientes términos.

> "Artículo 50.- Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período."

Para el caso de los Senadores, el legislador constituyente preciso en el artículo 56 de la Constitución argentina vigente que, el ejercicio de su mandato dura seis (6) años y son reelegibles indefinidamente; no obstante, se precisa además que, el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

> Artículo 56.- Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años.

Brasil.- En la República Federativa del Brasil, el órgano encargado de ejercer el Poder Legislativo es el Congreso Nacional de Brasil, de legislatura bicameral; el cual, está conformado por la Cámara de Diputados y el Senado.

De acuerdo con el artículo 44 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, cada periodo legislativo tendrá una duración de cuatro (4) años. No obstante, los incisos 1 y 2 del artículo 46 de la referida Norma Fundamental señalan lo siguiente:

> "Artículo 46.- El Senado Federal se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos por voto mayoritario.
>
> 1°. Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores un término de ocho años.
>
> 2°. La representación de cada Estado y del Distrito Federal será renovada cada cuatro años, alternadamente reeligiendo un tercio y dos tercios. [...]"

En consecuencia, el tiempo de mandato de los diputados es de cuatro (4) años; mientras que, el de los senadores es de ocho (8) años, pero donde un tercio (1/3) y

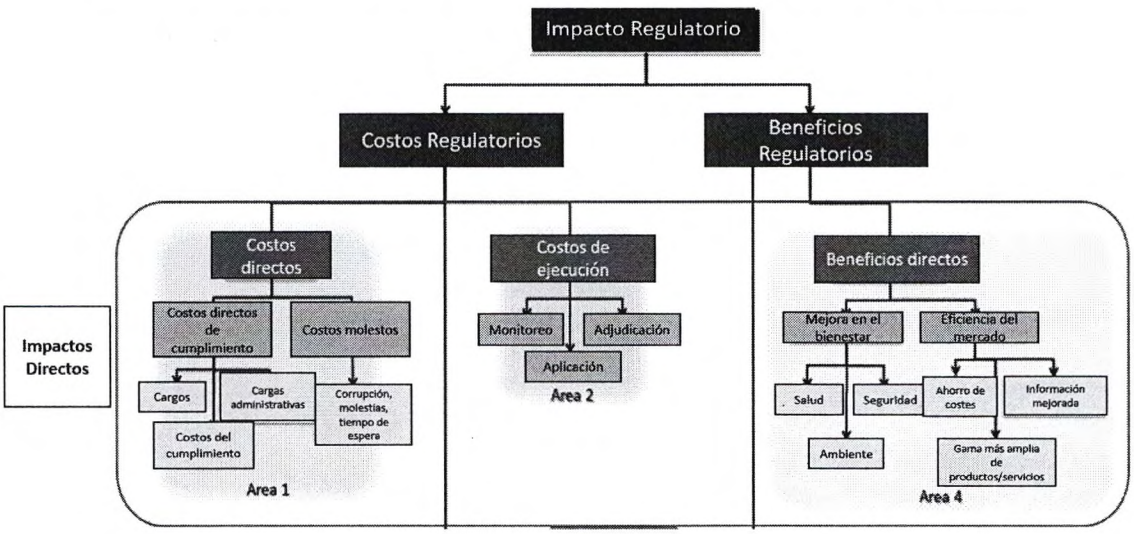
dos tercios (2/3) van renovándose alternativamente cada 4 años. Finalmente, la Constitución de Brasil vigente no establece límites acerca de la reelección de parlamentarios.

Chile.- En el caso de Chile, el órgano legislativo es el Congreso Nacional, de naturaleza bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. El artículo 47 de la Constitución Política de la República de Chile, establece que el mandato de los diputados es de cuatro (4) años.

Por su parte, el artículo 49 de la referida Norma Fundamental, señala que el mandato de los senadores es de ocho (8) años y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley -entre ellas, las de reforma constitucional- y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis de impactos:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas. Figura 3. A map of regulatory cost and benefits. p. 21. Traducción propia.

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: personas naturales y jurídicas y Estado.

Respecto de los costos y beneficios

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados, en este caso, todos los ciudadanos del Perú) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios a las partes involucradas:

-
- Se otorga una herramienta directa de control a los ciudadanos, para reafirmar su apoyo a los candidatos elegidos, cada dos años y medio. Esto constituirá un mecanismo de evaluación de desempeño de la labor de los diputados y senadores.

- En esa línea, una acción más directa del ciudadano en la renovación de los parlamentarios le permitirá a estos gozar de mayor legitimidad.

- A su vez, la renovación por mitades generará incentivos para que los congresistas y parlamentarios mantengan criterios y principios de eficacia, eficiencia y probidad para asegurar su continuidad en el Parlamento. Así, se crea una sinergia entre el ciudadano y el político, debiendo este último suplir constantemente las expectativas de sus electores, quienes a su vez verán su voto debidamente representado.

- El fortalecimiento de la legitimidad del Parlamento y de la representatividad de los ciudadanos garantizará un panorama político nacional más sólido. Esto tendrá como resultado directo el incremento en la seguridad jurídica para los inversores privados nacionales e internacionales.

- La promoción de las alianzas electorales, mediante la reducción de la valla electoral de 6% a 5%, reducirá los costos de información que asumen los ciudadanos en una elección, toda vez que existirá menor oferta de listas postulantes y se podrá analizar con mayor detenimiento cada una de ellas. Asimismo, la "clase política" tendrá un incentivo extra para establecer mayores canales de diálogo, relación y representación entre ellos mismos.

- Reducir el tamaño de las circunscripciones electorales tiene un efecto directo en la reducción de los costos de información que asumen los ciudadanos, toda vez que habrá menos candidatos por cada jurisdicción. A su vez, una circunscripción electoral más pequeña incidirá de manera positiva en la relación de representación entre elector – diputado / senador, principalmente por la focalización de la campaña en las necesidades de una determinada circunscripción y la rendición de cuentas post elección.

Al respecto, diversas fuentes han asegurado que parte importante del debacle económico nacional se debe a la inestabilidad política[7]. En esa línea, fuentes internacionales concluyen la estrecha relación entre la inestabilidad política y la economía de un país[8]. Por ello, es menester que se elaboren propuestas de reforma legislativas destinadas a corregir esta problemática.

En contraposición, la presente propuesta podría acarrear los siguientes costos:

- Costos en la implementación del proceso electoral, cada dos años y medio, para elegir a los representantes parlamentarios, conforme al presupuesto asignado, considerando una elección extra a las contempladas en la actualidad.

- Costos en la determinación de las circunscripciones electorales.

- Costos relativos a la necesidad del Estado de informar y capacitar a la ciudadanía respecto de las nuevas reglas electorales para la elección de diputados y senadores.

Sin embargo, corresponde desestimar estos argumentos por lo siguiente:

- Los costos de implementación por la elección extra se ven contrapuestos con el fortalecimiento del rol del ciudadano en la elección y fiscalización constante de sus representantes. Se brindan nuevas herramientas para evaluar el desempeño del congresista y senadores a través del voto por renovación en plazos más cortos.

- Contribuye a revertir la crisis de representación, en tanto, brinda incentivos para que los representantes se encuentren efectivamente comprometidos con las demandas de los ciudadanos.

- Cabe destacar que un contexto de incertidumbre política e inseguridad jurídica para invertir en el país termina por generar mayores costos al Estado y sobre todo a la ciudadanía que el costo de implementar un nuevo sistema electoral para los congresistas y senadores.

---

7 "Crisis en Perú: la incertidumbre por la inestabilidad política ensombrece la economía peruana". Forbes Staff. 2023.

"¿Cómo afecta la inestabilidad política a la economía nacional?". El Comercio. 2022. https://elcomercio.pe/economia/como-afecta-la-inestabilidad-politica-a-la-economia-nacional-noticia/

"Inestabilidad política disminuye la inversión extranjera en el Perú, afirma exministro de Comercio". RRP Noticias. 2023. https://www.youtube.com/watch?v=SvAB1lucIQE&ab_channel=RPPNoticias

"Efectos de la crisis política en la economía peruana". Entrevista a Mario Miguel Vergara, profesor de los Programas en Finanzas de ESAN. ATV+. 2024.

8 Echeverría Herrera, Guillermina y Ortiz Velosa, Sandra (1999) La inestabilidad política y sus dimensiones en la economía: Un marco interpretativo 1994-1998. Económicas CUC.

Pérez Arrobo, Gustavo (2019) (In)estabilidad política y crecimiento económico en América Latina desde principios del siglo XX. Flacso, Ecuador.

"Cómo afecta la inestabilidad política a las empresas" Asociación para el Progreso de la Dirección. 2019. https://www.apd.es/como-afecta-inestabilidad-politica-a-empresas/

- La modificación de las circunscripciones electorales será evaluada periódicamente por el INEI, conforme a su presupuesto asignado y a las funciones y competencias con las que ya cuenta actualmente. En ese sentido, no se generan nuevos costos económicos u operativos en este aspecto.

- El artículo 5 de la Ley N° 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, establece claramente que es función de la ONPE el publicitar por todos los medios necesarios, los procedimientos y formas del acto de la elección. Asimismo, dispone que esta entidad es la encargada de capacitar a los ciudadanos respecto de la ejecución de los procesos electorales.

  Por tanto, actualmente existe una entidad encargada de informar a los peruanos respecto de los procesos electorales, entre ellos, la elección de diputados y senadores. Por lo cual no se genera ningún costo adicional en este aspecto, en tanto se mantiene el cumplimiento del principio de publicidad de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones[9].

En ese sentido, se ha determinado que lo propuesta en la presente iniciativa legislativa genera claros beneficios a los ciudadanos y al correcto funcionamiento de la representación parlamentaria, mientras que los posibles costos son de carácter temporal y no superan los beneficios identificados.

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

Ley actual	Cambio propuesto
Ley Orgánica de Elecciones N°26859	
Artículo 21.- Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. 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,	"Artículo 21.- Los **diputados y senadores** de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección para la Cámara de Diputados se realiza mediante un sistema de 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,

[9] **LEY N° 26859, LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES**
Artículo IV. Principio de publicidad
El proceso electoral debe ser objeto de publicidad y difusión con la finalidad de promover la libre concurrencia y competencia efectiva, facilitando la supervisión y el control de los actos provenientes de los ciudadanos que participen en forma individual y asociada.

en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. 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. 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.	en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional. Para la elección de los **diputados**, el territorio de la República se divide **en 30 circunscripciones electorales: una (1) por cada región, con la excepción de Lima Metropolitana, que se divide en cuatro (4) distritos electorales: Lima Norte, Lima Sur, Lima Este y Lima Centro; una (1) por la provincia constitucional del Callao; una (1) por Lima Provincias; y una (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero.** 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 **que existe en cada circunscripción**, con excepción de la circunscripción Peruanos Residentes en el Extranjero, a la cual se le asignan únicamente dos escaños. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de Reforma del Artículo 90 de la Constitución Política del Perú". **La elección para la Cámara de Senadores se realiza mediante un sistema mixto. Se escoge al menos un (1) senador por cada región, uno (1) por la Provincia Constitucional del Callao, uno (1) por Lima Provincias y uno (1) por los Peruanos Residentes en el Extranjero. El resto de senadores se escogen mediante un sistema de distrito único, aplicando el método de cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional.**
	"Artículo 21A.- Ambas cámaras del Congreso de la República se renuevan por mitades cada dos años y medio mediante un proceso electoral organizado conforme a ley".
Ley de Organizaciones Políticas	
"Artículo 13. Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político	"Artículo 13. Causales de la cancelación de la inscripción de un partido político

La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos: (...) b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos seis por ciento (6%) de los votos válidos. Dicho porcentaje se eleva en uno por ciento (1%) por cada partido político adicional. (...)	La inscripción de un partido político se cancela en los siguientes casos: (...) b) En caso de haber participado en alianza, si esta no hubiese alcanzado al menos **cinco por ciento (5%)** de los votos válidos. (...)

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.