CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO

04 SEP 2019

RECIBIDO

Firma ____ Hora 11.10 pm

Proyecto de Ley N° 4735/2019-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

GRUPO PARLAMENTARIO NUEVO PERU

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción e impunidad"

Los Congresistas de la República que suscriben, **MARISA GLAVE REMY,** RICHARD ARCE CÁCERES, MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE, KATIA GILVONIO CONDEZO, INDIRA HUILCA FLORES, EDGAR OCHOA PEZO, ORACIO PACORI MAMANI, TANIA PARIONA TARQUI, ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN Y HORACIO ZEBALLOS PATRÓN, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22 inciso c), 37, 75 y numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República del Perú; presenta la siguiente propuesta legislativa:

Proyecto de ley que garantiza el sufragio de los peruanos en el exterior

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1.- Modificación del artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Modifíquese el artículo 21° de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones en los siguientes términos:

"**Artículo 21.** Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.
La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple, aplicando el sistema de representación proporcional.
Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. **Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima**. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.
El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores".

Lima, septiembre del 2019

CONGRESO DE LA REPÚBLICA * GRUPO PARLAMENTARIO NUEVO PERÚ *

INDIRA HUILCA FLORES
DIRECTIVO PORTAVOZ
GRUPO PARLAMENTARIO NUEVO PERÚ

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Congresista de la República

MARISA GLAVE REMY
Congresista de la República

ORACIO PACORI

Prof. EDGAR A. OCHOA PEZO
Congresista de la República

RICHARD ARCE

409926. ATD

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de SETIEMBRE del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 4735 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

La emigración de millones de peruanos genera grandes retos para las instituciones democráticas del Perú. Uno de ellos es la implementación de mecanismos para garantizar el derecho a elegir y ser elegido y la efectiva representación en la política nacional de los ciudadanos emigrados, reconocidos en el artículo 31° de nuestra Carta Magna[1].

Los poco más de 880 mil electores peruanos que viven fuera del país, no tienen representantes. La legislación nacional, de manera inadecuada e inconstitucional, obliga a votar a los peruanos en el exterior por los candidatos de Lima.

Desde algunos sectores, se señala que esta medida es una manera de tener representación, pero en realidad no es así. El principio de representación señala que el representante lo es, como consecuencia de la elección de los electores residentes en la circunscripción que comparten. La regulación actual no permite que los peruanos residentes en el extranjero voten por candidatos con quienes comparten su residencia.

La presente iniciativa reconoce que es necesaria la creación del Distrito Electoral de peruanos residentes en el extranjero para otorgar el derecho pleno de elegir y ser elegidos a los peruanos que residen en el extranjero. En ese sentido, el Grupo Parlamentario Nuevo Perú reitera la urgencia de debatir y aprobar el Proyecto de Ley N° 1247/2016-CR, que propone la creación del referido distrito.

No obstante, sin dejar de lado ese objetivo mayor, el presente proyecto pretende subsanar un error derivado de la reciente modificación del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones, que pone en riesgo el ejercicio del derecho al voto de nuestros compatriotas radicados en el extranjero.

I. LA MIGRACIÓN PERUANA EN CIFRAS

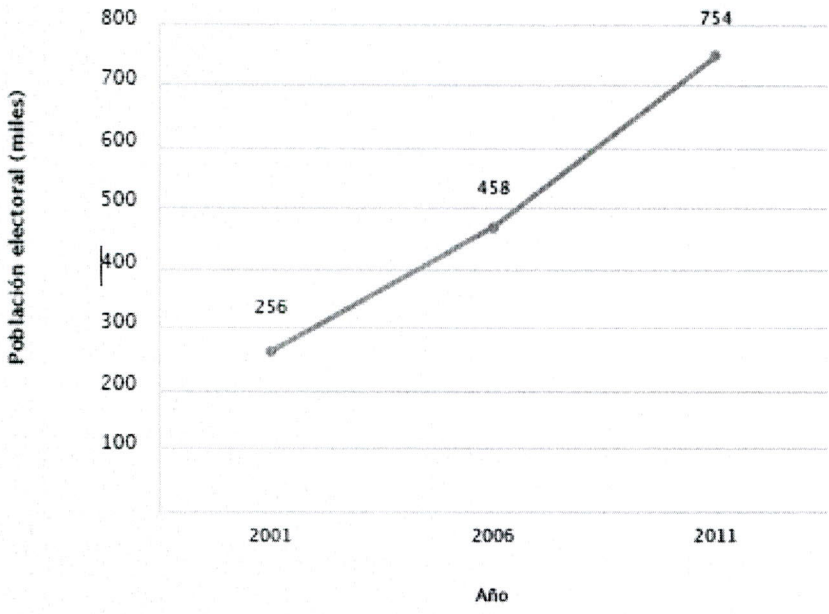
---

[1] "Artículo 31.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.
Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.
Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.
El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.
La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.
Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.".

En los últimos 20 años se observa un crecimiento muy importante de la migración de peruanos al exterior. Así, en el periodo comprendido entre 1990 y el 2009 se calcula que el número de peruanos que salieron y no retornaron alcanzó la cifra de **2.038,107 peruanos**[2]. El 67% de los peruanos en el exterior se alberga en América, el 28.3% en Europa, el 4% en Asia y el 0.7% en Oceanía y África. Los 10 países de destino con el mayor número de peruanos son los Estados Unidos de América (30.6% del total de peruanos en el exterior), España, Italia, Japón, Argentina, Chile, Venezuela, Bolivia, Brasil y Ecuador[3].

La población electoral, sin embargo, es significativamente menor. Hasta finales del 2016, el padrón electoral de los peruanos en el exterior registraba 884 mil 924 peruanos.

Gráfico No. 1: Evolución de la población de peruanos residentes en el extranjero



La cifra ha aumentado en un 64,7%, en comparación con el número de electores peruanos que residían en el exterior al 2006. La distribución por continente mantiene la tendencia de la migración: América (596,827); Europa (249,331); Asia (33,656); Oceanía (4,857); y, África (253). En el 2011, América se subdividía de la siguiente

[2] Ídem; Pp. 20.
[3] DEFENSORIA DEL PUEBLO. Migraciones y Derechos Humanos: supervisión de las políticas de los derechos de los peruanos migrantes. Informe Defensorial Nº 146; Lima, Perú, noviembre del 2009; pàg. 37.

manera: 257,932 personas en América del Norte; 224 184 en América del Sur; y 7259 en Centroamérica[4].

La población total de electores en el extranjero supera en población a 19 regiones del país y es casi equiparable a las regiones de Ancash (858,504), Cusco (915,199), Puno (858,504) y Lambayeque (889,355), a cada una de las cuales ha sido asignadas cinco curules.

Tabla Nº 1: Padrón electoral 2016

Peruanos en el extranjero	**884,924**	**100%**
América	596,827	64.92%
Europa	249,331	30.40%
Asia	33,656	4.22%
Oceanía	4,857	0.44%
África	253	0.02%

Fuente: Padrón Electoral 2016, RENIEC

Tabla Nº 2: Electores por circunscripción 2016

Circunscripciones	**Población electoral**	**%**
Lima	6,884,549	30.03%
la Libertad	1,292,488	5.59%
Piura	1,266,557	5.54%
Arequipa	1,035,654	4.47%
Cajamarca	1,009,775	4.46%
Cusco	915,199	3.94%
Lambayeque	889,355	3.93%
Peruanos en el exterior	884,924	3.93%
Junín	875,674	3.90%
Puno	858,504	3.78%
Ancash	831,235	3.69%
Callao	743,928	3.25%
Lima provincias	696 209	3.08%
Loreto	630,498	2.72%
Ica	583,777	2.59%
San Martín	566,666	2.34%
Huánuco	525,051	2.24%
Ayacucho	421,956	1.85%
Ucayali	336,888	1.35%

[4] Dirección General de Normatividad y Asuntos Jurídicos. Exposición de motivos del artículo 254 (Anteproyecto del Código Electoral) que propone la creación de una circunscripción electoral especial para los residentes peruanos en el extranjero.

Apurímac	284,436	1.26%
Huancavelica	274,440	1.22%
Amazonas	270,175	1.15%
Tacna	253,524	1.08%
Pasco	185,057	0.83%
Tumbes	156,120	0.69%
Moquegua	133,777	0.61%
Madre de Dios	95,538	0.35%
Total	**22,017,030**	**100%**

Fuente. Padrón Electoral 2016. RENIEC

II. PRINCIPALES APORTES DE LA CIUDADANÍA EMIGRANTE

Los principales beneficios que la movilidad internacional le generan al país están vinculados con la globalización de la cultura nacional, el retorno de capital humano mejor calificado y la relación migración – inversión[5]. La globalización de las culturas a causa de la movilidad internacional produce efectos tanto en el país de destino como en el de origen. Según Altamirano Rúa, la creciente cantidad de emigrantes con grandes tradiciones culturales y organizativas está permitiendo la formación de asociaciones voluntarias cuyos fines son la preservación y la difusión de las culturas nacionales, regionales y locales que contribuyen de manera determinante al boom del turismo y la gastronomía[6].

Las remesas que envían los peruanos y peruanas que residen en el exterior es otro aporte de la migración. En los últimos 20 años, éstas han crecido considerablemente. En 1990 el ingreso por remesas al Perú fue de 87 millones de dólares, mientras que en el 2009 se registró un ingreso de **2378 millones** de dólares.

De acuerdo a Aníbal Sánchez los principales impactos de las remesas en el Perú son[7]:

SECTOR	APORTE
En la educación	El grupo que recibe remesas se dedica más, en términos porcentuales, a su formación. Para el año 2009, el 69.5% del total de receptores de remesas se encuentra llevando cursos de formación superior, mientras que del grupo que no recibe remesas solo lo hace el 50%. Esto nos indica que los receptores de

[5] ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y Nueva Fuga de Cerebros. Impactos Transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; Pp. 203.
[6] ALTAMIRANO RÚA, Teófilo. *Remesas y Nueva Fuga de Cerebros. Impactos Transnacionales*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; Pp. 203.
[7] El siguiente cuadro presenta extractos del documento SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal. *Emigración internacional y remesas para el desarrollo en el Perú*. En: TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando. Peruanos en el exterior. Lima: Comisión de relaciones exteriores y Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Pp. 153 – 206.

	remesas cuentan con mejores capacidades para el desarrollo de actividades productivas, pues su nivel educativo es mucho mayor que el de los no receptores de remesas. Se ha evidenciado también impacto en relación a la tasa de aprobación escolar y a la tasa de asistencia al centro educativo.
En la salud	Existen diferencias entre los servicios a los que acceden las personas que reciben remesas comparadas con las que no lo reciben. En ese marco, se debe señalar que la principal diferencia entre ambos grupos es que los receptores acuden en mayor proporción a los centros de salud privados y a ESSALUD, mientras los no receptores acuden más a las Boticas y al MINSA. En el caso de las personas que no buscan atención médica, el 36.9% correspondía a receptores y el 51.7% a no receptores. En lo referido a los gastos en salud de las personas que reciben remesas tienen a depender menos de los apoyos provenientes del gobierno.
Efecto en el uso de Tecnologías de Información y Comunicación TIC	La utilización de TICs, especialmente el acceso a Internet, entre los grupos que reciben remesas se diferencian con claridad de aquellos que no las reciben. De acuerdo al autor, "el manejo de estas herramientas crean un punto de inflexión en la productividad de cualquier persona, ya sea para el trabajo como para los estudios pues permite acceder a mayores y mejores fuentes de conocimiento y porque permite conocer nuevos procesos que permitan una operatividad más eficaz dentro de cualquier empresa". De acuerdo a estadísticas de la ENAHO al 2009, el 31% de los receptores de remesas tenían acceso a Internet frente a un 9.3% entre aquellos que no las reciben. Asimismo, el grupo que recibe remesas accede preferentemente desde su hogar (44.6%) y en segundo lugar desde una cabina pública (37.3%). En el caso de los no receptores, el acceso principal se da en las cabinas (60.1%) seguido del hogar (21.3%).
Efecto en actividades productivas	Si bien en la actualidad no existe una encuesta o estudio que mida, de manera puntual, el impacto de las remesas sobre las actividades productivas se puede demostrar en indicadores tales como: i) los receptores de remesas laboran principalmente en Mypes (77.1%); y, ii) los receptores de remesas son patronos o empleadores, en mayor porcentaje que los no receptores.
Efecto en el Producto Bruto Interno PBI	El incremento constante que han tenido las remesas en los últimos años permite incluir a esta variable como una fuente importante de ingresos para la economía nacional. Las remesas, respecto a las variables del sector real, indican la representación que tienen estas en la economía agregada. Para el caso peruano, las remesas respecto del PBI para el año 1990 fue de 0.3%, esta cifra ha crecido hasta alcanzar su valor máximo en el año 2007 donde ascendió a 2%. Para el 2009, esta cifra descendió ligeramente hasta el 1.9%.
Efecto en el consumo final de los hogares	En las variables de consumo final de los hogares e inversión total se tiene que, para el año 1990, el ratio fue de 0.4%. En el 2009, la cifra alcanza el 2,9%.
Efecto en la inversión total	En lo relativo a las remesas respecto de la inversión total se aprecia que la ratio ha tenido una evolución ascendente durante los últimos veinte años. En 1990 la cifra fue de 1.8%, mientras que el 2009 ascendió a 8.2%.
Efecto en la balanza de pagos	Las remesas se encuentran registradas en la balanza de pagos en la cuenta corriente en el rubro de transferencias corrientes. Según el Manual de la

	Balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional viene a ser la diferencia entre el valor de las donaciones que los residentes del país obtienen del exterior, menos el valor de las donaciones que los residentes del exterior obtienen de nuestro país, estas incluyen tanto a la cooperación internacional, bilateral, entre otras. Al respecto, la ratio de las remesas respecto a las transferencias corrientes ha aumentado de 31% en 1990 a 83.3% en el 2009. Por otro lado, las remesas han sido una fuente muy importante de estabilidad en el sector externo, permitiendo que los "shocks" internacionales que puedan afectar la cuenta corriente del país no sean muy bruscos. En 1990 el déficit de la cuenta corriente (con remesas) fue de – 1459 millones de dólares, mientras que el déficit de la cuenta corriente sin remesas fue de – 1546 millones de dólares. Para el año 2008, la cuenta corriente (con remesas) fue de – 4723 millones de dólares, mientras que la cuenta corriente (sin remesas) hubieses sido de – 7167 millones de dólares. En el año 2009, las remesas fueron gravitantes para evitar que el Perú tenga una cuenta corriente negativa.
Efecto en las exportaciones	En lo que respecta a los ingresos por remesas respecto a las exportaciones se tiene información desde 1990 donde el ratio fue de 2,7%. Esta cifra ha crecido hasta alcanzar su cifra máxima en 1998 con 11.2%. Posteriormente, esta cifra ha caído ligeramente hasta llegar al 8.8% en el 2009.
Efecto en la Inversión Extranjera Directa	En lo referente a la ratio de remesas respecto a la IED, en 1993 se tenía un ratio de 38%. Para el 2009 la ratio ascendió a 50%.
Efecto en el ingreso por turismo	Para el año 2002, la ratio de relación entre las remesas y el turismo fue de 84%. En el 2009, este valor se elevó hasta alcanzar un 96%. Cabría indicar que las estadísticas oficiales de los países de origen muestran que aproximadamente el 50% de turistas son los propios connacionales.
Efecto en el ingreso de divisas	Las exportaciones son la principal fuente de divisas en el exterior. Estas representan más del 70% para todos los periodos. Sin embargo, las remesas han logrado constituirse como una fuente estable de divisas para el país. En la actualidad, se mantienen con una cuota del 6.5% al igual que los ingresos por turismo aunque estas son inferiores a los ingresos por inversión extranjera directa.
Efecto en la tributación al Estado peruano	En lo referido a los impuestos, se pueden comparar los ingresos que obtienen las familias por medio de las remesas respecto a los impuestos recaudados por el gobierno porque se muestra en términos globales como el egreso originado por los impuestos que pagan las familias, puede ser compensado por medio de las remesas del exterior. Para el caso peruano, las remesas respecto a los ingresos por impuestos en 1990 fueron de 2,7%. Esta ratio aumento en toda la serie obteniendo su mayor tasa en el año 2009 con 13.6%.

Elaboración propia.
Fuente: SÁNCHEZ AGUILAR, Aníbal. **Emigración internacional y remesas para el desarrollo en el Perú**. En: TAPIA SAMANIEGO, Hildebrando. Peruanos en el exterior. Lima: Comisión de relaciones exteriores y Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2011. Pp. 129.

III. RESPECTO DE LA URGENCIA DE LA MODIFICACIÓN PLANTEDA EN LA PRESENTE INICIATIVA

Mediante Ley 30996 se modificó al artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones en los siguientes términos:

> "Artículo 21. Los congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio.
>
> La elección de congresistas se realiza mediante el sistema del distrito electoral múltiple, aplicando el sistema de representación proporcional.
>
> Para la elección de los congresistas, el territorio de la República se divide en circunscripciones electorales, una (1) por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Para el caso de la circunscripción de Lima Provincias, rige lo dispuesto en la Ley 29402, Ley de reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.
>
> El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) asigna a cada circunscripción un escaño y distribuye los restantes escaños en forma proporcional al número de electores.

La modificación del referido artículo excluyo del texto legal la referencia expresa al voto de los peruanos en el exterior. En efecto, la redacción de dicho artículo – en su tercer párrafo- incluía la frase: "Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima".

La exclusión de esta disposición deba sin regulación el voto de los peruanos en el exterior, excluyéndolos en la práctica de ejercer su derecho al voto; por lo que resulta urgente modificar el texto aprobado por la Ley 30996 a efectos de incluir expresamente la mencionada disposición.

IV. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La necesidad de reconocer un distrito electoral especial para nacionales que residen en el extranjero se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado recogidas en el Acuerdo Nacional:

- Primera Política de Estado: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho;
- Segunda Política de Estado: Democratización de la vida política; y,
- Vigésima Octava Política de Estado: Plena vigencia de la Constitución.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa de ley modifica artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones en los términos antes expuestos.

VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación de la presente iniciativa legislativa exige el financiamiento de los gastos en recursos humanos y logísticos que requiera el ejercicio adecuado de las funciones de los parlamentarios elegidos por el distrito electoral de los peruanos en el exterior.

Los beneficios de los costos que impliquen la implementación de este proyecto son diversos, entre los que destacan los siguientes:

- El aumento del grado de representatividad de las comunidades de peruanos en el exterior y de otros grupos vinculados a los procesos de movilidad internacional en el seno del Congreso.
- Fortalecimiento de las actividades de control y fiscalización de las políticas implementadas por el Estado para afrontar la problemática y necesidades de los peruanos en el exterior y de sus familias.
- Ejercicio integral de los derechos políticos de los peruanos en el exterior
- Fortalecimiento de la imagen del Congreso y de los congresistas.
- Fortalecimiento de los vínculos entre el emigrado y el Estado peruano.