

Proyecto de Ley N° 4194/2018-PE



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 10 de abril de 2019

OFICIO N° 092 -2019 -PR

Señor
DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107° y 206° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, los Proyectos de Ley que plantean la Reforma Política del Estado Peruano, y que fueron presentados al Poder Ejecutivo por parte de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, creada mediante la Resolución Suprema N° 228-2018-PCM de diciembre del año 2018, solicitándole por la importancia de los mismos, se sirva disponer su trámite con el **carácter de urgente**, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú. Los proyectos anexados a la presente comunicación, son los siguientes:

1. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional para promover la gobernabilidad y fortalecer la democracia.
2. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional.
3. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos.
4. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales.
5. Proyecto de Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas.
6. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato.
7. Proyecto de Ley que modifica la Legislación Electoral sobre impedimentos para ser candidato.
8. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 93 de la Constitución.
9. Proyecto de Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor elección del proceso electoral.

324241-ATP

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de ABRIL del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4194 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCION y REGLAMENTO



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad"

10. Proyecto de Ley que modifica la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, sobre los Sistemas Electorales Regional y Municipal.
11. Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades para fortalecer la fiscalización y control por los Consejos Regionales y Concejos Municipales.
12. Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la Constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovar los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,



MARTIN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros



Proyecto de Ley

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

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

Artículo 1.- Objeto de la Ley

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

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

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

“Artículo 2.- Elecciones regionales

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

“Artículo 4.- Fecha de las elecciones y convocatoria

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

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



“Artículo 5.- Elección del Gobernador y Vicepresidente

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

“Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional

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

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

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

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

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

- 1. La votación es por lista, en circunscripción única regional.**
- 2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo.**
- 3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde.**
- 4. En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.**
- 5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobarán las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.”**

“Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos

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





Proyecto de Ley

“Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos

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

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

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

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. **Cincuenta por ciento (50%) de mujeres y cincuenta (50%) de hombres ubicados de manera alternada.**
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.
3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

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

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

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

“Artículo 13.- Requisitos para ser candidato

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



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

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

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

“Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones

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

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

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

“Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos

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

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

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

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

“Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal

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





Proyecto de Ley

La elección se sujeta a las siguientes reglas:

1. La votación es por lista.
2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la **mayoría absoluta** de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.
3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de Regidores que les corresponde.
4. **En las provincias en las que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.**
5. El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo."



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

En Lima, a los días del mes de de 2019


.....
MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República


.....
SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

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

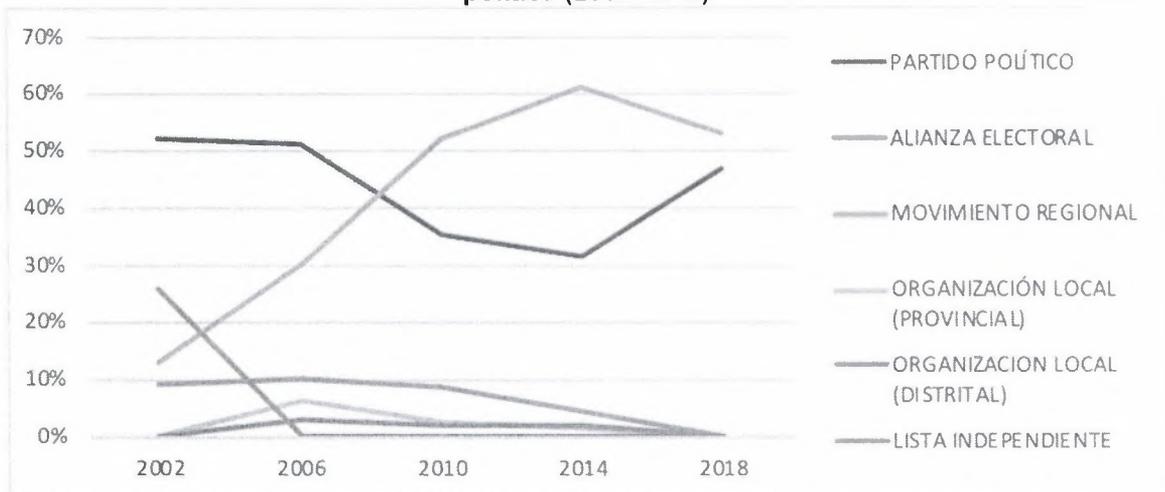
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

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

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

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



Fuente: INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

No obstante, los movimientos regionales no están exentos de los problemas que exhiben los partidos políticos nacionales existentes en nuestro país. En su mayoría, como los partidos, los movimientos regionales constituyen vehículos personalistas efímeros en los que individuos que quieren ser candidatos se unen al inicio del proceso electoral con la finalidad de superar los requisitos exigidos por ley para inscribir sus candidaturas y facilitar



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

la logística del proceso electoral, pero no se mantienen como colectivos duraderos con vínculos estables con la ciudadanía más allá de la elección².

La debilidad organizativa de los partidos políticos nacionales y los movimientos regionales genera una serie de problemas en la política subnacional que esta propuesta busca atender. Para empezar, durante el proceso electoral, abunda la improvisación y el establecimiento de prácticas informales que desvirtúan las leyes existentes relacionadas con la inscripción de candidaturas. Prácticas como la designación de candidaturas a último minuto a partir de negociaciones de las contribuciones económicas que los aspirantes a candidatos pueden hacer a la lista, reemplazan procesos reales de democracia interna³. Se abusa también de la figura del domicilio múltiple, permitiendo a ciudadanos que no viven en la circunscripción y no conocen a fondo las necesidades y problemas de la misma, puedan postular para ser autoridad. Esto hace, por ejemplo, que ciudadanos que han residido en Lima durante muchos años terminen siendo elegidos alcaldes o gobernadores regionales en departamentos del interior del país. El siguiente caso es ilustrativo. En el año 2014, Hugo Mamani Cabana postula y es elegido como regidor en el distrito de Paucarpata, provincia de Arequipa, departamento de Arequipa; y en el año 2018 postula, siendo también elegido, como consejero regional en el departamento de Moquegua.

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

No solo la concurrencia de cuotas es alta. Otra práctica común que desvirtúa el mecanismo de las cuotas es ubicar a las mujeres e indígenas (en las circunscripciones donde aplica la cuota indígena) mayoritariamente en el último tercio de la lista de candidatos al legislativo municipal y regional como “relleno” para cumplir con la cuota. Por ejemplo, de acuerdo a cifras presentadas por el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) para las elecciones regionales y municipales 2006 y 2010, la mayor parte de candidatas mujeres se concentra en el tercio inferior de las listas de candidaturas en las elecciones provinciales y en el tercio medio de las listas en las distritales^{5 6}.



² Remy, M. I. (2010). Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia. *Argumentos*, (3); Tanaka, M., & Guibert, Y. (2011). Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. En *El nuevo poder en las Regiones* (pp. 18–28). Lima: Departamento de Ciencias Sociales - PUCP; Muñoz, P., & García, A. (2011). Balance de las Elecciones Regionales 2010. En *El nuevo poder en las Regiones* (pp. 8–17). Lima: Departamento de Ciencias Sociales – PUCP; Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Levitsky, S. (2013). Peru: Challenges of a Democracy without Parties. In J. Domínguez & M. Shifter (Eds.), *Constructing Democratic Governance* (4th ed., pp. 282–315). Baltimore: The Johns Hopkins University Press; Levitsky, S., & Zavaleta, M. (2016). Why No Party-Building in Peru? In S. Levitsky, J. Loxton, B. Van Dyck, & J. I. Domínguez (Eds.), *Challenges of Party-Building in Latin America* (pp. 412–439). Cambridge: Cambridge University Press; Muñoz, P., Monsalve, M., Guibert, Y., Guadalupe, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Universidad del Pacífico; Jaramillo, C. (2018). *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Tesis de Licenciatura. Lima: PUCP.

³ Este problema será objeto de otro proyecto de cambio normativo vinculado a la Ley de Partidos Políticos.

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

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

⁶ Sobre la brecha de género en la participación y representación política en Perú ver también: Schmidt, G. D., & Saunders, K. L. (2004). Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates. *Comparative Political Studies*, 37(6), 704–734; Muñoz, P., & Guibert, Y. (2014). Mujeres y política en las Elecciones Regionales y Municipales, 2002-2014. *Argumentos*, (5); Uchuypoma, D., & Zambrano, G. (2015).

Como se puede observar en las siguientes tablas, esta práctica está lejos de haber acabado. En el proceso electoral del 2018, en todos los casos, la posición promedio de candidatas mujeres y de los candidatos y candidatas indígenas en las listas a consejeros regionales y regidores provinciales y distritales es mayor que la posición promedio que tenían los candidatos que resultaron electos. En todos los casos, también la posición promedio de las candidatas mujeres es mayor, incluso, que la de los candidatos indígenas, haciendo menos probable aún su elección. Esto explica la mayor brecha de género en la elección de autoridades subnacionales que se explica más adelante.

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

Promedio – Total Regional y Municipal		
	Candidatos	Electos
Mujeres	4.41	2.94
Jóvenes	4.93	3.35
Nativos	4.45	3.26

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

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

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

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

Tabla 3: Ubicación promedio de candidatos presentados por cuotas versus ubicación promedio de candidatos electos regidores en las elecciones municipales provinciales 2018

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

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



Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú. Lima: IDEHPUCP/Konrad Adenauer; Cueva Hidalgo, C., Freidenberg, F., & Uchuypoma, D. (2018). Mujeres peruanas en la política subnacional: trayectoria y perfiles de las consejeras regionales (2002-2014). En *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 223–248). México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Tabla 4: Ubicación promedio de candidatas presentados por cuotas versus ubicación promedio de candidatos electos regidores en las elecciones municipales distritales 2018

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

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

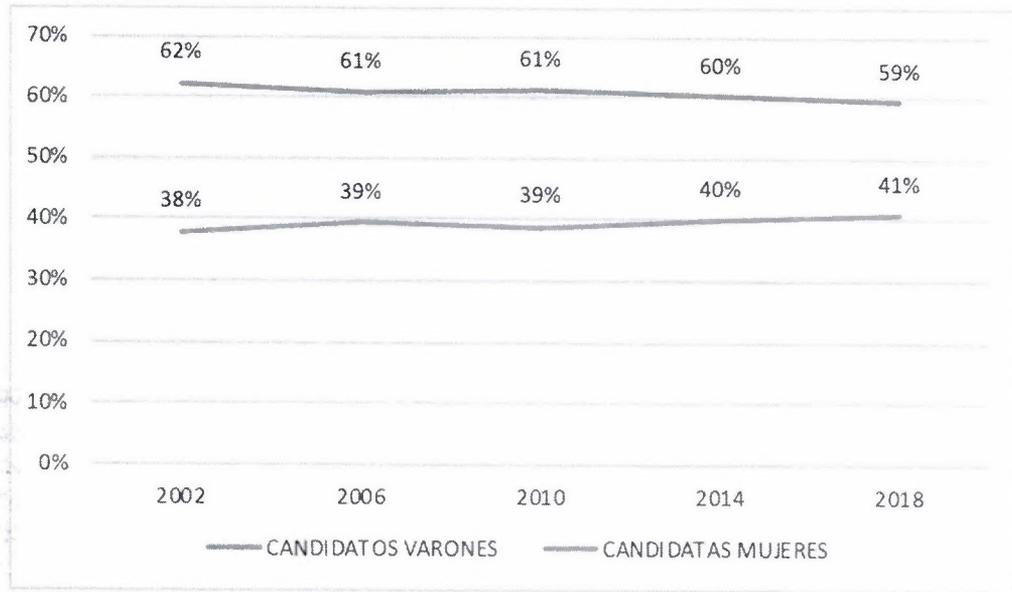
Estas dos prácticas hacen que, a pesar de cumplir formalmente con la cuota de género y la cuota indígena para asegurar la inscripción de las listas, en la práctica, son muy pocas las mujeres e indígenas efectivamente elegidos como consejeros regionales y regidores municipales. Veamos primero el caso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

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

⁷ PL 3903/2018-CR presentado por congresistas del Grupo Parlamentario Nuevo Perú a propuesta de la congresista Indira Huilca Flores el 12 de febrero del 2019. Ver también el PL 673/2016-CR presentado por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad el 23 de noviembre del 2016.

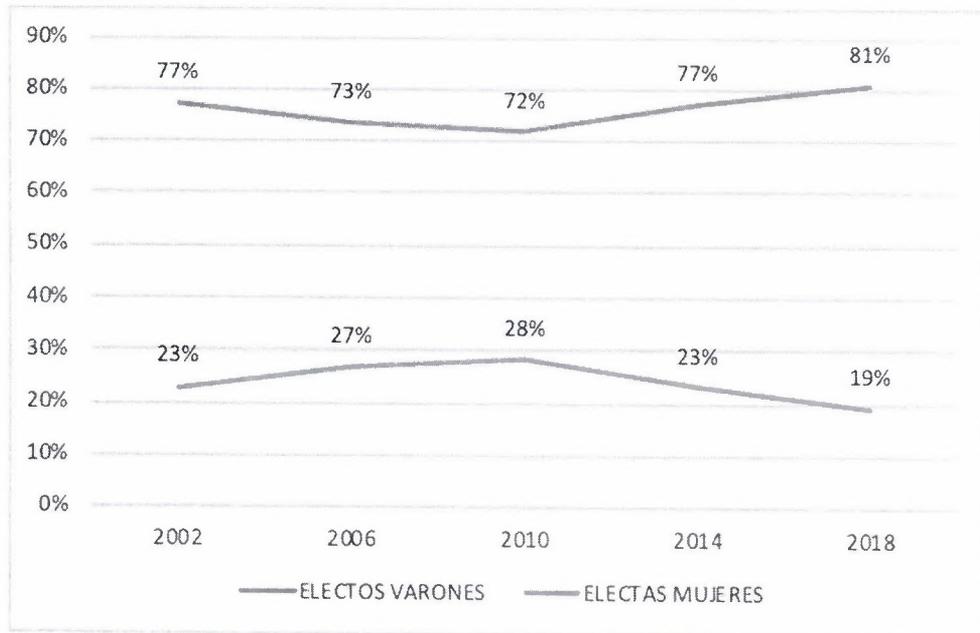
⁸ Sobre este tema ver: Quintanilla, T. (2012). *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Lima: Flora Tristán/Calandria/Diakonia; Ruiz Bravo, P., & Córdova, L. (2011). Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y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

Gráfico 2: Porcentaje de candidatos varones y mujeres al Consejo Regional (2002-2018)



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

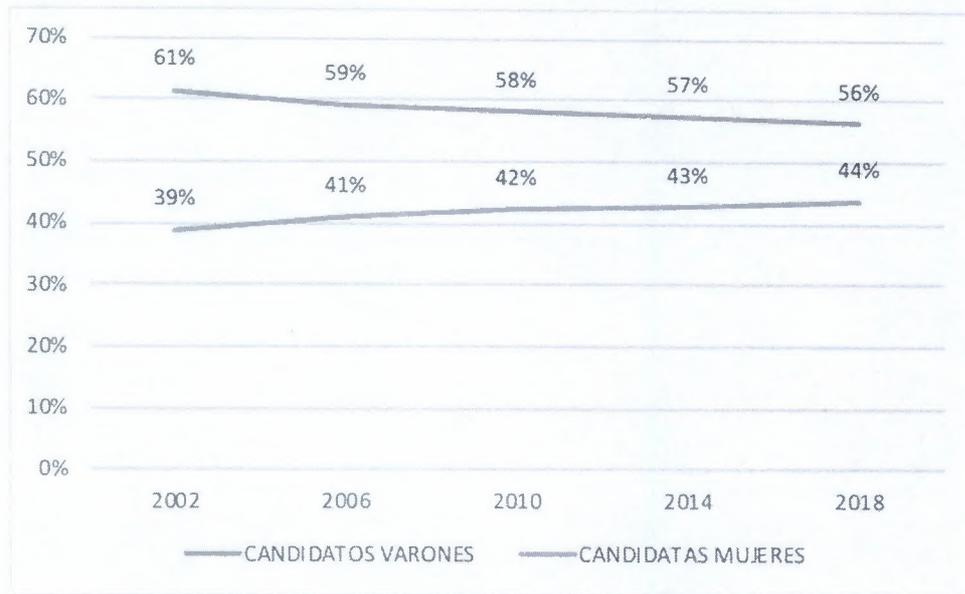
Gráfico 3: Porcentaje de varones y mujeres electos como consejeros regionales (2002-2018)



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

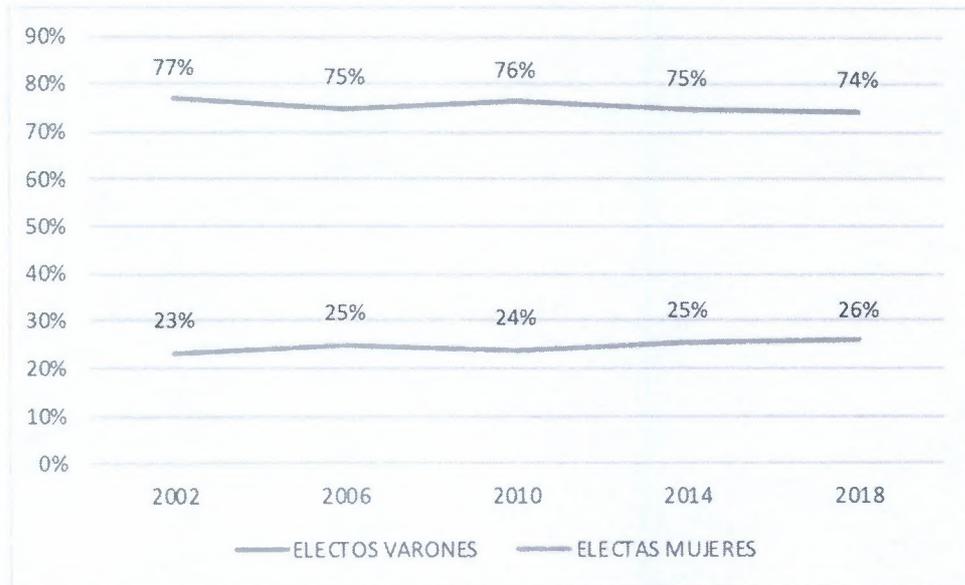


Gráfico 4: Porcentaje de candidatos varones y mujeres al Concejo Provincial (2002-2018)



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

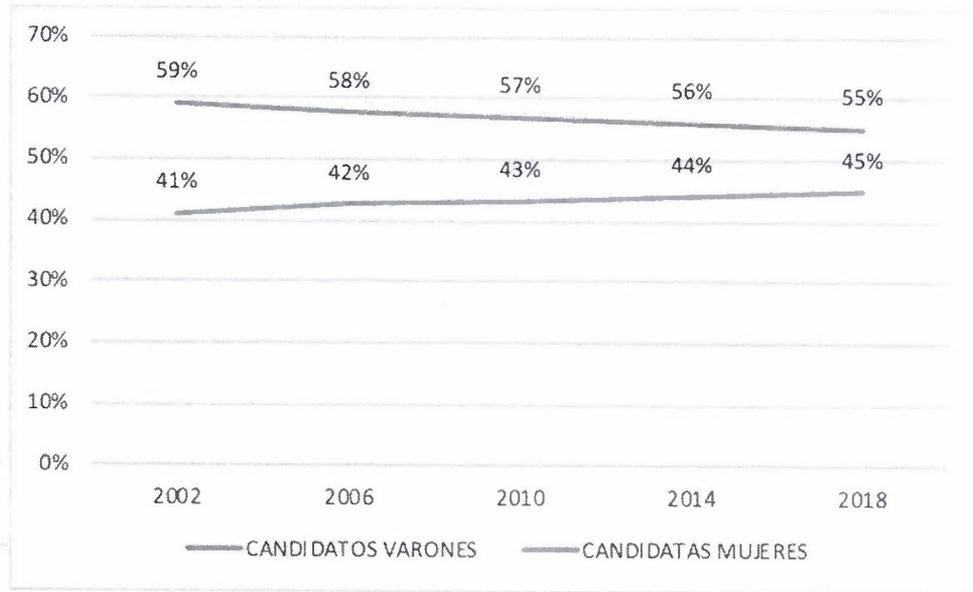
Gráfico 5: Porcentaje de varones y mujeres electos como regidores provinciales (2002-2018)



Fuente: INFOgob / JNE (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

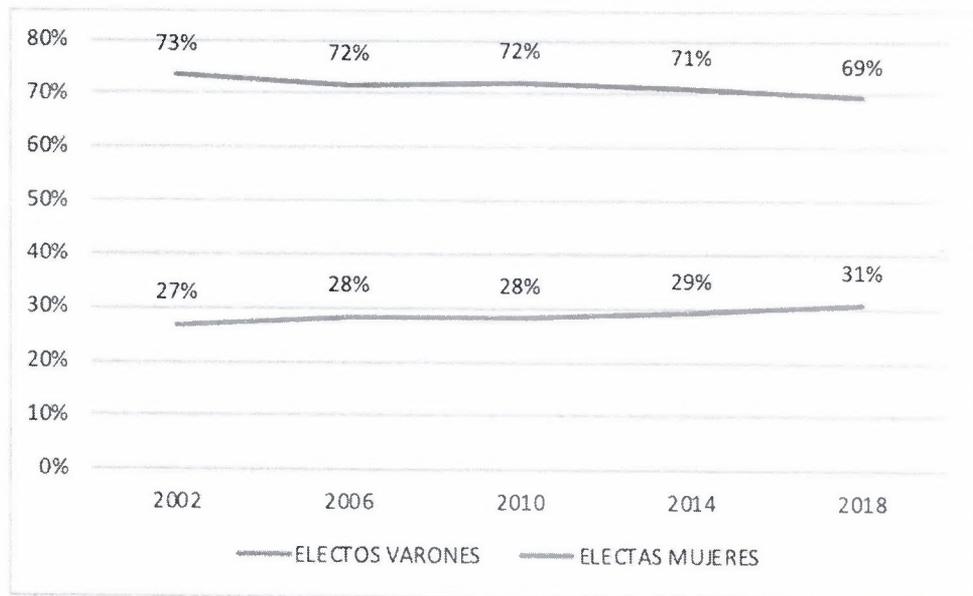


Gráfico 6: Porcentaje de candidatos varones y mujeres al Concejo Provincial (2002-2018)



Fuente: INFOgob / JNE (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

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



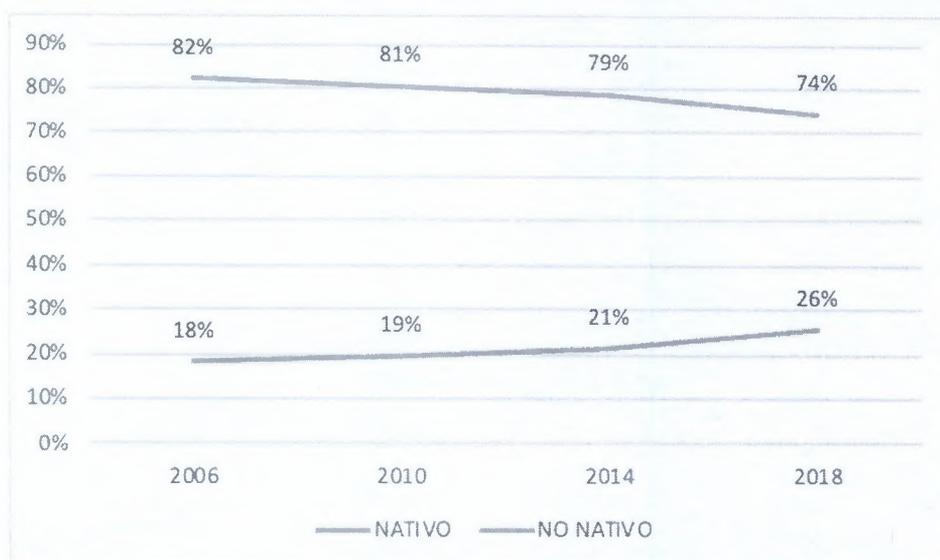
Fuente: INFOgob / JNE (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).



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

Ello pese a que la cuota ha ido ampliando el ámbito en el territorio nacional en el que se dispone su aplicación¹⁰. Si se analizan las candidaturas a consejeros regionales (con cálculos sobre la base de los departamentos y provincias en que esta cuota resulta de aplicación), se constata que quienes postulan como parte de la cuota nativa o indígena responden a alrededor de 20% (incluso con una cifra tope de 26% en la última elección), pero que quienes resultan como autoridades electas, en los últimos procesos electorales, no representan ni el 15% mínimo contemplado en la cuota (10%, 7% y 12%, en los tres últimos procesos electorales).

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



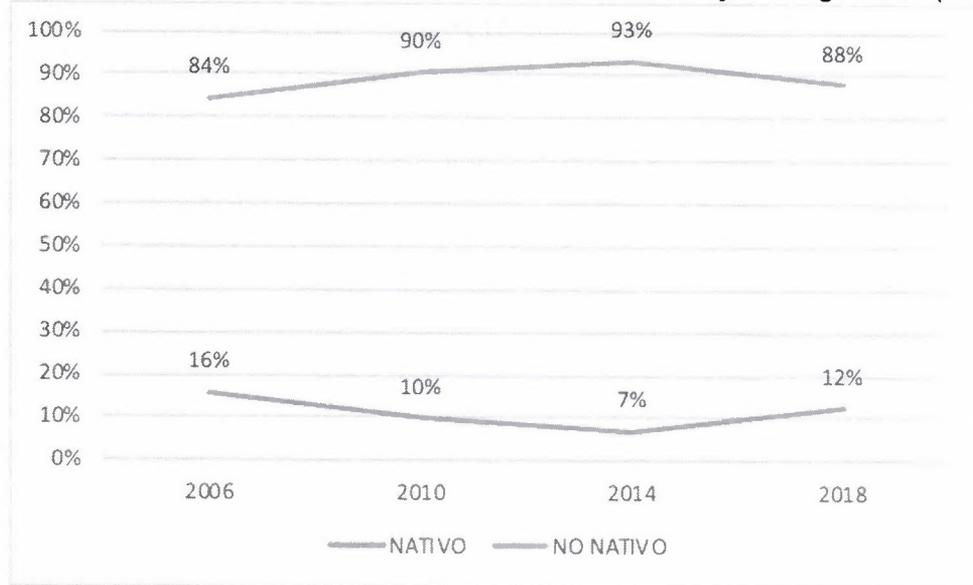
Fuente: INFOgob / JNE (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).



⁹ A modo de ejemplo, según información del JNE, en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2014, no se tuvo ningún consejero regional electo que se identificara como indígena o respondiera a dicha cuota en los departamentos de Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y Apurímac, pese a que estos departamentos formaban parte de los 18 en los que se aplicó la cuota en dicha elección. En el caso de las Elecciones Regionales y Municipales 2018, también según información de dicho organismo electoral, no hay representantes indígenas en los consejos regionales de Madre de Dios o Lambayeque, ambos departamentos en los que sí se aplica la cuota indígena.

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

Gráfico 9: Porcentaje de nativos y no nativos electos como consejeros regionales (2002-



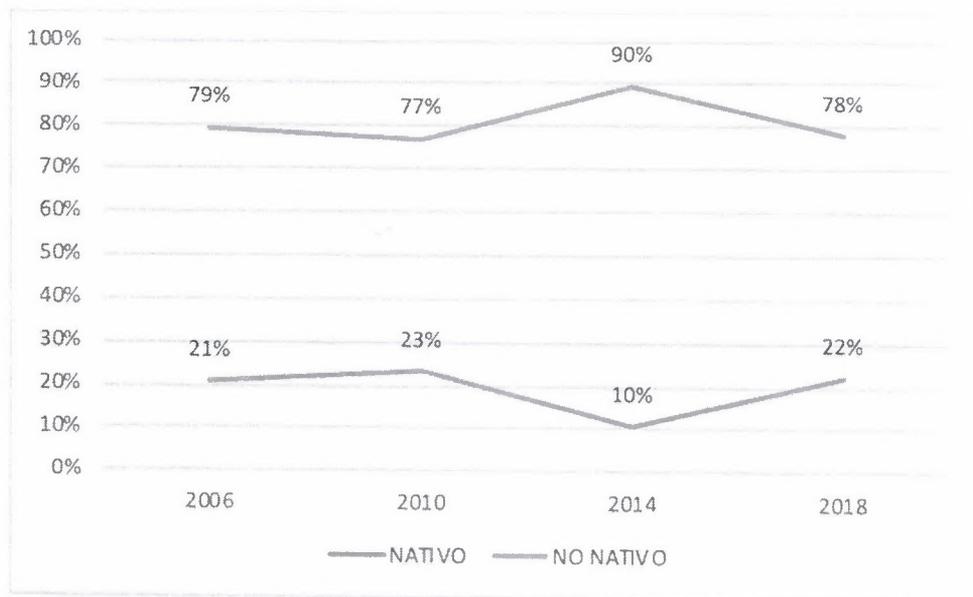
2018)

Fuente: INFOgob / JNE (Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política).

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

Gráfico 10: Porcentaje de candidatos nativos y no nativos al Concejo Provincial (2002-

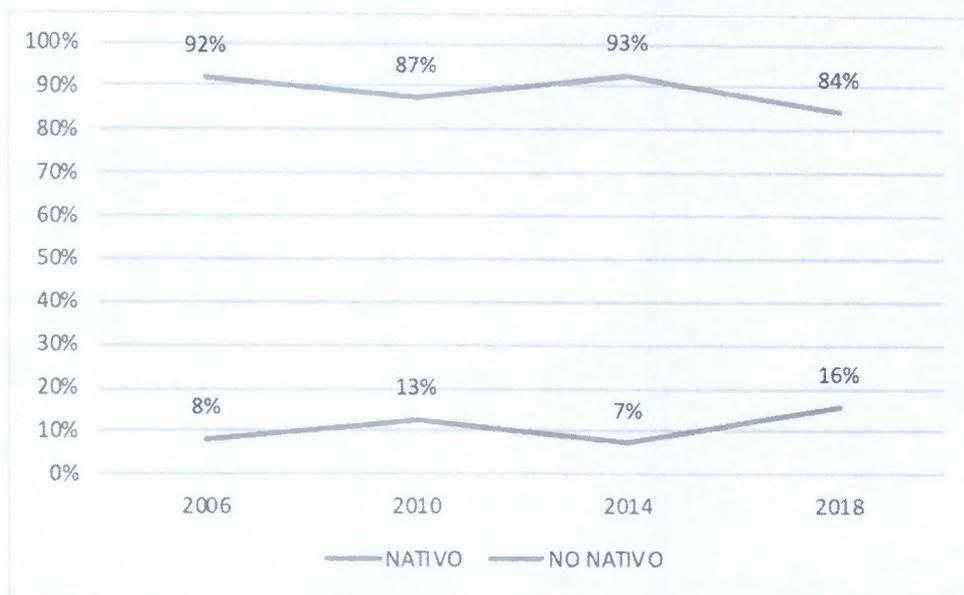
2018)



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



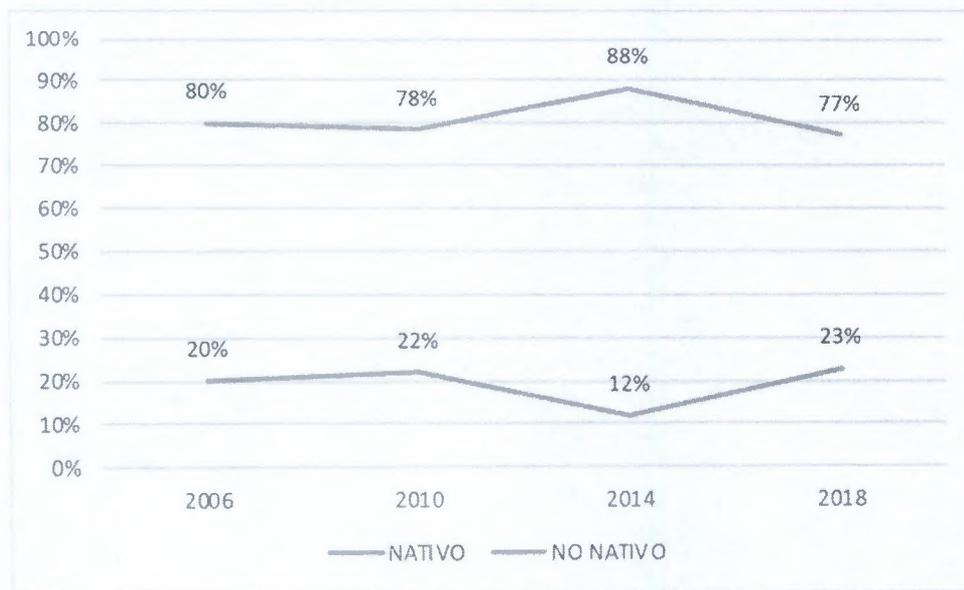
Gráfico 11: Porcentaje de nativos y no nativos electos como regidores provinciales (2002-2018)



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

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

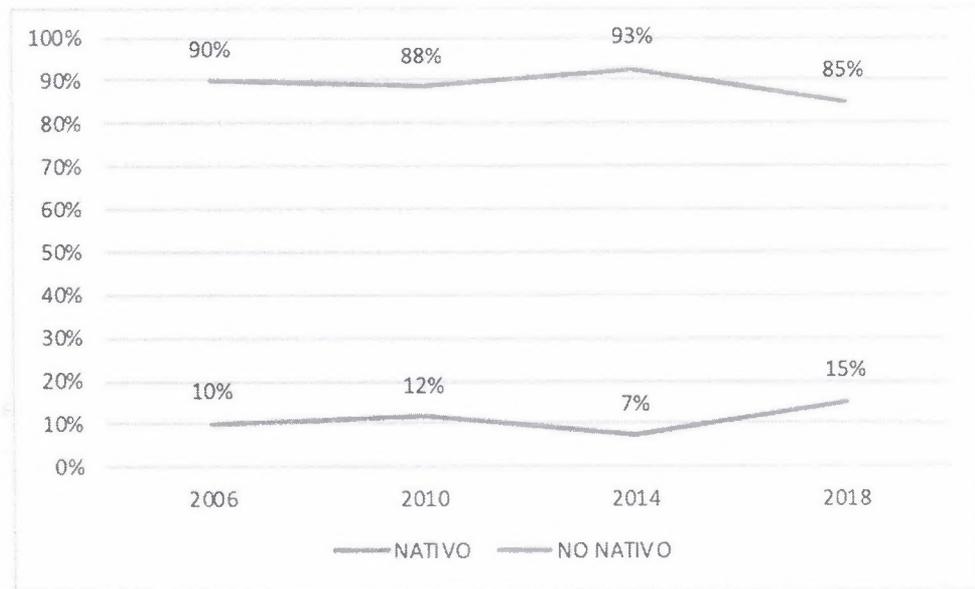
Gráfico 12: Porcentaje de todos los candidatos nativos y no nativos en elecciones regionales y municipales (2002-2018)



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

Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE
ASESORÍA JURÍDICA
M. Larrea S.

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



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



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

2. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA REPRESENTACIÓN REGIONAL Y LOCAL

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

2.1 Eliminar domicilio múltiple

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

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

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

En segundo lugar, establecer como criterio para la inscripción de listas de candidatos al Consejo Regional y al Concejo Municipal la paridad de género (50% de varones y 50% de mujeres) con alternancia en las listas. Esto quiere decir que la conformación de la lista debe seguir una secuencia mujer-varón-mujer-etc. o varón-mujer-varón-etc. desde la

candidatura a primer regidor hasta el último candidato a suplente. Dado que, conforme a la propuesta, la elección de los legislativos subnacionales utilizará la lista cerrada tanto en las elecciones municipales como las regionales, esto implicará que, finalmente, se elegirá un número equivalente de varones y mujeres al Consejo Regional y el Concejo Municipal.

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

De hecho, diversos tratados internacionales a los que el Perú está sujeto promueven este tipo de medidas con la finalidad de garantizar la igualdad política de la mujer, como la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, el Tratado sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención *do Belem do Pará*). Además, la Carta Democrática Interamericana de la OEA, que, en su artículo 9, señala que “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial (...) contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. Asimismo, Perú promueve también en su legislación nacional la igualdad de género (Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres, Ley N° 28983), estableciéndose a favor de adoptar medidas de acción positiva encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre la mujer y el hombre.

En la región, es clara la tendencia a implantar políticas de cuotas de género con mandato de alternancia:

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

País	Año de introducción y modificaciones de la cuota de género	Cuota de género	Alternancia
ARGENTINA	1991 (2001, 2017)	50%	Si
BRASIL	1995 (1997, 2009)	30%	No
BOLIVIA	1997 (1999, 2005, 2010)	50%	Si
CHILE	2015	40%	No
COLOMBIA	2000	30%	No

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



ECUADOR	1997 (2000, 2009)	50%	Si
MÉXICO	2002 (2004, 2012, 2017)	50%	Si
VENEZUELA	1998	40%	Si

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

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

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

Proyecto	Proponente	Año de presentación	Propuesta
Proyecto 01217	Congreso de la República – Cédula Parlamentaria Aprista	2001	Cuota de género y la alternancia en las listas electorales de los partidos políticos, movimientos y agrupaciones.
Proyecto 0582	Congreso de la República - multipartamentario	2003	Paridad y la ubicación alternada de los candidatos en las listas para el Congreso de la República, municipalidades y gobiernos regionales.
Proyecto 268/2011-JNE	Jurado Nacional de Elecciones	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto 590/2011-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones	2011	Alternancia hasta completar la cuota electoral de 30%.
Proyecto 02191/2012-CR	Congreso de la República – Perú Posible	2013	Nueva cuota de género e implementa la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.
Proyecto 1313/2016-JNE (Proyecto de Código Electoral)	Jurado Nacional de Elecciones	2017	50% de hombres y de mujeres, alternándose en las listas al Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales.
Proyecto 1315/2016-PE	Poder Ejecutivo	2017	En listas de candidatos para cargos de dirección del partido y candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no puede ser inferior a 50% del total de participantes en las listas de candidatos, debiendo respetar el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.
Proyecto 1751/2017-CR	Congreso de la República – congresistas no agrupados (recoge las propuestas del Grupo de Trabajo de Reforma	2017	Listas de candidatos para Congreso, Parlamento Andino, consejos regionales y concejos municipales deben estar compuestas por un número no

	Electoral constituido al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, presidido por la congresista Patricia Donayre).		menor de 50% de mujeres o de hombres.
Proyecto 3185/2018-PE	Poder Ejecutivo	2018	Establece la bicameralidad e incluye entre sus propuestas de sistema electoral, la paridad y alternancia en las listas.
Proyecto 3461/2017-CR	Congreso de la República – Alianza por el Progreso	2018	Ley de Reforma Constitucional, a fin de implementar en el Congreso de la República un sistema Bicameral con paridad entre hombres y mujeres
Proyecto 3538/2017-CR	Congreso de la República – congresistas no agrupados	2018	Principio de la paridad de género en la representación política nacional, mediante la inscripción de listas de candidatos a cargos partidarios y de elección popular que incorporen la paridad alternada de hombres y mujeres o viceversa.

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

2.3 Cifra repartidora diferenciada para cuota indígena



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

M. Larrea

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

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

Sin embargo, como se pudo constatar con las cifras presentadas, estas cuotas han probado ser insuficientes para generar representación, tanto si esta se entiende desde un enfoque cuantitativo o de *representación descriptiva* (cantidad de autoridades electas como producto de la cuota en proporción a la dimensión real de la población indígena) como desde uno más bien cualitativo o de *representación sustantiva*¹⁴ (promoción de la

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

¹³ Artículos 2 a 5 del Convenio 169 de la OIT.

¹⁴ Algunos la califican como "representación democrática". Mainwaring, S., Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2008). The Crisis of Democratic representation in The Andes: An Overview. En S. Mainwaring, A. M. Bejarano, & E. Pizarro (Eds.), *The Crisis of Democratic representation in The Andes* (p. 39). Stanford: Stanford University Press. Citado por: Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: JNE/IEP.

agenda de los pueblos indígenas con la asunción del cargo para la agenda de gobierno y el diseño de políticas públicas)¹⁵.

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

Tabla 7: Proyectos de ley sobre circunscripción electoral indígena

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

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

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



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

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

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

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

	Participación Política Indígena) ¹⁷		
--	--	--	--

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

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

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

3. REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL REGIONAL

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

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



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

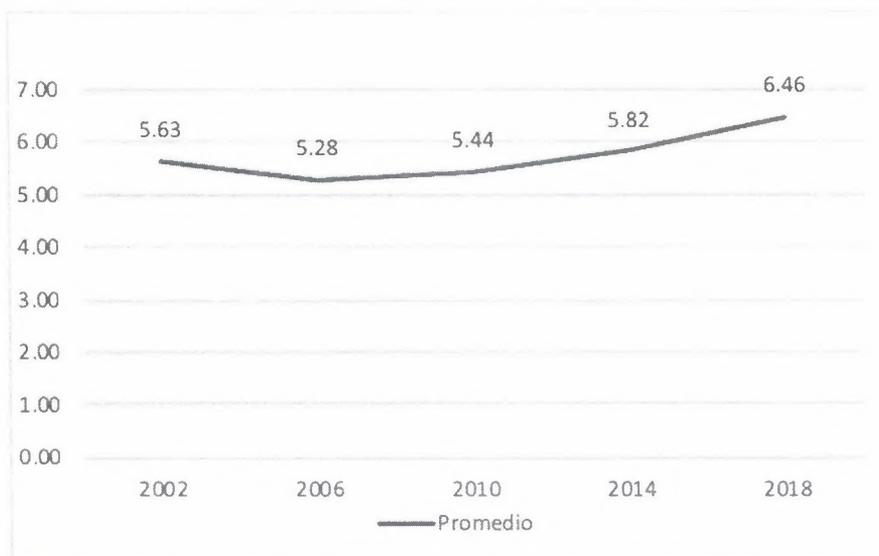
¹⁷ Este grupo de trabajo fue creado por Resolución N° 085-2016-P/JNE, de 2 de junio de 2016, emitida por la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones, atendiendo al pedido de las organizaciones nacionales indígenas, campesinas y nativas, que se inició en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas (GTPI),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

¹⁸ Ver, por ejemplo, Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Muñoz et al. 2016. Op cit

Primero, estudios comparados muestran que la segunda elección (o segunda vuelta) no favorece necesariamente el establecimiento temprano de coaliciones o alianzas electorales, por lo que en lugar de evitar la fragmentación electoral -como los reformadores esperaban- puede intensificarla¹⁹. Como sostuvo Remy ya en el 2010, “en condiciones de desorganización de la política (de una política no organizada por opciones colectivas fuertes, sino por individualidades), una reforma electoral interesante, valiosa, como la segunda vuelta, parece tener un efecto perverso: la instalación de la *tinka* electoral”.²⁰ Por ello, no sorprende que durante el último proceso electoral regional y municipal se inscribieran un total de 181 movimientos regionales y que de estos 76 no ganara ni un solo cargo de elección popular; es decir, ni siquiera una regiduría²¹.

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

Gráfico 14: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral regional



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

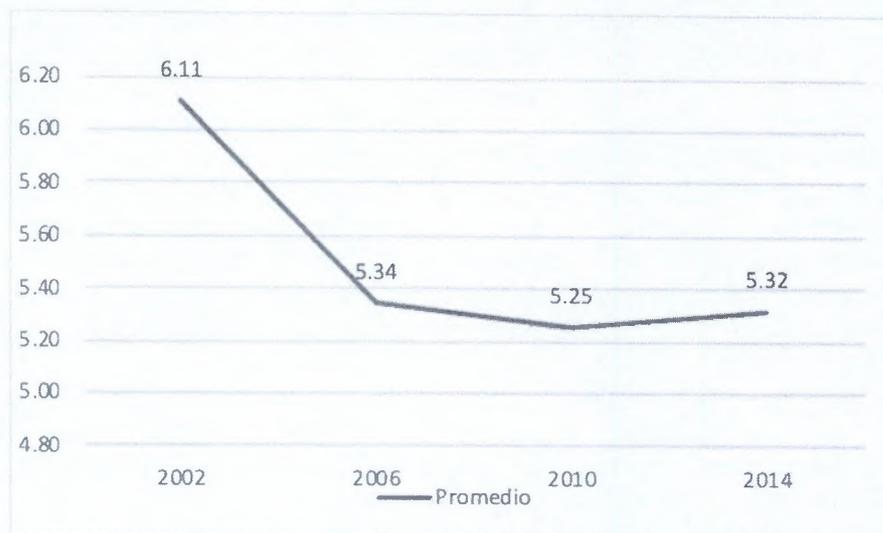
¹⁹ Ver por ejemplo: Wright, S. G., & Riker, W. H. (1989). Plurality and Runoff Systems and Numbers of Candidates. *Public Choice*, 60(2), 155–175; Fujiwara, T. (2011). A Regression Discontinuity Test of Strategic Voting and Duverger’s Law. *Quarterly Journal of Political Science*, 6(3–4), 197–233.

²⁰ Remy, M. I. (2010). Elecciones Regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia. *Argumentos*, (3).

²¹ INFOgob – Observatorio de Gobernabilidad.

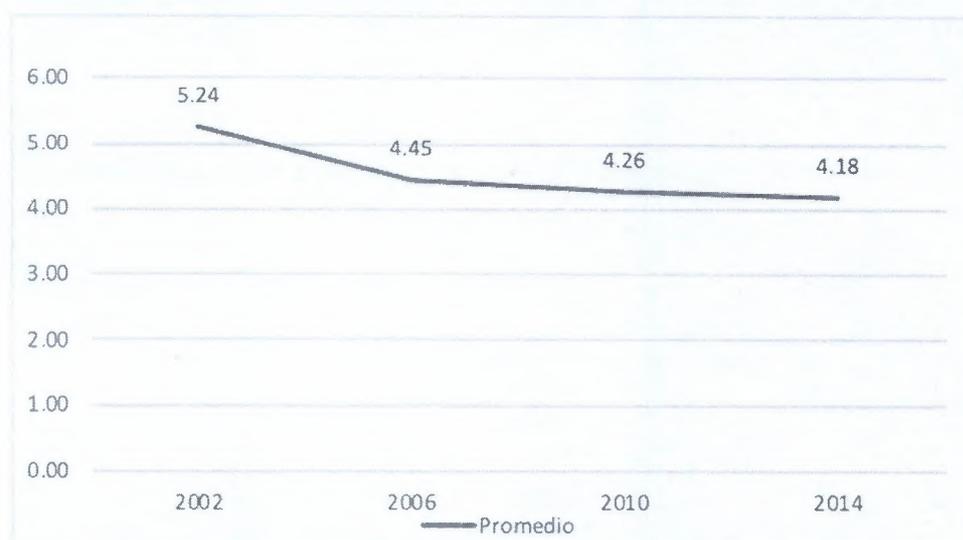
²² Torres, Javier y Guillermo Díaz. 2019. “Effects of runoff voting rules on number of parties and candidates’ political experience: Evidence from a law change in Peru”, *European Journal of Political Economy*. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268018301642?via%3Dihub>

Gráfico 15: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral provincial



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

Gráfico 16: Fragmentación electoral promedio por proceso electoral distrital



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



Segundo, la elección de un Consejo Regional de forma simultánea a los primeros comicios electorales ("primera vuelta") de la elección del gobernador junto con la elección directa de consejeros regionales por provincia ha terminado generando un problema mayor de gobernabilidad, al abrirse la posibilidad de elegir gobiernos divididos con el gobernador sin mayoría. Esto último debiera haber sido evidente considerando los elevados niveles de fragmentación regional. De hecho, en el extremo, esta medida podría suponer que un gobernador no tenga en el Consejo Regional ningún representante en caso salga elegido en segunda elección (o segunda vuelta) un candidato cuya lista a consejero haya quedado segundo en todas las provincias²³. De hecho, los resultados electorales confirmaron estas sospechas (ver Tabla 9).

²³ Remy 2010, Op cit.

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

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

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

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

Para enfrentar los problemas generados por la reforma señalada y contribuir a generar mejores condiciones para la gobernabilidad regional en un contexto de gran desorganización política, se plantea cambiar los siguientes elementos del sistema electoral del gobierno regional. En primer lugar, para facilitar la formación de mayorías



²⁴ Muñoz Chirinos, P., & Asociación Servicios Educativos Rurales (Perú) (2008). *La incertidumbre de la política regional: Estudio sobre la articulación entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno (2003-2007)*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales SER; Quiñones, P. (2012). Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. En R. Hernández Asensio, F. Eguren, & M. Ruiz (Eds), *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA XIV* (pp. 177-205). Lima: SEPIA; OECD. (2016). *Estudio de Desarrollo Territorial – Perú 2016*. Lima: IEP.

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

²⁶ La preeminencia de identidades locales en la población impidió, asimismo, la creación de macroregiones vía la fusión de departamentos en el 2005, cuando la población consultada en referéndum lo rechazara de forma contundente, cuestionando así el modelo de regionalización propuesto en la reforma constitucional y desarrollado en la Ley de Bases de Descentralización, Ley N° 27783. Para más, ver: Urrutia, J. (2002). Espacio, poder y mercado: Preguntas actuales para una vieja agenda. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, & J. Urrutia (Eds), *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA IX* (pp. 473-517). Lima: SEPIA. Remy, M.I. (2004). Autoridad, gobierno y ciudadanía: sociedades rurales en democracia. En *Perú: el problema agrario en debate SEPIA X* (pp. 237-276). Lima: SEPIA; Quiñones, P. (2012). Gobierno y gobernanza territorial en municipios de centros poblados en la zona sur de Puno: los casos de Caspa y Molino. En R. Hernández Asensio, F. Eguren, & M. Ruiz (Eds), *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA XIV* (pp. 177-205). Lima: SEPIA; Rojas Medrano, J. C. (2013). *Límites de la gobernabilidad en los espacios rurales del Perú: representación política y gestión local*. Lima: PROMCAD-INICAM, KAS; Barrio de Mendoza, R. (2014). Más vecinos, más distrito: la transición de la tenencia de tierra y su relación con la formación de una municipalidad de centro poblado en la Comunidad Campesina de Chacán, Cusco. En A. Diez, E. Ruez, & R. Fort (Eds), *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XV* (pp. 114-145). Lima: SEPIA; Zeballos, E. (2016). Movilidad poblacional y municipalización de la vida rural en las zonas altoandinas de Arequipa. En F. Durand, J. Urrutia, & C. Yon (Eds), *Perú: El problema agrario en debate. SEPIA XVI* (pp. 809-847). Lima: SEPIA.

legislativas y evitar las situaciones de conflictividad dentro del gobierno regional, se propone volver a juntar en una sola lista la elección del ejecutivo (gobernador y vicegobernador) y el legislativo regional (consejeros regionales), como sucede con el caso municipal. Esto se realizaría con la finalidad de evitar la multiplicación de gobiernos regionales divididos y contribuir así a la gobernabilidad regional.

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

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

En cuarto lugar, se propone cambiar la circunscripción para la elección de consejeros por una circunscripción única regional. Esta medida contrarrestaría la lógica localista que suele primar en la ciudadanía y que atenta contra la consecución de proyectos colectivos que impulsen el desarrollo (y proyectos de infraestructura) de escala departamental. Para operativizar este tercer cambio, resulta preciso también cambiar, finalmente, el criterio para la asignación de número de consejeros a ser elegidos en cada gobierno regional. Por ello, del criterio territorial (número de provincias) se propone un criterio poblacional: 1 consejero por cada 100,000 habitantes, teniendo como mínimo siete (7) consejeros y un máximo de veinticinco (25). De acuerdo a los cálculos preliminares realizados, esto contribuiría además a corregir los desbalances que la actual distribución de consejeros por departamento genera, penalizando a departamentos más poblados que no cuentan con un número elevado de provincias. Un ejemplo de inequidades en la representación se observa al comparar el caso de Áncash con Piura y Arequipa. Áncash cuenta actualmente con 25 puestos de consejero regional mientras que Piura, el tercer departamento con más electores, solo cuenta con 17. Así, mientras que Áncash tiene 1 consejero por cada 34,825 habitantes, en Arequipa, se tiene tan solo 1 por cada 64,732 (ver Tabla 10).



M. Larrea S.

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

Circunscripción	Electores	N° consejeros (actual)	N° consejeros (propuesta)	Diferencia
La Libertad	1,372,611	18	15	3
Piura	1,341,718	18	11	7
Arequipa	1,100,447	17	14	3
Cajamarca	1,069,604	16	19	-3
Cusco	981,493	15	21	-6
Lambayeque	941,173	15	10	5
Junín	936,888	15	13	2

Puno	901,482	15	19	-4
Ancash	870,629	14	25	-11
Callao	792,637	13	9	4
Lima Provincias	735,932	13	13	0
Loreto	675,528	12	16	-4
Ica	617,671	12	9	3
San Martín	610,097	12	15	-3
Huánuco	564,096	11	19	-8
Ayacucho	454,455	10	16	-6
Ucayali	365,109	9	10	-1
Apurímac	303,697	9	10	-1
Huancavelica	292,708	8	11	-3
Amazonas	291,920	8	10	-2
Tacna	269,714	8	9	-1
Pasco	193,519	7	9	-2
Tumbes	163,849	7	7	0
Moquegua	140,617	7	9	-2
Madre de Dios	103,724	7	9	-2

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



M. Larrea S.

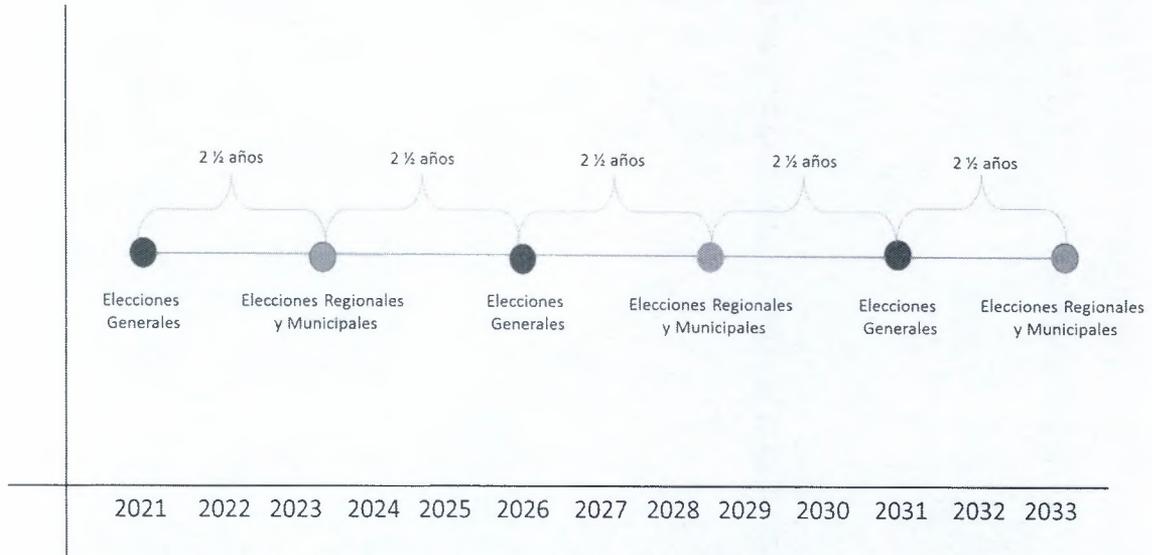
En el ámbito municipal, se plantea corregir una distorsión que se genera por la interpretación del denominado "premio a la mayoría". Al señalar la ley que se asigna a la organización política más votada, "la mitad más uno de los escaños de regidores del Concejo Municipal", se ha interpretado que ello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

4. MANDATO REGIONAL Y MUNICIPAL DE CINCO (5) AÑOS

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

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

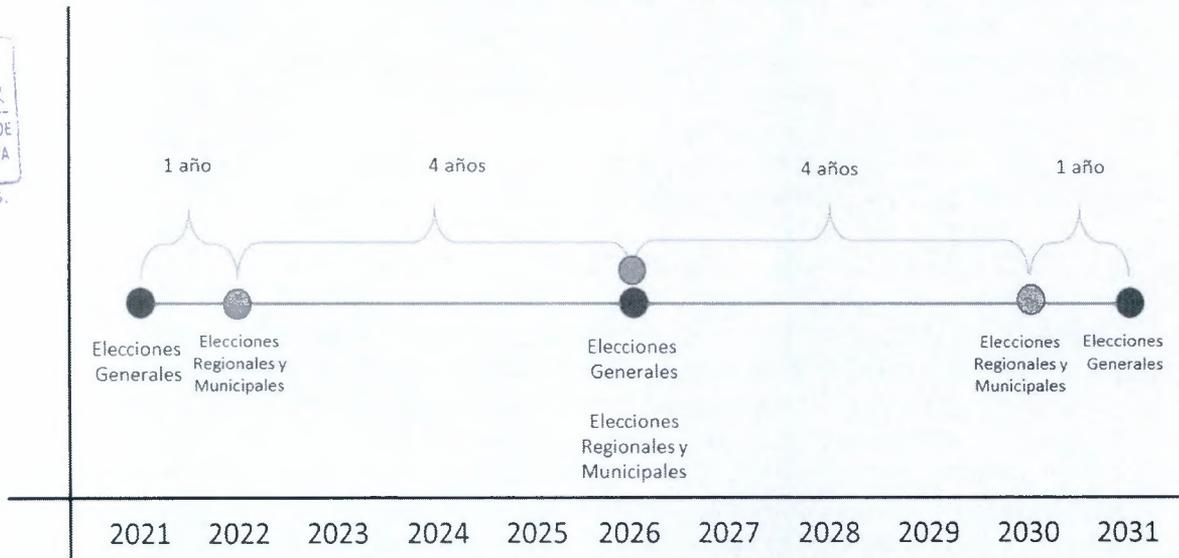
Gráfico 17: Cronograma de Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales (propuesta)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

Actualmente, en cambio, la no coincidencia de los periodos de mandatos nacional-subnacional genera un calendario electoral irregular, en el que los procesos electorales nacionales y subnacional concurren un mismo año, desgastando a los partidos políticos, para luego tener periodos demasiado largos sin ningún proceso electoral (Gráfico 18).

Gráfico 18: Cronograma de Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales (regulación actual)



Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

El ordenamiento del calendario electoral en base a una periodicidad fija tendrá ventajas desde el punto de vista de la gestión y desde un punto de vista del fortalecimiento del sistema político. En relación a lo primero, esta periodicidad facilitará y ordenará también el trabajo de los organismos electorales. Considerando que además los organismos electorales tendrán que hacerse cargo también de la organización de las elecciones internas de partidos y organizaciones políticas regionales (conforme plantea la propuesta para la modificación de las elecciones internas), este cambio será importante también para la planificación de dichos procesos logísticos. A la vez, distribuirá mejor los costos de la organización de procesos electorales, de forma que no tengamos años en el que el

desembolso de recursos del presupuesto sea demasiado alto, afectando lo que puede ser destinado a otros pliegos/rubros. En este sentido, esta medida también otorga previsibilidad para los sectores en el manejo presupuestario.

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

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

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

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

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

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De aprobarse la iniciativa, el beneficio redundará en mejorar, por un lado, la representatividad de los gobiernos regionales y locales y la gobernabilidad regional, mejorando con ello la legitimidad de estos gobiernos subnacionales, así como la del sistema político en su conjunto. Importantes sectores de la ciudadanía en situación de vulnerabilidad, como mujeres e indígenas se beneficiarán al lograr un acceso efectivo a la participación política. Con este proyecto se avanzará también al menos en la representación descriptiva de estos sectores y posiblemente en el mediano plazo también en su representación sustantiva. La norma propuesta elimina también incentivos para la



fragmentación de la oferta política regional asociados con el establecimiento de la segunda vuelta en un contexto de gran debilidad de las organizaciones políticas, lo que, junto a la aprobación de otras medidas de democracia interna y financiamiento político propuestas, favorecerá al fortalecimiento de las mismas. Esta propuesta elimina también la posibilidad de elegir gobiernos regionales divididos en los que el ejecutivo regional (gobernador y vicegobernador) no cuenten con una primera mayoría para gobernar. Tomando en cuenta que este proyecto se complementa con otra propuesta para fortalecer también la función fiscalizadora del Consejo Regional, balanceando las relaciones de ejecutivo y legislativo regional, se fortalecerá también la gobernabilidad.

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

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

6. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

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

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
OFICINA GENERAL DE ASesoría JURÍDICA
I/A. Larrea S.

SISTEMA ELECTORAL REGIONAL

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

<p>El presidente y el vicepresidente del gobierno regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un período de cuatro (4) años. Para ser elegidos, se requiere que la fórmula respectiva obtenga no menos del treinta por ciento (30%) de los votos válidos.</p> <p>Si ninguna fórmula supera el porcentaje antes señalado, se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales, en todas las circunscripciones que así lo requieran, en la cual participan las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que obtenga la mayoría simple de votos válidos.</p>	<p>El gobernador y vicegobernador regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo para un periodo de cinco (5) años. Para ser elegidos se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta.</p>
<p>Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional</p> <p>El consejo regional está integrado por un mínimo de siete (7) y un máximo de veinticinco (25) consejeros. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando uno a cada provincia y distribuyendo los demás siguiendo un criterio de población electoral. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, se tiene como referencia sus distritos.</p>	<p>Artículo 6.- Número de miembros del consejo regional</p> <p>El consejo regional está integrado por entre siete (7) y veinticinco (25) consejeros.</p> <p>El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) establece el número de miembros de cada consejo regional, asignando un mínimo de siete (7) consejeros y un consejero adicional por cada 100,000 electores inscritos en el padrón electoral.</p>
<p>Artículo 8.- Elección de los miembros del consejo regional</p> <p>Los miembros del consejo regional son elegidos por sufragio directo para un período de cuatro (4) años, en un proceso electoral que se realiza en forma conjunta con el proceso de elección de presidentes y vicepresidentes regionales.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Para la elección de los consejeros regionales, cada provincia constituye un distrito electoral. 2. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) señala el número total de consejeros, asignando a cada provincia al menos un consejero y distribuyendo los demás de acuerdo con un criterio de población electoral. 3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En la provincia en que se elija dos (2) o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de candidatos 	<p>Artículo 8.- Elección de los miembros del Consejo Regional</p> <p>Los miembros del Consejo Regional son elegidos por sufragio directo para un periodo de cinco (5) años.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La votación es por lista, en circunscripción única regional. 2. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el cuarenta por ciento (40%) de miembros del Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por los partidos políticos y organizaciones políticas regionales. La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero más próximo. 3. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde.



<p>establecidos por los partidos políticos y movimientos políticos.</p> <p>4. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aprueba las directivas necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</p>	<p>4. En los departamentos en los que se aplica la cuota indígena, la consejería asignada al representante de la cuota solo puede ser ocupada por uno de los candidatos indígenas, escogiendo al más votado. Si las consejerías asignadas a la cuota indígena fuesen más de una, se elegirá a los consejeros entre los candidatos indígenas aplicando la cifra repartidora.</p> <p>5. El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas y reglamentos que fuesen necesarios para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.</p>
<p>Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos</p> <p>El presidente y vicepresidente y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.</p>	<p>Artículo 9.- Asunción y juramento de cargos</p> <p>El gobernador y vicegobernador y los demás miembros del Consejo Regional electos son proclamados por el Jurado Nacional de Elecciones, juramentan y asumen sus cargos el 1 de enero del año siguiente al de la elección.</p>
<p>Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos</p> <p>Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.</p> <p>La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.</p> <p>La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres. 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad. 3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). 	<p>Artículo 12.- Inscripción de listas de candidatos</p> <p>Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una lista de candidatos al consejo regional, acompañado de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción.</p> <p>La lista de candidatos está conformada por el gobernador, vicegobernador y el número de candidatos para el consejo regional, incluyendo igual número de accesitarios.</p> <p>Los candidatos a gobernador y vicegobernador deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.</p> <p>La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cincuenta por ciento (50%) de mujeres y cincuenta (50%) de hombres ubicados de manera alternada. 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.



<p>Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad. La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección. El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.</p>	<p>3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad. La solicitud de inscripción de dichas listas puede hacerse hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de la elección. El candidato que integre una lista inscrita no puede figurar en otra lista de la misma u otra circunscripción y tampoco puede postular a más de un cargo.</p>
<p>Artículo 13.- Requisitos para ser candidato Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:</p> <p>(...) 2. Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.</p>	<p>Artículo 13.- Requisitos para ser candidato Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:</p> <p>(...) 2. Tener residencia efectiva en la circunscripción electoral para la que postula en los últimos dos (2) años, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.</p>

SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL



Texto vigente	Texto propuesto
<p>Ley de Elecciones Municipales</p> <p>Artículo 1.- Finalidad</p> <p>La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.</p> <p>En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.</p> <p>Las elecciones municipales se realizan cada cuatro (4) años.</p>	<p>Artículo 1.- Finalidad</p> <p>La presente Ley norma las elecciones municipales, en concordancia con la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Regionales.</p> <p>En las elecciones municipales se eligen Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales Provinciales y Distritales en toda la República.</p> <p>Las elecciones municipales se realizan cada cinco (5) años.</p>
<p>Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones</p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de octubre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.</p>	<p>Artículo 3.- Convocatoria y fecha de las elecciones</p> <p>El Presidente de la República convoca a elecciones municipales con una anticipación no menor de doscientos setenta (270) días calendario a la fecha de las elecciones, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de noviembre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.</p>

<p>Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad. <p>Haber nacido en la circunscripción electoral para la que postula o domiciliar en ella en los últimos dos (2) años, respecto a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de listas de candidatos. Para el cumplimiento del presente requisito, es de aplicación el domicilio múltiple previsto en el artículo 35 del Código Civil.</p>	<p>Artículo 6.- Para ser elegido Alcalde o Regidor se requiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad. 4. Tener residencia efectiva en la provincia o el distrito donde se postule, cuando menos dos años continuos, según el domicilio declarado en su Documento Nacional de Identidad. No se admite el domicilio múltiple.
<p>Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos</p> <p>Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.</p> <p>La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de la Organización Política o Alianzas Electorales nacional, regional o local. 2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real. 3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. 	<p>Artículo 10.- Inscripción de listas de candidatos</p> <p>Las organizaciones políticas deben presentar su solicitud de inscripción de candidatos a alcaldes y regidores, hasta ciento diez (110) días calendario antes de la fecha de las elecciones ante los Jurados Electorales Especiales correspondientes.</p> <p>Los candidatos a alcalde deben haber sido elegidos al interior de la organización política, conforme a lo regulado en la Ley de Partidos Políticos.</p> <p>La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Nombre de la organización política. 2. Los apellidos, nombres, firma, tal como figura en el documento nacional de identidad, número de éste y el domicilio real. 3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por cincuenta por ciento (50%) de mujeres y cincuenta (50%) de hombres ubicados de manera alternada, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.
<p>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de cuatro (4) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La votación es por lista. 	<p>Artículo 25.- Elección de Regidores del Concejo Municipal</p> <p>Los Regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de cinco (5) años, en forma conjunta con la elección del Alcalde.</p> <p>La elección se sujeta a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) La votación es por lista.



2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas. La asignación de cargos de Regidores se efectúa redondeando el número entero superior.

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

4) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

2) A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la **mayoría absoluta** de los Regidores del Concejo Municipal lo que más le favorezca, según el orden de candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.

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

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

5) El Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quince (15) días siguientes a la vigencia de la presente Ley, aprobará las directivas que fuesen necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.



M. Larrea S.