

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“La circunscripción electoral en el Perú. Análisis de las propuestas de reforma electoral presentadas mediante proyectos de ley en el periodo 2016-2019”

Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Ciencia Política con mención en Política Comparada

AUTORA

Sandra Daniza Morales Castro

ASESOR

Fernando Tuesta Soldevilla

LIMA – PERÚ

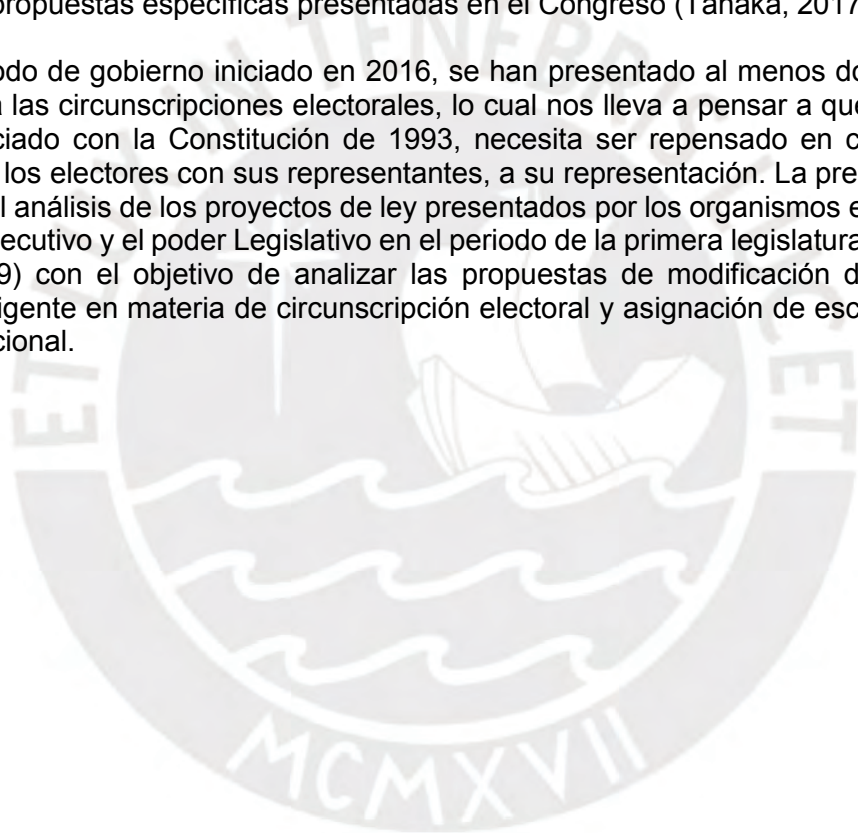
Noviembre, 2020

Resumen

Se desea abordar el problema de la representación en nuestro país. El diseño electoral es el responsable de traducir nuestros votos en escaños. En ese marco, tanto los marcos normativos históricos y vigentes, como las propuestas de reforma electoral (presentadas a través de proyectos de ley) sobre las circunscripciones electorales y la cantidad de escaños asignados, son documentos valiosos para conseguir ubicar los criterios que han orientado la delimitación de circunscripciones electorales y la creación de escaños.

Existe ausencia en cuanto al análisis de los criterios utilizados para el diseño de las circunscripciones electorales en nuestro país. Ello es un tema central, debido a que mediante las circunscripciones electorales se define la representación, tanto de los electores como de las organizaciones políticas. Asimismo, los análisis realizados desde la investigación académica y los órganos electorales no han utilizado las discusiones sobre las propuestas específicas presentadas en el Congreso (Tanaka, 2017).

En el periodo de gobierno iniciado en 2016, se han presentado al menos dos grandes reformas a las circunscripciones electorales, lo cual nos lleva a pensar a que el diseño actual, iniciado con la Constitución de 1993, necesita ser repensado en cuanto a la vínculo de los electores con sus representantes, a su representación. La presente tesis presenta el análisis de los proyectos de ley presentados por los organismos electorales, el poder Ejecutivo y el poder Legislativo en el periodo de la primera legislatura congresal (2016-2019) con el objetivo de analizar las propuestas de modificación del sistema electoral vigente en materia de circunscripción electoral y asignación de escaños en el ámbito nacional.



Índice

Resumen	2
Listado de cuadros.....	4
Listado de gráficos.....	5
Listado de mapas.....	5
Introducción	6
Capítulo 1. Definiciones teóricas y aspectos normativos: circunscripción electoral, escaños y representación	10
1.1 Definición de circunscripción electoral y sus características.....	10
1.2 Mapas electorales. Sobre la relación entre territorialización y circunscripción electoral	13
• La redistribución electoral	14
1.3 Mapa electoral peruano	18
• El mapa electoral peruano a través de su historia	18
• Mapa electoral peruano vigente: marco normativo y responsabilidades de los órganos electorales.....	21
Capítulo 2. Propuestas de modificación de circunscripciones electorales presentadas en el periodo 2016 - 2019	23
2.1 Propuestas de reforma electoral presentadas por los órganos electorales	23
• Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños	24
2.2 Propuestas presentadas por el Ejecutivo	27
• Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños	29
2.3 Propuestas presentadas por el Congreso de la República	34
• Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños	35
Capítulo 3. Análisis de las propuestas de circunscripciones electorales presentadas desde el Poder Ejecutivo	41
3.1 Metodología utilizada	41
3.2 Descripción de las opciones de circunscripción electoral y definición de escaños	42
3.3 Ejercicio comparativo.....	60
Conclusiones	66
Bibliografía y otras referencias.....	72
Anexos.....	74

Listado de cuadros

Cuadro 1. Tipos de circunscripción según su magnitud y características asociadas...	11
Cuadro 2. Circunscripciones electorales en América Latina	12
Cuadro 3. Organismo responsable de crear los límites de los distritos electorales en países de América latina	14
Cuadro 4. Criterios que se siguen para definir los límites de los distritos electorales en países de América latina	15
Cuadro 5. Circunscripciones electorales en el Perú, según Constitución política (1823 - 2020)	18
Cuadro 6. Tipos de circunscripción electoral en el Perú (1931 - 2020)	19
Cuadro 7. Criterios para definir los distritos electorales en el Perú (1823 - 2020).....	20
Cuadro 8. Sistema electoral peruano actual, elecciones para representantes al Congreso de la República	21
Cuadro 9. Circunscripciones de acuerdo con las propuestas de código electoral presentadas por el JNE (2016)	24
Cuadro 10. Asignación de escaños de acuerdo con las propuestas de código electoral presentadas por el JNE.....	26
Cuadro 11. Proyectos de ley presentados al Ejecutivo, elaborados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política	28
Cuadro 12. Propuesta de creación de macrodistritos y microdistritos.....	29
Cuadro 13. Propuesta de macrodistritos electorales	30
Cuadro 14. Número de representantes por departamento, de acuerdo con la modificación de circunscripciones electorales	30
Cuadro 15. Modificación de los representantes por departamento, de acuerdo con la propuesta presentada por la CANRP	31
Cuadro 16. Modificación de los representantes por departamento, de acuerdo con la modificación de circunscripciones electorales	32
Cuadro 17. Proyectos de ley referidos a modificaciones en la representación política (2016-2019)	34
Cuadro 18. Sistematización de propuestas incluidas en los proyectos de ley referidos a modificaciones en la representación política (2016-2019).....	36
Cuadro 19. Ratio de electores por escaño, de acuerdo con el Padrón electoral – ECE 2020	43
Cuadro 20. Porcentaje de crecimiento de la ratio de cada distrito electoral, por quintiles	45
Cuadro 21. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores - escaño, por proceso electoral 2001 - 2020	45
Cuadro 22. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores – escaño en Lima Metropolitana y Lima Provincias, entre 2001 - 2020.....	46
Cuadro 23. Ratio de electores por escaño en los macrodistritos y microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE, de acuerdo con Padrón – ECE 2020	50
Cuadro 24. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores - escaño, por proceso electoral 2001 – 2020 (simulación).....	53
Cuadro 25. Porcentaje de crecimiento de la ratio de cada microdistrito electoral, por quintiles	54
Cuadro 26. Ratio de electores por escaño en los distritos electorales propuestos en los PL N.° 4186/2018-PE y N.° 4194/2018-PE, de acuerdo con los padrones electorales 2001-2020	58
Cuadro 27. Comparación de ratio elector – escaño actual con la ratio generada por el PL 3185/2018-PE	60

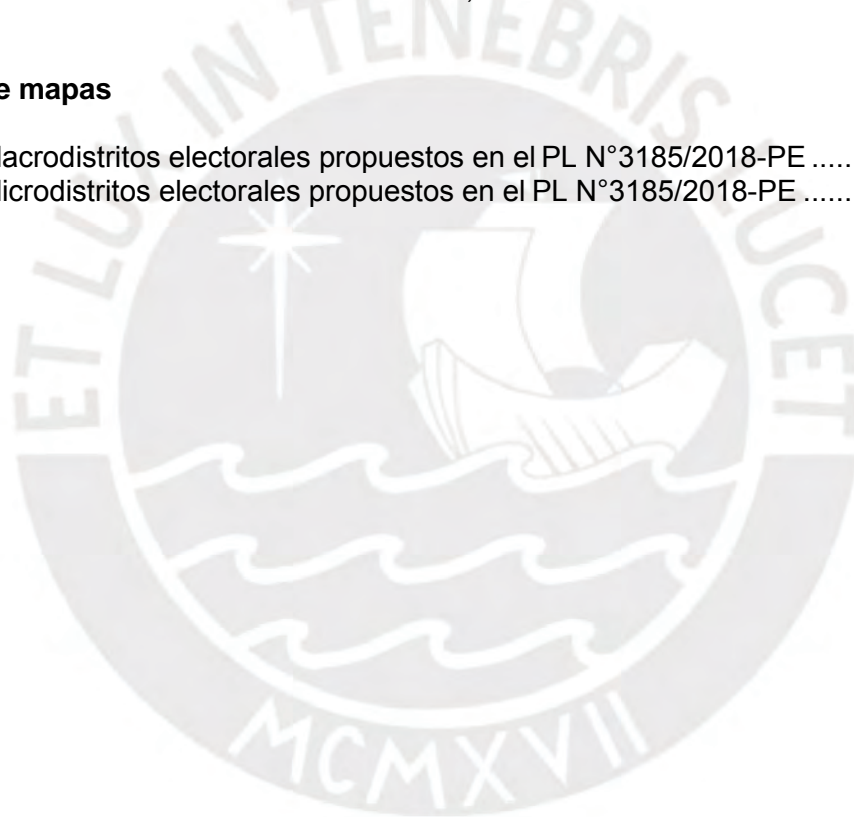
Cuadro 28. Comparación del número de escaños actual con el asignado por departamento según el PL 3185/2018-PE.....	62
Cuadro 29. Departamentos que coinciden con microdistritos electorales propuestos en el PL 3185/2018-PE.....	63
Cuadro 30. Situación de Lima Metropolitana (ratio y escaños), según microdistritos propuestos en el PL 3185/2018-PE.....	63
Cuadro 31. Comparación de la ratio elector-escaño, y número de escaños, entre propuesta actual y la entregada a través de los PL N.º 4186/2018-PE y N.º 4194/2018-PE (CANRP).....	64

Listado de gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de crecimiento de la ratio elector-escaño 2001-2020	44
Gráfico 2. Porcentaje de crecimiento de la ratio elector-escaño 2001-2020 en los microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE (simulación).....	52
Gráfico 3. Ratio de cada microdistrito electoral, de acuerdo al Padrón 2020.....	55

Listado de mapas

Mapa 1. Macrodistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE	47
Mapa 2. Microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE	48



Introducción

Existe actualmente consenso en la necesidad de implementar una reforma política en nuestro país. Ello, como resultado del crecimiento económico iniciado en los años 90, el cual demanda una mejora en los niveles de institucionalización. Se requiere fortalecer el sistema político y la institucionalidad estatal, para que acompañen este crecimiento económico.

“[...] mantener el dinamismo [económico] requeriría de un Estado que funcione y una representación política estable y legítima, capaz de generar los consensos que permitan la implementación de reformas costosas pero imprescindibles, cuyos resultados solo se harán visibles en el mediano y largo plazo. De no llevarse esto a cabo, países como Perú podrían caer indefinidamente en la “trampa” de los países de ingreso medio (De Althaus, 2011; Ghezzi y Gallardo, 2013; Ganoza y Stiglich, 2015).”

Acerca de las posibilidades de implementar una reforma en el contexto actual, de acuerdo con el diagnóstico elaborado por Tanaka (2017) sobre la base de la bibliografía existente (aunque es claro que no existe un cuerpo sistemático de investigaciones), así como entrevistas en profundidad a expertos seleccionados, él concluye que las normas se encuentran dispersas y son poco claras e incluso contradictorias. Al respecto, se cuenta con la propuesta del Jurado Nacional de Elecciones, el cual ha presentado un código electoral en el año 2017, que ha actualizado al 2019. Sin embargo, dicho código no aborda el tema de la distribución de escaños, de la representación. Se mantiene el modelo que se viene usando desde 1979, el cual ha sido ampliado (solo en cantidad de escaños) en 1993.

Existen, sin embargo, otras propuestas presentadas con la finalidad de modificar el modelo de distribución de escaños y abordan la situación de la representación en nuestro país, en el cual existe subrepresentación, en opinión de Fernando Tuesta. Ello no es una conclusión popular ya que implica necesariamente el aumento de curules, siendo el Congreso de la República una de las instituciones con menor credibilidad. Tal como afirma Tuesta: “si bien el número por sí solo no garantiza mejor calidad, la calidad es imposible de conseguir con un número tan bajo de representantes”.¹ Al respecto, no existe una fórmula exacta para determinar la cantidad de representantes que requiere cada país. El criterio principal es la representación poblacional, así, la cantidad de representantes debería ajustarse conforme se den modificaciones poblacionales. Con

¹ <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/subrepresentados-fernando-tuesta-soldevilla-noticia-602882-noticia/>

respecto a América Latina, nuestro país “[...] se sitúa como el tercer país con mayor número de electores por cada representante: 179,808 votantes por cada uno de los 130 legisladores que existen actualmente, pero que también propone el proyecto de ley. Esta cifra coloca a la representación peruana solo por debajo de Brasil y Colombia (287,147 y 213,411, respectivamente). Entre los países unicamerales, Perú es –de lejos– el país en el que los congresistas representan a un mayor número de electores. En comparación, Venezuela cuenta con una ratio de 116,791 electores por cada congresista y en Ecuador es de 92,563.”²

La representación, se refiere a las reglas de funcionamiento del régimen político. Aquí se incluyen las referidas al cambio de las circunscripciones electorales. Sobre ello indica:

“para mejorar la relación entre electores y representantes, la representación de sectores cuyos intereses hoy no son tomados en cuenta suficientemente o que requieren políticas de discriminación positiva. Aquí podemos ubicar propuestas como la creación de una circunscripción electoral para peruanos en el extranjero (actualmente esos votantes votan por representantes de la provincia de Lima); la creación de una circunscripción electoral para la población indígena; todo lo cual implicaría cambiar la Constitución, para que el número de congresistas no tenga un número fijo, y esté más bien regulado por la ley electoral. Esto permitiría además pensar en un rediseño más integral de las circunscripciones electorales, lo que nos lleva a otro tema, acaso el de mayor envergadura relacionada a estos asuntos, que el de la vuelta al bicameralismo” (Tanaka 2017: 18)

Esta necesidad de cambiar el sistema de representación, compuesto por el sistema electoral y político, ha sido manifestada en varias propuestas de reforma presentada desde los órganos electorales (JNE, 2017 y 2019), ONPE (2017) y RENIEC (que no tiene iniciativa legislativa, pero coordina las propuestas con los demás organismos electorales). Asimismo, se cuenta con propuestas presentadas desde el Ejecutivo (2018 y 2019) y desde la sociedad civil (Transparencia, 2016 y Lampadia, 2016). En el periodo de las legislaturas 2016-2018 se han presentado, al respecto, más de 40 iniciativas, de las cuales 35 son modificaciones referidas a la representación política, circunscripción electoral (creación de distritos electorales) o modificación de los escaños (que involucra la modificación de las cámaras, en la mayoría de casos). El sistema electoral es el responsable de traducir nuestros votos en escaños.

² <https://peru21.pe/politica/retorno-bicameralidad-mirada-barrio-sudamericano-analisis-444152-noticia/>

Esto no hace más que resaltar la importancia del tema de la circunscripción electoral como una línea de investigación fundamental para comprender el sistema político que la acoge. En ese sentido, lo que propone este trabajo de investigación es aproximarse a este fenómeno desde las intenciones de modificar la normativa, es decir, los proyectos de ley. Más precisamente aquellos que corresponden a los periodos legislativos 2016 – 2019 y las que fueron presentadas por el Ejecutivo, en ese mismo rango de tiempo. Los proyectos de ley son una fuente valiosa pues permite analizar las intenciones, agendas, el sentido y coherencia de las fuerzas que los promueven.

En ese marco, tanto los marcos normativos históricos y vigentes, como las propuestas de reforma electoral (presentadas a través de proyectos de ley) sobre las circunscripciones electorales y la cantidad de escaños asignados, son documentos valiosos para ubicar los criterios que han orientado la delimitación de circunscripciones electorales y la creación de escaños. Teniendo en cuenta ello, la presente tesis tiene como objetivo *analizar las propuestas de modificación de las circunscripciones electorales y la asignación de escaños presentadas en el periodo 2016-2019*. Se desea abordar el problema de la representación en nuestro país.

De manera específica, buscamos *identificar los criterios propuestos para modificar circunscripciones electorales y distribución de escaños actuales, describir las propuestas de rediseño de circunscripción electoral presentadas por el Ejecutivo en la gestión 2016-2021: Villanueva y CANRP, así como analizar su posible impacto en la representación de los electores peruanos*.

La investigación ha sido realizada sobre la base de una metodología inductiva y cualitativa. Además de la revisión bibliográfica referida a los temas de representación, distritos electorales, escaños, entre otros, se revisarán las propuestas incluidas en los proyectos de ley presentados en el periodo 2016-2019, relacionados con el tema central.

El primer capítulo contiene información bibliográfica y el marco normativo electoral de las circunscripciones en nuestro país, así como una breve revisión de los criterios con los cuales se ha pensado la representación electoral en nuestro país, desde las primeras elecciones modernas y cómo ello se ha traducido en normativa electoral que creó circunscripciones y escaños.

El segundo capítulo contiene la sistematización y análisis de los proyectos de ley analizados. Se trata de un total de 35 proyectos de ley de diversas autorías, de los cuales se han tomado las propuestas de modificación de circunscripción electoral y de escaños existentes. Se trata de un panorama general de las reformas presentadas en la legislatura 2016-2019. En el tercer capítulo se ahonda en las propuestas presentadas por el Ejecutivo y se les analiza a la luz de la ratio de proporcionalidad que se ha tenido en nuestro país desde las elecciones del 2001. Este capítulo es un análisis comparativo, con la finalidad de comprender los efectos de las reformas propuestas y generar sugerencias para futuras propuestas.

Finalmente se presentan las conclusiones, las cuales muestran los hallazgos sobre el tema y lo encontrado sobre la representación a partir de las propuestas revisadas en el periodo legislativo analizado.



Capítulo 1. Definiciones teóricas y aspectos normativos: circunscripción electoral, escaños y representación

Este capítulo tiene como objetivo mostrar los aspectos teóricos y normativos de las circunscripciones electorales. Además de los aspectos básicos, como por ejemplo su definición y clasificación, se aborda su relación con dos conceptos principales, la representación política y el territorio. La relación entre estos tres términos (territorio – circunscripción – representación) es importante para comprender la importancia de la definición de las circunscripciones en el proceso de elección de un representante.

En una segunda sección se abordan los aspectos normativos del caso peruano. Se propone comprender cómo se están llevando a la práctica estos tres conceptos y tener claro el mapa electoral que forman las circunscripciones en nuestro país. La finalidad, con ambas secciones, es valorar el rol que juegan las circunscripciones electorales en el sistema electoral peruano y sus posibilidades de ser más precisas para mejorar la representación política.

Una de las ideas predominantes que existen sobre la circunscripción electoral es que se trata de un elemento determinante en los efectos de un sistema electoral (Tuesta 2004, Nohlen, 1981; 2006). Se deben saber tanto los criterios que han orientado la delimitación de las circunscripciones, como los organismos responsables de su delimitación. De acuerdo con las características específicas de cada caso, se pueden prever acciones para igualar la representación y evitar las distorsiones entre la cantidad de electores y el reparto de escaños existentes.

1.1 Definición de circunscripción electoral y sus características

De acuerdo con Nohlen (2006), una circunscripción electoral es “[...] aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral” (p. 106). Se refiere entonces a esa primera unidad de representación de ámbito nacional o subnacional, a la que se accede logrando el voto mayoritario de los electores que conforman un determinado distrito electoral. Por ejemplo en el Perú, a lo largo de la historia, se ha contado con circunscripciones de base territorial nacional, departamental y provincial.

Hay tres dimensiones importantes a tener en cuenta en las circunscripciones electorales (Nohlen 1981; Martínez, Uribe y Marco, 2007):

1. Magnitud según la cantidad de escaños en cada distrito: se puede dividir entre las uninominales y las plurinominales. Esta dimensión es la que genera el mayor efecto, ya que cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad.
2. Uniformidad / variabilidad: además de la magnitud, conviene tener en cuenta si se trata de escaños en cantidad par o impar. Ello determinará si se ve favorecido el partido mayoritario, especialmente en circunscripciones con pocos escaños.
3. Estructura de la variabilidad: que se refiere a saber si los distritos son homogéneos o heterogéneos, teniendo en cuenta la magnitud de la totalidad de circunscripciones de un mismo país. Regularmente se tiene en cuenta el valor medio de los distritos de un país.

La magnitud de las circunscripciones, suelen definir el tipo de sistema de representación o fórmula electoral (mayoría absoluta, mayoría relativa o representación proporcional) que se utiliza para distribuir los votos en escaños. En principio, los tipos de representación son compatibles con los dos tipos de circunscripciones, sin embargo, se suelen asociar las circunscripciones uninominales con los sistemas de representación de mayoría absoluta.

Cuadro 1. Tipos de circunscripción según su magnitud y características asociadas

Magnitud	Fórmula electoral	Características
Uninominales = un solo escaño	<p>Sistema de mayoría relativa con votación en segunda vuelta</p> <p>Sistema de mayoría absoluta</p>	<p>PROXIMIDAD</p> <p>Sistema sencillo, transparente y neutral. No favorece ni perjudica a los partidos políticos. Sin embargo, si se usa con fórmulas de escrutinio mayoritario puede hacer una asamblea monocolor. Además, aleja a los electos de los electores, ya que se suelen tener muchos electos y se despersonaliza la elección</p> <p>Se dan casos de asambleas muy grandes, que no representan a las minorías.</p>
<p>Plurinominales = dos escaños o más</p> <p>Pueden ser pequeñas (2 a 5 escaños), medianas (6 a 10) o grandes (más de 10)</p>	Sistema de representación proporcional	<p>PLURALIDAD</p> <p>Tiende a generar más sensibilidad en las fórmulas electorales que distribuyen restos atendiendo al criterio de la mayor media.</p> <p>En el caso de distritos pequeños y uniformes, es importante si el número de escaños es par o impar, ya que esto genera un efecto en la representación.</p>

Fuente: Nohlen 1981; Martínez, Uribe y Marco, 2007; de Carreras & Valles, 1977

Elaboración: propia

Adicionalmente, existen sistemas electorales que combinan tanto circunscripciones uninominales como plurinominales. Los llamados “distritos complejos” o “distritos electorales mixtos” y se presentan en países como Alemania, Dinamarca, Suecia e Islandia. En el caso de América latina, del total de 10 países, en 6 se cuenta con circunscripciones establecidas con fines electorales, en los 4 países restantes, se sigue el ordenamiento territorial existente.

Cuadro 2. Circunscripciones electorales en América Latina

N.º	País	SI/NO	Observaciones	Fecha de actualización
1	Argentina	Sí	A los fines electorales la Nación se divide en Distritos, Secciones y Circuitos. Los Distritos corresponden a la Capital de la República, las Provincias y el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur. Las Secciones a los Partidos o Departamentos de las provincias y territorio nacional, y los Circuitos que son subdivisiones de éstas.	21/10/2015
2	Brasil	No	Las circunscripciones corresponden a los departamentos del país.	13/09/2018
3	Chile	Sí	Para la elección de diputados existen 28 distritos electorales conformados por las comunas (límites previos de tipo local). Para el caso de la elección de los senadores, cada región constituirá un distrito electoral (15 en total).	29/06/2017
4	Colombia	Sí	La Cámara de Representantes se elige en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.	6/03/2018
5	Ecuador	Sí	Además de la circunscripción nacional, distrital y provincial, la ley contempla la creación de circunscripciones especiales del exterior.	16/02/2017
6	Paraguay	No	Para la elección de autoridades municipales, congresistas y presidente de la República se utilizan circunscripciones correspondientes al límite político administrativo del Estado. De acuerdo al tipo de elección la naturaleza del distrito varía.	19/04/2018
7	Perú	No	El número de circunscripciones va de acuerdo al tipo de votación que se realice. Para las elecciones presidenciales y del Parlamento Andino, el Perú sólo forma un distrito electoral único. Caso contrario son las elecciones para el Congreso de la República, donde el Perú es dividido en veintiséis distritos electorales (en función al ejercicio del distrito electoral múltiple). De esta manera, cada región (veinticuatro en total), la Provincia Constitucional del Callao y Lima Provincias son distritos electorales.	23/02/2016
8	Uruguay	No	Las circunscripciones corresponden a los departamentos del país. Entonces, los límites son los de los diferentes departamentos.	30/10/2012

Fuente: ACE Project (2019)

Elaboración: propia

La delimitación de una circunscripción electoral no determina por sí misma los efectos que tendrá en el sistema electoral o el sistema de partidos. El análisis de la misma se debe realizar teniendo en cuenta la fórmula electoral y la historia partidaria de cada país. Sin embargo, sí existen sistemas que son inmunes a posibles desigualdades que pueden causar las circunscripciones electorales. En ese marco se encuentran, por

ejemplo, establecer un escaño por un número determinado de votos, contar con sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional y los sistemas de distrito único.

Asimismo, la magnitud de las circunscripciones electorales define el mapa electoral de los países. Es decir que su definición tiene efectos políticos. Si bien se puede realizar bajo criterios históricos, administrativos y geográficos, el criterio más común, ya que es el que sigue en una gran mayoría de países, es el político. Lima es un caso que ejemplifica esta situación pues, a pesar de que su dinámica poblacional ha sido muy intensa en los últimos años, el número de sus escaños no se ha modificado por lo que se ve sub representada. Este aspecto específico, la relación entre las circunscripciones y el territorio, se abordará en una siguiente sección.

1.2 Mapas electorales. Sobre la relación entre territorialización y circunscripción electoral

Llamamos “mapa electoral” (Martínez, Uribe y Marco, 2007) a la representación geográfica de las circunscripciones electorales de un país. La adaptación de aspectos electorales al territorio requiere definir los criterios que son de interés para un país, ya que es sobre estos criterios que se irá armando una estructura que nos llevará a elegir representantes políticos.

Así, de acuerdo con Martínez, Uribe y Marco (2007), el tamaño de un parlamento se puede fijar con dos técnicas distintas. La primera, consiste en establecer un tamaño predeterminado con ajustes periódicos (mayormente se ajusta de acuerdo con las modificaciones censales), mientras que la segunda, se refiere a establecer una cuota arbitraria, de acuerdo con la relación de escaños por habitantes. Esta última, también requiere ajustes periódicos que afectan el tamaño de la cámara. Por ejemplo, en EEUU se modifica con cada nuevo censo. En el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, se tienen comisiones neutrales que se encargan de la redistribución. En Italia también se sigue el criterio de actualizar los escaños asignados, siguiendo los datos del último censo de población.

Es importante saber quién y cómo diseñan el mapa electoral, especialmente en el caso de elección en distritos uninominales. Lo óptimo es contar con organismos electorales independientes, ajenos a intereses partidarios, que se encarguen de la revisión de los

límites de distritos. De esta manera se evitarán manipulaciones pasivas en los resultados electorales.

Cuadro 3. Organismo responsable de crear los límites de los distritos electorales en países de América latina

N.º	País	Organismo	Observaciones
1	Argentina	Organismo de Administración Electoral (OE)	Los juzgados federales con competencia electoral de cada distrito determinarán el número y composición de los circuitos en función a los requerimientos establecidos por la Cámara Nacional Electoral mediante un anteproyecto dirigido a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior. Para el caso de la Provincia Autónoma de Buenos Aires, esta deberá enviar a la Cámara Nacional Electoral un reglamento donde se estipule cuáles serán los circuitos en su circunscripción.
2	Bolivia	Organismo de Administración Electoral (OE)	El Tribunal Supremo Electoral determina las circunscripciones uninominales. Las circunscripciones plurinominales y las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas están determinadas dentro de la ley electoral.
3	Brasil	Legislatura (1ra Cámara)	---
4	Chile	Legislatura (1ra Cámara)	Los límites son establecidos en la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Para cambiar la configuración de los distritos electorales es necesaria la modificación de la ley, esta labor corresponde al Poder Legislativo, sin embargo, la ley no contempla un responsable directo de la delimitación de los distritos electorales.
5	Colombia	Legislatura (1ra Cámara)	---
6	Ecuador	Organismo de Administración Electoral (OE)	Solamente hay para residentes en el extranjero. El Consejo Nacional Electoral tiene la facultad de zonificar las áreas geográficas electorales en el exterior, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y las Oficinas Consulares para facilitar el derecho al sufragio de los ecuatorianos residentes en el exterior.
7	Paraguay	Otros	No se especifica en las leyes electorales que organismo es el encargado de establecer los límites de los distritos electorales. Los límites guardan correlación con la división político administrativa del Estado.
8	Perú	Legislatura (1ra Cámara)	El órgano encargado de la delimitación de los distritos electorales es el Jurado Nacional de Elecciones, quien según sus atribuciones es el único órgano encargado de establecer el tamaño de las circunscripciones.
9	Uruguay	No aplicable	Las circunscripciones no se trazan con fines electorales. La Corte Electoral no tiene facultades para modificar los límites de los departamentos, sin embargo, sí tiene facultades para modificar los límites de los distritos electorales en los que cada departamento está subdividido
10	Venezuela	Organismo de Administración Electoral (OE)	---

Fuente: ACE Project (2019)

Elaboración: propia

- La redistribución electoral

La redistribución electoral, consiste en la reformulación de las circunscripciones electorales de un país. Ello, de acuerdo con López Levi (2006) es un problema complejo debido a que se conjugan componentes teóricos, metodológicos, técnicos y políticos,

“[...] el reto es lograr una solución integral que considere todas las perspectivas implicadas y que no quede reducida únicamente a alguno de sus componentes.” (página 100)

Para poder establecer los criterios que deben orientar la redistribución electoral de un país, de acuerdo con López Levi (2006), se debe plantear como primer objetivo, el contar con una adecuada representación ciudadana, luego de ello, en segundo lugar, deben considerarse los aspectos vinculados a la organización electoral y, finalmente, se deben seguir los valores políticos necesarios para legitimar el proceso (valores democráticos, de justicia, de transparencia, entre otros).

Cuadro 4. Criterios que se siguen para definir los límites de los distritos electorales en países de América latina

País	Criterio	Observaciones
Argentina	De acuerdo a límites o barreras naturales	Los Distritos y Secciones constituyen límites político-administrativos, los Circuitos serán tantos como núcleos de población existan, teniendo especial cuidado en reunir a los electores por la cercanía a sus domicilios. Se toma particularmente en cuenta los caminos, arroyos y vías de comunicación, tratando de abreviar la distancia de los núcleos poblacionales con el lugar donde funcionarán las mesas receptoras de votos.
Bolivia	'Equivalencia' de población	Hay que mencionar que, a diferencia de las circunscripciones uninominales, las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas no necesitan tener continuidad geográfica.
Brasil	Correlación con los límites jurisdiccionales locales	
Chile	Correlación con los límites jurisdiccionales locales	Para la elección de diputados, los distritos electorales están conformados por comunas. En el caso de los senadores, los distritos se constituyen por cada región.
Colombia	Correlación con los límites jurisdiccionales locales	Para la elección de Representantes a la Cámara, cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Las circunscripciones especiales elegirán cuatro (4) representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional (para la que sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior).
Ecuador	'Equivalencia' de población	En las circunscripciones electorales que elijan entre 8 y 12 representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de 13 y hasta 18 se subdividirán en tres y las que pasen de 18 lo harán en cuatro circunscripciones. En el caso de las circunscripciones especiales del exterior, se verificará la existencia de por lo menos 300 ecuatorianos que habiten la zona propuesta.
Paraguay	Correlación con los límites jurisdiccionales locales	Los límites de los distritos guardan correspondencia con la división político administrativa del Estado.
Perú	'Equivalencia' de población	Para establecer el número de representantes de cada distrito electoral se aplican tres criterios: a) Equidad, otorga un escaño a cada distrito electoral. b) Distribución proporcional, asignación de los escaños restantes en correspondencia con la población electoral de cada distrito. c) Distribución directa o fija, se atribuye directamente a uno o más distritos electorales un número determinado de escaños. El Perú cuenta

		con circunscripciones pequeñas, como es el caso del distrito electoral de Madre de Dios (un escaño); medianas, como La Libertad (siete escaños); y grandes, como Lima (treinta y seis escaños).
Venezuela	'Equivalencia' de población	

Fuente: ACE Project (2019)
Elaboración: propia

A partir de la experiencia de redistribución mexicana, iniciada en el año 1996,³ López Levi (2006), usando los recursos disponibles en ACEProject (2003), IFE (1996), López y Escandón (2001), Macmaster (2000), Morrill (1981), Orr (1970), Pierce (1992), Vilalta (2001), entre otros, establece una serie de criterios que se pueden seguir para llevar a cabo una redistribución:

Criterios de representación:

- Equilibrio demográfico, distritos electorales equilibrados en cuanto al número de personas que los habitan. “Un elector, un voto”. La tarea se orienta a reglamentar la desviación media, también llamada desviación de la igualdad.
- Equilibrio en la representación, que los ciudadanos perciban que todos los votos tienen el mismo valor y pueden obtener la misma representación. Es un criterio subjetivo, por lo que se le puede considerar en la evaluación del proceso. Esto es especialmente importante en el reconocimiento de indígenas como comunidades y favorecer su representatividad de manera especial.
- Equilibrio en la representación de unidades políticas, que todas las provincias y distritos se sientan representados de la misma manera.

Criterios geográficos (de territorio):

- Unidades territoriales básicas, las áreas en las que se agrupan los habitantes. En nuestro caso, es la distribución política en sí misma.
- Contigüidad, conformación de distritos a partir de las unidades vecinas entre sí, con la finalidad de evitar que se formen “islas”. La autoría considera la posibilidad de agrupar unidades espaciales que no sean vecinas para proteger intereses de ciertos grupos étnicos.

³ Realizado por el IFE en el año 2006, para el cual se contó con el apoyo de especialistas en *redistribución*, geografía electoral, demografía, modelos matemáticos, sistemas de información geográfica, diseño de bases de datos, entre otros. Esta experiencia se retomó en la redistribución realizada entre el 2004 y 2005.

- Rasgos topográficos y vías de comunicación, que se privilegie el uso de vías primarias para marcar sus límites.
- Integridad de las comunidades, la base de la representación debe ser la homogeneidad de las poblaciones y su identidad cultural. Este es un criterio complejo y subjetivo, por los que sugiere tener un método de sistematización que involucre a especialistas en temáticas interculturales y conocedores desde el ámbito local.
- Integridad de unidades políticas, que se respeten las fronteras estatales y municipales.

Criterios operativos (a favor de organismos electorales eficientes):

- Tiempos de traslado, tener en cuenta la distancia de traslado de los resultados, desde los distritos hacia la capital. Esto se eliminaría con el voto electrónico.
- Coterminalidad, señalada por Pierce (1992, 110).
- Equidad en la contienda y minimizar conflictos, que cada organización política sienta que sus intereses están siendo tomados en cuenta de manera equitativa.
- Compacidad, que las fronteras de cada distrito se acerquen a fronteras geométricas regulares. Es un criterio que suele tomarse de manera positiva.

Si bien se cuenta con una propuesta ordenada sobre los criterios que se pueden utilizar para definir las circunscripciones electorales, la mayoría de países en América latina sigue criterios territoriales y políticos para definirlos. Se hacen algunas excepciones con la finalidad de favorecer la representación de ciertos grupos (por ejemplo, las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas de Bolivia, las cuales no necesitan tener continuidad geográfica), ya que el objetivo que orienta la creación de circunscripciones es garantizar la representación igualitaria de todos los electores de un país.

La proporcionalidad es el cálculo que se obtiene a partir del tamaño de la circunscripción electoral y la cantidad de representantes elegidos (escaños que ocupan). Así, mientras más representantes tenga una circunscripción, más proporcional es (Sartori, 2003). El objetivo es lograr que se pueda balancear la composición plural de las sociedades y lograr que existan consensos en sociedades poco homogéneas (Lázaro Riol 2000, p. 226), es decir, se quiere favorecer la representación proporcional de los grupos sociales.

1.3 Mapa electoral peruano

En esta sección mostramos el sistema electoral peruano en cuanto a la definición de las circunscripciones electorales y la asignación de escaños. Se presenta primero una revisión histórica del tema, con la finalidad de comprender cómo se han ido definiendo a lo largo del tiempo, luego se presenta el sistema electoral vigente y finalmente las responsabilidades que tiene (o podría tener) cada organismo electoral en la redistribución electoral.

- El mapa electoral peruano a través de su historia

En el Perú del siglo XIX y XX, las circunscripciones electorales han estado delimitadas por criterios territoriales, a los que se les asignan escaños de acuerdo al tamaño de su población. Los cambios en las circunscripciones electorales han respondido solamente a modificaciones territoriales (creación de departamentos), como ha sucedido con el caso de Pasco (1945), Ucayali (1980) o Lima Provincias (2011). Si revisamos los procesos electorales realizados en el Perú, vemos que se han tenido circunscripciones electorales múltiples y únicas.

El marco normativo que ha orientado los procesos electorales mencionados es la Constitución Política vigente para cada proceso electoral. Allí se expone la manera en la que se definen las circunscripciones electorales, así como la duración del periodo parlamentario y los periodos de sus legislaturas. El siguiente cuadro muestra una comparación para el periodo 1823 al 2020:

Cuadro 5. Circunscripciones electorales en el Perú, según Constitución política (1823 - 2020)

Constitución	Circunscripción electoral	Renovación de la Cámara	Duración del periodo
1823*	Colegios electorales de parroquias y provincias	Renovación por mitad, cada dos años	Cuatro años
1826**	No se especifica	Renovación por mitad, cada dos años	Cuatro años
1828	Colegios electorales de parroquias y de provincias	Cámara de diputados: renovación por mitad, cada dos años. Cámara de senadores: renovación por tercios cada dos años.	Cámara de diputados: cuatro años. Cámara de senadores: seis años.
1834	Colegios electorales de parroquias y de provincias	No se especifica	No se especifica
1837	República Confederada, determinada por ley	No se especifica	No se especifica

1839	Cámara de diputados: colegios electorales. Cámara de senadores: departamentos.	Cámara de diputados: renovación por tercios. Cámara de senadores: renovación por medios.	Cámara de diputados: seis años. Cámara de senadores: ocho años.
1856	Provincias	Renovación por tercios anualmente.	Tres años
1860	Provincias	Renovación por tercios cada dos años.	Seis años
1867	Provincias	Renovación por mitad cada dos años.	Cuatro años
1920	Departamento y provincias, definidos por ley	No	No se especifica
1933, 1979, 1992, 1993, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2020	Definido por ley	No	Cinco años

*En 1823, se crea el primer Parlamento con atribuciones constituyentes. El modelo que llegó hacia fines del XIX fue el de parlamento de tradición inglesa.

**Esta constitución estableció tres cámaras. La tercera cámara fue la Cámara de Tribunales o cámara baja.

Fuente: Constituciones políticas del Perú.

Como se puede ver en el cuadro anterior, durante el siglo XIX, la circunscripción comprendía los territorios más cercanos al ciudadano (parroquias, provincias). Ello cambia a partir del siglo XX, en el que el ámbito pasa a ser provincial y departamental. Ello se evidencia en la aplicación de la norma en los procesos electorales parlamentarios que se organizaron en dicho periodo.

Cuadro 6. Tipos de circunscripción electoral en el Perú (1931 - 2020)

Año de la elección	Cargo a elegir	Tipo de circunscripción electoral	Base territorial para la distribución de escaños
1936	Senadores / Diputados	Múltiple	Departamental
1939 y 1945	Senadores / Diputados	Múltiple	Departamental / Provincial
1950, 1956, 1962 y 1963	Senadores / Diputados	Único / Múltiple	Departamental
1980, 1985 y 1990	Senadores / Diputados	Múltiple	Nacional / Departamental
1995 y 2000	Congresistas	Único	Nacional
2001, 2006, 2011, 2016 y 2020	Congresistas	Múltiple	Departamental

Fuente: JNE (2015)

Con respecto a la cantidad de escaños asignados por circunscripción, en el siguiente cuadro se muestran los criterios que han orientado su definición. Se encuentran nuevamente diferencias con respecto a los criterios que se siguieron en las

constituciones de los siglos XIX y XX. Como podemos ver en el siguiente cuadro, durante el siglo XIX se establecía una cuota de electores por cada representante en la cámara de diputados. Es recién a partir del siglo XX que se establecen cantidades fijas de escaños, las cuales no responden a la relación con la cantidad de electores, además de haberse generado un decrecimiento en la cantidad de escaños. Actualmente tenemos casi la misma cantidad de representantes que hace cien años, a pesar de las diferencias poblacionales generadas por los procesos migratorios. En este sentido, Lima se convierte en un ejemplo de ello, además de que incluye a los electores residentes en el extranjero.

Cuadro 7. Criterios para definir los distritos electorales en el Perú (1823 - 2020)

Constitución	N.º de parlamentarios		Circunscripción electoral	N.º de cámaras
	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores		
1823			Colegios electorales de parroquias y provincias	1
1826*	24 miembros por cámara durante los primeros 20 años		No se especifica	3
1834	Por cada 24 mil habitantes o por fracción que pase los 12mil habitantes	5 senadores por cada departamento	Colegios electorales de parroquias y provincias	2
1837	Siete representantes por cada república confederada	Quince senadores por cada república confederada	República confederada, determinada por ley	2
1839	Por cada 30 mil habitantes o por fracción que pase los 15 mil habitantes	21 senadores	Cámara de diputados: colegios electorales Cámara de senadores: departamentos	2
1856	Por cada 25 mil habitantes o por fracción que pase los 15 mil habitantes		Provincias	2
1860	Por cada 30 mil habitantes o por fracción que pase los 15 mil habitantes	<ul style="list-style-type: none"> - 4 senadores por departamentos que tengan 8 provincias. - 3 senadores por departamento que tenga menos de 8 provincias pero más de 4. - 2 senadores por departamento que tengan menos de 5 provincias y más de una. - 1 senador por departamento que tenga 1 provincia. 	Provincias	2

1867	Por cada 25 mil habitantes o por fracción que pase los 15 mil habitantes		Provincias	1
1920	110 diputados	35 senadores	Departamentos y provincias, definidos por ley	2
1933	Definido por ley		Definido por ley	2
1979	180 diputados	60 senadores	Definido por ley	2
1992	80 congresistas		Definido por ley	1
1993, 1995, 2000, 2001 y 2006	120 congresistas		Definido por ley	1
2011, 2016 y 2020	130 congresistas		Definido por ley	1

Fuente: Constituciones políticas del Perú.

- Mapa electoral peruano vigente: marco normativo y responsabilidades de los órganos electorales

Actualmente la composición del Congreso de la República es de cámara única, conformada por 130 congresistas. La barrera en cuanto a la cantidad de representantes está definida en el marco normativo, compuesto por el artículo 90° de la Constitución Política del Perú de 1993, reformado mediante Ley N.° 29402.

El sistema electoral se encuentra definido en los artículos 20°, 21°, 115°, 116° y 117° de la Ley Orgánica de Elecciones. Además hay especificaciones sobre el tema en normativa electoral específica, en las Resoluciones N.° 2529-2010-JNE (que define la distribución de escaños) y la N.° 015-2011-JNE (que aplica la barrera electoral). El sistema electoral peruano para la selección de representantes al Congreso de la República tiene las siguientes características:

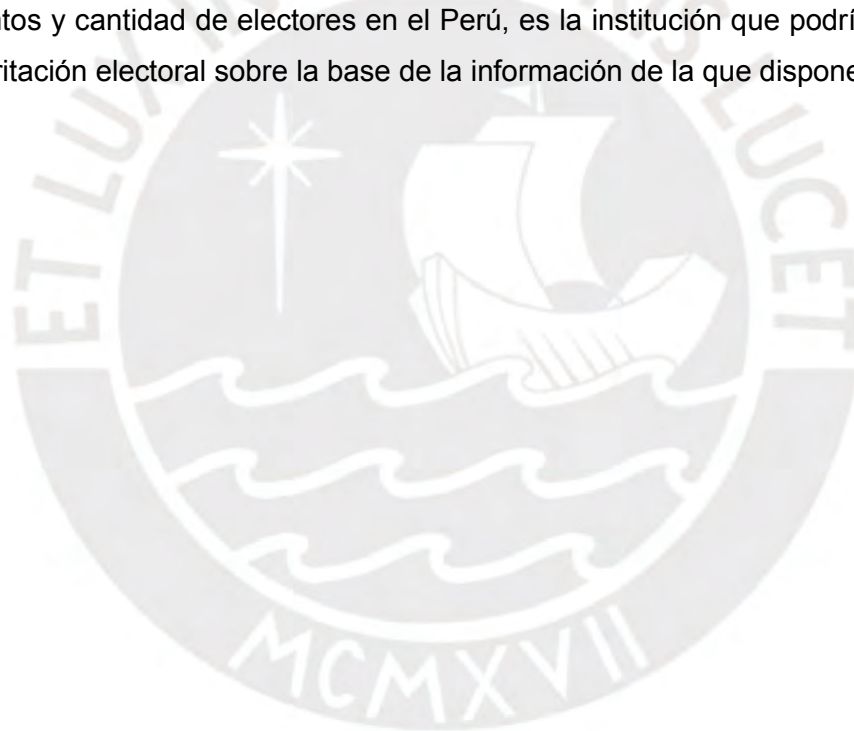
Cuadro 8. Sistema electoral peruano actual, elecciones para representantes al Congreso de la República

Distrito electoral	<p>Distrito electoral múltiple.</p> <p>Veintiséis distritos electorales (uno para Lima metropolitana, uno para Lima provincias, uno para la provincia constitucional del Callao y 23 para los demás departamentos del país.</p> <p>El JNE asigna los escaños de acuerdo a ley.</p>
Método de conversión de votos	<p>Son tres etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cálculo de la barrera electoral. 2. Aplicación de la cifra repartidora. 3. Doble voto preferencial opcional. <p>Para acceder a la distribución de escaños se debe haber alcanzado al menos seis representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, esto es el 5% del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el 5% de los votos a nivel nacional.</p>

Fuente: JNE (2015, p. 285) y normatividad específica.
Elaboración propia.

Los tres organismos electorales peruanos, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), cumplen funciones específicas con respecto a la ejecución de los procesos electorales. Así, de acuerdo con la Constitución política de 1993 (capítulo XIII) corresponde al JNE la fiscalización de la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, de referéndum y consultas populares; a la ONPE la organización de los procesos electorales, de referéndum y consultas populares; a RENIEC, la elaboración del padrón electoral.

En ese marco, es el JNE quien define distribución de escaños y la manera en la que se aplica la barrera electoral, de acuerdo a lo estipulado constitucionalmente. Para ello utiliza la información que brinda el padrón electoral actualizado por RENIEC. Al ser el RENIEC el organismo que administra la bases de datos de los nacimientos, fallecimientos y cantidad de electores en el Perú, es la institución que podría proponer una redistribución electoral sobre la base de la información de la que dispone.



Capítulo 2. Propuestas de modificación de circunscripciones electorales presentadas en el periodo 2016 - 2019

Durante el periodo 2016-2019 se presentaron diversas propuestas de modificaciones electorales. En este capítulo se sistematizan y analizan las propuestas presentadas tanto por el Congreso de la República, como por los órganos electorales y el Poder Ejecutivo. Los contenidos que se abordan son los referidos a las modificaciones en las circunscripciones electorales y sus escaños correspondientes. En ese sentido, se abordarán ambos temas.

2.1 Propuestas de reforma electoral presentadas por los órganos electorales

En el año 2011, el JNE presentó la primera propuesta de unificación de la normativa electoral peruana. Así, la “Ley de código electoral y código procesal electoral” propuesto mediante el proyecto de ley N.º 590-2011-JNE fue una iniciativa sustentada en la necesidad de reducir la gran cantidad de leyes electorales existentes. El contar con leyes específicas para diversos temas, generaba dificultades en su aplicación, tanto por parte del JNE, encargado de ejecutar justicia electoral; como por parte de las organizaciones políticas, en materia de participación política; como de las organizaciones de la sociedad civil, en materia de derechos de participación y consulta.

Se trató de un primer esfuerzo, realizado sin contar con participación de los otros dos órganos electorales ni de otras instituciones interesadas en el tema electoral. Este aspecto, el referido a incluir la diversidad de propuestas existentes sobre el tema, fue atendido en la propuesta presentada en diciembre de 2016. Fecha en la que se presentó un proyecto de ley (N.º 01313/2016-JNE) que incorporó propuestas recibidas de la sociedad civil. Dicho proyecto se encontraba en la Comisión de Constitución y Reglamento y es similar al presentado por el JNE en el año 2019 (proyecto de ley N.º 4251/2018-JNE) en cuanto a los cuatro pilares que plantea:

- Unificación y sistematización de las normas electorales
- Optimización de la justicia electoral
- Cronograma electoral adecuado
- Fortalecimiento de los partidos políticos

La propuesta del 2019, se presenta debido a la aprobación de nueva normativa electoral (Leyes N.º 30673, 30682, 30688, 30689, 30292, 30717, 30904, 30905 y 30906) y a la

coyuntura política formada a raíz de la presentación de una propuesta de reforma por parte del Ejecutivo. Con respecto a la propuesta anterior, en esta versión se agregaron contenidos referidos a disposiciones generales para candidatos (artículos 45 a 48), a debates electorales (artículos 69 al 72) y la inclusión del padrón especial de electores para la circunscripción de peruanos pertenecientes a comunidades campesinas, nativas y de pueblos originarios (artículo 154). Se reemplazaron los contenidos vinculados a miembros del Consejo Nacional de la Magistratura con los referidos a la Junta Nacional de Justicia (artículos 256 y 257) y el artículo referido a la publicidad de los expedientes tramitados por el JNE. Además, se eliminó el artículo referido a propaganda electoral contratada.

- Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños

Los proyectos de ley de código electoral, tanto el presentado el 2016 como el del 2019, incluyen artículos referidos a la circunscripción electoral para cada tipo de autoridad. Se incluye además el umbral de representación y el método de asignación de puestos de representación (escaños) en las autoridades correspondientes.

Con respecto a las circunscripciones electorales, las propuestas incluyen lo ya vigente. Es decir, no se modifican los criterios para el establecimiento de circunscripciones, solamente se agregan dos adicionales, la de peruanos residentes en el extranjero y otra para peruanos pertenecientes a comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios. No especifican los criterios que han orientado su creación, la cual justifican basándose en la cifra de peruanos pertenecientes a estos dos grupos.

Cuadro 9. Circunscripciones de acuerdo con las propuestas de código electoral presentadas por el JNE (2016)

Tipo de autoridad	Circunscripción electoral	Cantidad	Fuente
Presidente y vicepresidente	Circunscripción electoral única	1 presidente 2 vicepresidentes	Artículo 229 Artículo 237
Congresistas de la República	28 circunscripciones electorales: - Una por departamento - Una para Lima provincias - Una para peruanos residentes en el extranjero - Una para peruanos pertenecientes a comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios*	130 congresistas	Artículo 232 Artículo 240
Representantes peruanos ante el Parlamento Andino	Circunscripción electoral única	5 titulares y 2 suplentes	Artículo 236 Artículo 244

Gobernador, vicegobernador y consejeros regionales (se excluye Lima Metropolitana)	En el caso de gobernador, cada departamento y la provincia constitucional del Callao es una circunscripción. En el caso de consejeros, cada provincia constituye un distrito electoral.	1 gobernador Mínimo de 7 y máximo de 25 consejeros (uno por cada provincia y se distribuyen los demás siguiendo un criterio de población electoral)	Artículo 239 Artículo 247
Alcaldes y regidores	Cada provincia o distritos, según corresponda, constituye una circunscripción electoral	1 alcalde Mínimo de 5 y máximo de 15 concejeros En el caso de Lima, son 39 regidores	Artículo 244 Artículo 252

*Solo se propone en el proyecto de Código Electoral de 2019
Fuente: PL N.º 01313/2016-JNE y PL N.º 4251/2018-JNE
Elaboración: propia

Sobre la representación, el objetivo de la propuesta es generar un sistema multipartidista, teniendo en cuenta a “los partidos políticos ya existentes, que representen al mayor porcentaje de la población electoral” (página 73 de 100). Su opción ha sido, mantener la barrera actual y hacer propuestas al aspecto registral de las organizaciones políticas, dejando el resto de variables necesarias para garantizar una buena representación (tamaño de las circunscripciones y cantidad de escaños) sin modificar. Afirman que:

[...] las circunscripciones electorales a nivel nacional, con excepción de Lima, tienen un tamaño pequeño. Esto se puede apreciar en la distribución de escaños por circunscripción electoral para las elecciones generales 2016, la misma que apenas ha variado en comparación con aquella establecida para las elecciones de 2006 y de 2011. (página 75 de 100)

Con respecto a la aplicación del umbral para el acceso a cargos, sucede algo similar con lo referido a las circunscripciones.

[...] toda vez que la barrera legal tiene una mayor incidencia en la representatividad, esta constituye una limitación de última ratio, por lo que resulta indispensable revisar el funcionamiento de las otras barreras que prevé el sistema a fin de salvaguardar la validez del voto de los ciudadanos. (página 75 de 100)

Se propone lo ya vigente, realizando un cambio en cuanto al umbral para el acceso al cargo de congresista. En este sentido, tiene en cuenta dos requisitos combinados, el conseguir al menos el 5% del total de votos válidos y conseguir un mínimo de 5% del número de congresistas de la República (6 congresistas).

Cuadro 10. Asignación de escaños de acuerdo con las propuestas de código electoral presentadas por el JNE

Tipo de autoridad	Criterio	Método	Umbral	Fuente
Congresistas de la República	Se asigna un escaño a cada circunscripción electoral. Los escaños restantes se distribuyen de forma proporcional a la población electoral que existe en cada circunscripción electoral. Hay casos especiales: - Cuatro escaños para Lima provincias. - Un escaño para peruanos residentes en el extranjero - Dos escaños para peruanos pertenecientes a comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios*	Cifra repartidora	Al menos 5% de los votos válidos a nivel nacional y un número de escaños equivalente al 5% del número de congresistas de la República. En el caso de alianzas electorales, se agrega un 1% adicional por cada organización política que la integre.	Artículo 232 Artículo 240
Representantes peruanos ante el Parlamento Andino		Cifra repartidora	---	Artículo 237 Artículo 244
Gobernador, vicegobernador y consejeros regionales (se excluye Lima Metropolitana)	El consejero electo con mayor votación consigue un escaño, luego se aplica la cifra repartidora.	Cifra repartidora	Al menos el 30% de votos válidos. De no conseguirlo, se debe realizar una segunda elección.	Artículo 240 Artículo 248
Alcaldes y regidores	Para regidores, la elección se sujeta a las siguientes reglas: - A la lista ganadora se le aplica la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos, lo que más le favorezca - Se aplica cifra repartidora entre	Cifra repartidora	Votación más alta	Artículo 243 Artículo 251

	todas las demás listas participantes para establecer el número de regidores.			
--	--	--	--	--

*Solo se propone en el proyecto de Código Electoral de 2019
Fuente: PL N.° 01313/2016-JNE y PL N.° 4251/2018-JNE
Elaboración: propia

La propuesta del JNE, expresada en los dos proyectos de ley revisados, es concentrar la normatividad electoral en un solo dispositivo. No se trata de una propuesta que aborde de manera directa el tema de la representación. Si bien se proponen algunas modificaciones en cuanto al umbral y se agregan algunos escaños adicionales para grupos específicos, no se aborda la relación entre los ciudadanos y la cantidad de escaños a través de los cuales son representados.

2.2 Propuestas presentadas por el Ejecutivo

Durante el periodo 2016-2019, se presentaron 14 proyectos de modificaciones constitucionales y de leyes electorales desde el poder Ejecutivo. Doce de ellos se unieron para formar parte de una propuesta integral de reforma política y los otros dos consistieron en propuestas de modificación del sistema de representación congresal, más precisamente, pasar de una a dos cámaras, así como la incorporación de la paridad en la participación política.

La primera propuesta, la integral, la presentó el presidente Pedro Pablo Kuczynski junto con Fernando Zavala, como presidente del consejo de ministros (PCM). El resto de propuestas las presentaron el presidente Martín Vizcarra con César Villanueva y Salvador del Solar como presidentes del consejo de ministros, respectivamente.

La propuesta presentada por Pedro Pablo Kuczynski, el PL N.° 1325/2016-PE (del 02 de mayo de 2017), establece una modificación de la estructura del Congreso de la República, al pasar a un sistema bicameral y, en función de ello, se adecuan los artículos correspondientes en la constitución política. No se modifica la cantidad total de representantes (130) ni el sistema de elección para elegirlos.

Los proyectos de ley presentados por Martín Vizcarra, tanto el PL N.° 3185/2018-PE (de agosto de 2018) como los que forman parte del paquete de reformas propuesto por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), generan propuestas en

cuanto a la delimitación de circunscripciones, la cantidad de escaños y el sistema de elección.

Debido a la tensión existente entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, al destape de los casos de corrupción que involucraba a la mayoría de líderes políticos y al Poder Judicial, el gobierno decidió emprender dos reformas, la reforma judicial y la reforma política.

En ese marco, creó la comisión consultiva denominada “Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política”, mediante resolución suprema N.º 228-2019-PCM (21DIC2019), la cual cumplió con las labores encargadas con la emisión de un Informe final titulado “Hacia la democracia del Bicentenario”. Dicho informe contiene propuestas para realizar una reforma política integral, a raíz de las cuales se han elaborado 12 proyectos de ley que han sido presentados al Congreso para su debate.

Cuadro 11. Proyectos de ley presentados al Ejecutivo, elaborados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

N.º de PL	Título
4185/2018-PE	Ley de reforma constitucional para promover la gobernabilidad
4186/2018-PE	Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional
4187/2018-PE	Ley que modifica la LOP, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos
4188/2018-PE	Ley que modifica la LOP, LER y LOE, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales
4189/2018-PE	Ley que modifica la LOP y la ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas e incorpora artículos en el código penal, sobre financiamiento de organizaciones políticas
4190/2018-PE	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 34 de la constitución sobre impedimentos para ser candidato
4191/2018-PE	Ley que modifica la legislación electoral sobre impedimentos para ser candidato
4192/2018-PE	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 93 de la constitución
4193/2018-PE	Ley que modifica la LOE para establecer facilidades para el sufragio de la población en condiciones especiales, precisar el principio de neutralidad y garantizar una mejor gestión del proceso electoral
4194/2018-PE	Ley que modifica la LER y LEM, sobre los sistemas electorales regional y municipal
4195/2018-PE	Ley que modifica las leyes orgánicas de gobiernos regionales y locales para fortalecer la fiscalización y control por los consejos regionales y concejos municipales
4196/2018-PE	Ley de reforma constitucional que modifica los artículos 191 y 194 de la constitución sobre el periodo de mandato regional y municipal

Fuente: CANRP
Elaboración: propia

La propuesta se agrupa en cuatro ejes principales: partidos y movimientos regionales precarios y poco representativos, política vulnerable a la corrupción y escasa rendición de cuentas, problemas de gobernabilidad y de control político y limitaciones a la

participación electoral y política de los ciudadanos. Dichos ejes se abordan desde los tres sistemas, sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral, formando de esa manera una propuesta integral, que busca controlar varios factores de cambio para evitar que se reduzcan o anulen los efectos que se plantearon.

A continuación, se analizarán ambas propuestas, en cuanto a la circunscripción electoral y asignación de escaños.

- Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños

El PL N.º 3185/2018-PE, al igual que el presentado en 2017, desea modificar la estructura del Congreso, pasando a dos cámaras, pero sin modificar la cantidad total de congresistas (130), los cuales se repartirían entre la Cámara de Senadores (30) y la Cámara de Diputados (100). Sin embargo, establece modificaciones en cuanto a los distritos electorales, los cuales divide en “macrodistritos” y “microdistritos”:

Artículo 90.- [...] El territorio de la República se divide en macrodistritos electorales para la elección de Senadores y en microdistritos electorales para la elección de Diputados, de acuerdo a Ley.

Esta propuesta, de acuerdo con la exposición de motivos del PL, se realiza para asegurar una mayor representatividad en las cámaras del Poder Legislativo. Los microdistritos tendrían una representación de dos diputados, mientras que los macrodistritos tendrían como representante a un senador. Ambos espacios serían definidos por ley, es decir, no se precisan en el PL. La propuesta es aumentar la representación actual, basada en departamentos, y “expresar circuitos sociales mayores” que permitan seguir asegurando la representatividad:

Cuadro 12. Propuesta de creación de macrodistritos y microdistritos

Tipo de autoridad	Circunscripción electoral	Método de elección	Escaños	Fuente
Congresistas de la República	50 microdistritos electorales (agrupación de departamentos)	Lista cerrada con voto preferencial	100 diputados	Artículo 90
	30 macrodistritos electorales (macrodepartamentales)	Lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial	30 senadores	

Fuente: PL N.º 3185/2018-PE
Elaboración: propia

Esta propuesta de modificación de las circunscripciones electorales fue particular, debido a que no se había presentado una modificación similar en la historia reciente. Fue un intento de volver a la relación entre territorio y representación política, que incluía una comprensión particular de aplicar la descentralización en el ámbito político. En ese sentido, es una propuesta muy valiosa, ya que buscaba tener en cuenta criterios como: movilidad territorial, crecimiento de las ciudades y rutas de comercio e intercambio. Parte del reconocimiento de los cambios geográficos, económicos y sociales que habían sucedido en nuestro país desde la instalación de un Congreso unicameral (con la constitución de 1993).

Con respecto a los macrodistritos, se propuso 6, cinco pertenecientes a macroregiones y uno para Lima Metropolitana. Dichas zonas tendrían 30 representantes:

Cuadro 13. Propuesta de macrodistritos electorales

Macrodistrito electoral	Departamentos
Nor oeste	Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes
Nor este	Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali
Centro	Ancash, Huánuco, Junín, Lima provincias, Pasco
Centro sur	Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Ica
Sur	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno, Tacna
Metropolitano	Lima metropolitana y Callao

Fuente: PCM
Elaboración: propia

En el caso de los microdistritos, se propuso agrupar provincias con características afines, con la finalidad de resolver las asimetrías y desigualdades. Así, se propusieron 50 ejes de desarrollo. Por ejemplo, Lima y Callao se repartió en 7 microdistritos: Lima norte, Lima este, Lima centro, Lima centro sur, Lima sur, San Juan de Lurigancho y el Callao (en anexos se encuentra la propuesta de 50 microdistritos y seis macrodistritos).

La propuesta la resumieron como “un congreso bicameral con arraigo territorial”, la cual según afirmaban expresaba la diversidad del país y mejoraba la relación entre realidad y representación. Además, fomentaba la descentralización administrativa. Si bien no se modificaba la cantidad de representantes, la distribución que se realizaría era notoriamente diferente:

Cuadro 14. Número de representantes por departamento, de acuerdo con la modificación de circunscripciones electorales

Departamento	Actual /Unicameral	Número de Micro Distritos	Número de Diputados	Número de Senadores	Propuesta Ejecutivo/ Bicameral
Amazonas	2	2	4	1	5
Áncash	5	3	6	1	7
Apurímac	2	2	4	1	5
Arequipa	6	3	6	1	7
Ayacucho	3	2	4	1	5
Cajamarca	6	2	4	1	5
Callao	4	1	2	1	3
Cusco	5	3	6	1	7
Huancavelica	2	1	2	1	3
Huánuco	3	1	2	1	3
Ica	4	1	2	1	3
Junín	5	2	4	1	5
La Libertad	7	3	6	1	7
Lambayeque	5	1	2	1	3
Lima	4	2	4	1	5
Lima Metropolitana	36	6	12	5	17
Loreto	4	2	4	1	5
Madre De Dios	1	1	2	1	3
Moquegua	2	1	2	1	3
Pasco (*)	2	1	2	1	3
Piura	7	3	6	1	7
Puno	5	2	4	1	5
San Martín	4	2	4	1	5
Tacna	2	1	2	1	3
Tumbes	2	1	2	1	3
Ucayali	2	1	2	1	3
Total	130	50	100	30	130

Fuente: PL N.º 3185/2018-PE y PCM
Elaboración: propia

Esta propuesta no prosperó y con el avance de los meses, se presentaron las 12 propuestas de ley resultado del trabajo de la CANRP. Las propuestas referidas a nuestro tema de interés, es decir, la modificación de circunscripciones electorales, la cantidad de escaños y la representación indígena son temas que se abordaron dentro del Eje “organizaciones políticas y representación”, dentro de las propuestas incluidas en el sistema electoral. Son dos los proyectos de ley que abordan el tema, el PL N.º 4186/2018-PE y el N.º 4194/2018-PE.

La propuesta de la CANRP tuvo como objetivo “mejorar la representatividad de las minorías dentro del Legislativo”. Se propuso una modificación en la composición del Congreso, pasar a dos cámaras y establecer un criterio de cantidad de electores por autoridad elegida. En el caso de representantes nacionales, sería de 150 mil electores, mientras que para los representantes regionales, sería de 100 mil electores.

Cuadro 15. Modificación de los representantes por departamento, de acuerdo con la propuesta presentada por la CANRP

Tipo de autoridad	Circunscripción electoral	Cantidad	Fuente
Congresistas de la República	Cámara de diputados: una circunscripción por cada departamento y el Callao. Uno para Lima Metropolitana y Lima provincias Además, una circunscripción para peruanos residentes en el extranjero y una para pueblos indígenas	133 congresistas en 2021 Y a partir de 2023 se aplica el criterio de 150 mil electores por cada representante	Artículo 21 de la LOE en PL N.º 4186/2018-PE
	Cámara de senadores: circunscripción única	50	
Gobernador, vicegobernador y consejeros regionales (se excluye Lima Metropolitana)	Circunscripción única regional	Un gobernador Consejo regional integrado por entre 7 y 25 consejeros. Un consejero adicional por cada 100mil electores inscritos en el padrón	Artículo 6 y 8 de la LER en PL N.º 4194/2018-PE

Fuente: CANRP
Elaboración: propia

Además, se modificó el umbral para acceder a escaños, aunque se mantuvo el mismo método de repartición de escaños.

Cuadro 16. Modificación de los representantes por departamento, de acuerdo con la modificación de circunscripciones electorales

Tipo de autoridad	Criterio	Método	Umbral	Fuente
Congresistas de la República	Cámara de diputados: Un representante por cada 150 mil electores	Se asigna a cada circunscripción un escaño y luego cifra repartidora. Con un máximo de 5 escaños por circunscripción	Tener al menos 5 representantes en más de una circunscripción electoral y el 5% de votos válidos. Agregando 1% por cada organización política adicional.	Artículo 21 del PL N.º 4186/2018-PE
	Cámara de senadores: 50 escaños. Uno para cada departamento, uno para el Callao, uno para Lima Metropolitana y uno para Lima Provincias	Cifra repartidora	Tener al menos 3 representantes en más de una circunscripción electoral y el 5% de votos válidos. Agregando 1% por cada organización política adicional.	
Gobernador, vicegobernador y consejeros regionales (se excluye Lima Metropolitana)		Votación por lista A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o el 40% de miembros del consejo regional.		Artículo 8 de la LER PL N.º 4194/2018-PE

		<p>A las demás listas se les aplica la cifra repartidora.</p> <p>En los departamentos con cuota indígena, se asigna una consejería al candidato indígena, al resto se aplica la cifra repartidora especial</p>	
Alcaldes y regidores		<p>Votación por lista</p> <p>A la lista ganadora se le aplica cifra repartidora o la mayoría absoluta de los regidores, lo que más le favorezca.</p> <p>A las demás listas se les aplica la cifra repartidora.</p> <p>En las provincias con cuota indígena, se asigna una consejería al candidato indígena, al resto se aplica la cifra repartidora especial</p>	<p>Artículo 25 de la LEM en PL N.º 4194/2018-PE</p>

Fuente: CANRP
Elaboración: propia

De acuerdo con la exposición de motivos, la distribución de representantes en el ámbito nacional responde a dos aspectos fundamentales: desconcentración del poder y representación distribuida, ya que se garantiza que cada circunscripción tenga al menos un representante y se garantiza la distribución del poder mediante la circunscripción única (no uninominal).

Como síntesis, podemos ver que las propuestas presentadas desde el Ejecutivo son muy disímiles entre sí, a pesar de haber sido presentadas en una misma gestión presidencial. Lo interesante es que ambas abordan la representación como un problema que requiere ser resuelto. El primer caso presenta una propuesta que implica cambios que afectarán hasta en la organización electoral (modificaciones en cuanto a las mesas de votación, listas de candidatos, entre otras). El criterio de análisis debe ser la relación de cada escaño por número de representantes y en cada departamento. En ese aspecto, vemos que en Lima otorgan diecisiete escaños, lo cual conlleva a una subrepresentación. Esto lo veremos con más detalle en el capítulo siguiente.

La segunda propuesta, implica cambios en cuanto a la cantidad de escaños, no en las circunscripciones ni en el método de la elección de los representantes. Así, se aborda de

manera directa el tema central de la representación, la relación entre escaños y representantes.

2.3 Propuestas presentadas por el Congreso de la República

Desde el Congreso de la República, para el periodo seleccionado, se han presentado 31 propuestas referidas a los temas que nos interesa comparar: circunscripción y escaños. Han sido presentadas por once partidos políticos, además se presentaron ocho iniciativas por parte de congresistas (firmadas a título personal) y una de congresistas de los partidos de la izquierda agrupados.

Cuadro 17. Proyectos de ley referidos a modificaciones en la representación política (2016-2019)

N.º	Tema	Grupo parlamentario	Fecha
268/2016-CR	Ley que garantiza la participación política indígena en las elecciones regionales	Frente Amplio	16SET2016
375/2016-CR	Ley de reforma del artículo 90º de la constitución política del Perú y de creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero	Fuerza Popular	11OCT2016
433/2016-CR	Ley de reforma del artículo 90º de la constitución política del Perú y de creación del distrito electoral de peruanos en el extranjero	PAP	20OCT2016
507/2016-CR	Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero	PAP	03NOV2016
667/2016-CR	Ley de reforma constitucional	PPK	22NOV2016
899/2016-CR	Ley de reforma constitucional	PPK	23ENE2017
1204/2016-CR	Ley que modifica el artículo 21º de la Ley 26859, Ley orgánica de elecciones y crea el distrito electoral especial de peruanos residentes en el extranjero	Fuerza Popular	07ABR2017
1247/2016-CR	Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero	Frente Amplio	18ABR2017
1330/2016-CR	Ley que garantiza los derechos políticos de peruanos residentes en el extranjero	Alianza para el Progreso	03MAY2017
1478/2016-CR	Ley de creación del distrito electoral de peruanos residentes en el extranjero	Solidaridad Nacional	09MAY2017
1670/2016-CR	Ley que fortalece la participación política de los pueblos indígenas u originarios en elecciones regionales	Varios (izquierda)	17JUL2017
1740/2017-CR	Ley de reforma constitucional que propone restituir la bicameralidad en el Congreso de la República	APRA	04AGO2017
1678/2016-CR	Ley que propone modificar diversos artículos de la Constitución política del Perú	Congresista Patricia Donayre	19JUL2017
2447/2017-CR	Ley que modifica los artículos 90 al 134 de la Constitución política del Perú	Congresista Kenji Fujimori	21FEB2018
2631/2017-CR	Ley de reforma constitucional que constituye el modelo bicameral en el parlamento nacional	Congresistas Alberto De Belaúnde, Gino Costa y	27MAR2018

		Vicente Zeballos	
2752/2017-CR	Ley que crea el distrito electoral indígena	Frente Amplio Wilbert Rozas	19ABR2018
2766/2017-CR	Ley que modifica el art. 21 de la LOE para el reconocimiento de 29 distritos electorales	Frente Amplio Wilbert Rozas	20ABR2018
2856/2017-CR	Ley de reforma constitucional para restablecer la bicameralidad en el Perú	Acción Popular	14MAY2018
2878/2017-CR	Ley de Reforma constitucional que restituye al Senado en el Poder Legislativo	Acción Popular	17MAY2018
2880/2017-CR	Ley que restituye el sistema bicameral en el Poder Legislativo y modifica los artículos 90, 92, 94, 100, 101, 102, 104, 105, 161, 201 y 206 de la Constitución política del Perú	Congresista Maritza García	17MAY2018
2965/2017-CR	Ley de reforma constitucional que crea dos escaños y el distrito electoral especial de los pueblos afroperuanos	Frente Amplio	05JUN2018
3259/2018-CR	Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú	Congresista Sonia Rosario Echevarría Huamán	23AGO2018
3385/2018-CR	Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad en el Congreso de la República del Perú	Congresista José Marvin Palma Mendoza	17SET2018
3392/2018-CR	Ley de reforma constitucional que restituye la bicameralidad y la renovación del Congreso por mitades	Fuerza Popular	18SET2018
3411/2018-CR	Ley que reforma la Constitución Política del Perú a fin de fortalecer la representación política	Acción Popular	19SET2018
3423/2018-CR	Ley de reforma constitucional del artículo 90 para incorporar la representación indígena	Nuevo Perú	21SET2018
3461/2018-CR	Ley de reforma constitucional que implementa la bicameralidad con paridad en el Congreso de la República	Alianza para el Progreso	27SET2018
3996/2018-CR	Ley de reforma constitucional	Peruanos por el Kambio	07MAR2019
4111/2018-CR	Ley que incorpora el sistema bicameral y reestructura el Congreso de la República del Perú	Concertación Parlamentaria	27MAR2019
4223/2018-CR	Ley de reforma constitucional que establece el sistema de representación en el Perú	Congresista Rolando Reátegui Flores	16ABR2019
4365/2018-CR	Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 90° de la Constitución Política del Perú e instaura el régimen bicameral en el Congreso de la República del Perú	Fuerza Popular	22MAY2019

Fuente: proyectos de ley

Elaboración: propia

- Sobre la circunscripción electoral y la asignación de escaños

Los temas que se abordan en las propuestas presentadas son la representación de peruanos en el extranjero (ocho), de pueblos indígenas y afrodescendientes (cinco),

modificaciones en la cantidad de escaños (diecisiete) y una modificación de la cantidad de distritos electorales. En todos los casos se trata de propuestas de modificación constitucional, es por esa razón que se requiere de un alto consenso para lograr una modificación de este estilo. Las modificaciones normativas que se proponen son al artículo 90° de la Constitución Política del Perú, a los artículos 21° y 112° de la Ley Orgánica de Elecciones y a los artículos 8° y 12° de la Ley de Elecciones Regionales.

Cuadro 18. Sistematización de propuestas incluidas en los proyectos de ley referidos a modificaciones en la representación política (2016-2019)

N.º	Tema	Propuesta
268/2016-CR	Participación política indígena	Incluir la "cifra repartidora especial". Modifica el artículo 8 de la LER
375/2016-CR	Circunscripción	Aumenta el número de congresistas a 135 Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna 5 escaños Modifica el artículo 90 de la constitución y el 21 de la LOE
433/2016-CR	Circunscripción	Aumenta el número de congresistas a 133 Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna 3 escaños Modifica el artículo 90 de la constitución y artículo 21 de la LOE
507/2016-CR	Circunscripción	Aumenta el número de congresistas a 132 Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna 2 escaños Modifica el artículo 90 de la constitución y artículo 21 y 112 de la LOE
667/2016-CR	Circunscripción	Asignación de un distrito uninominal con dos escaños para peruanos en el exterior, el cual se toma de los ya asignados a Lima metropolitana para mantener los 130 distritos uninominales
899/2016-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros elegidos en distritos uninominales y la cámara de senadores está integrada por 30 miembros, quince de los cuales elegidos por distrito uninominal (integrados por uno o más departamentos, de acuerdo a LOE) y 15 por distrito nacional único (representación proporcional de acuerdo a la LOE)
1204/2016-CR	Circunscripción	Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna 2 escaños Modifica el artículo 21° de la LOE
1247/2016-CR	Circunscripción	Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero. No le asigna escaños, la cantidad de escaños la debe asignar el JNE de acuerdo con la cantidad de electores peruanos en el extranjero. Modifica el artículo 21° de la LOE
1330/2016-CR	Circunscripción	Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna un escaño. Modifica el artículo 21° de la LOE
1478/2016-CR	Circunscripción	Aumenta una circunscripción, la de peruanos residentes en el extranjero, a la que le asigna 2 escaños Modifica el artículo 21° de la LOE
1670/2016-CR	Participación política indígena	Propuesta de modificación de la LER, artículos 8.3 y 12.

		Asignación de consejeros regionales indígenas (“cifra repartidora especial”) y modificación en la acreditación de candidatos indígenas.
1740/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros elegidos en distrito electoral múltiple y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros, quince de los cuales elegidos por distrito electoral único.
1678/2016-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de senadores compuesta por dos representantes por región y la cámara de diputados, que son elegidos por distrito electoral en número proporcional a sus electores. Modifica el artículo 90° de la Constitución
2447/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 100 miembros y la cámara de senadores está integrada por 30 miembros. Todos elegidos por distrito electoral, en proporción con la densidad poblacional. Las provincias de Lima y el Callao son circunscripciones electorales.
2631/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 170 miembros, elegidos por distrito electoral múltiple, y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros, elegidos por distrito electoral único. Se reservan 4 escaños de la cámara de diputados para los pueblos indígenas y originarios. Las listas para la cámara de Senadores no deben tener más de un tercio de candidatos procedente de una sola Región.
2752/2017-CR	Participación política indígena	Aumenta una circunscripción, el distrito electoral indígena, a la que le asigna un tratamiento especial con tres escaños: un representante de la población indígena quechua, uno de la población indígena aimara y uno de la población indígena amazónica. Modifica el artículo 21° de la LOE Además, incorpora la “condición de ciudadano perteneciente a un pueblo indígena u originario en base a su autoidentificación” en el DNI. Modifica el art. 32 de la Ley de RENIEC.
2766/2017-CR	Circunscripción	Aumenta tres circunscripciones, que junto con la de Lima son para: Lima-Norte, Lima-Sur, Lima-Este, Lima Centro. Un escaño para cada distrito y el resto de escaños de manera proporcional a la cantidad de electores. Modifica el artículo 21° de la LOE
2856/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 150 miembros, elegidos por distrito electoral múltiple, la distribución de escaños se fija tomando en cuenta la densidad poblacional (Lima y el Callao constituyen circunscripciones electorales) y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros, elegidos por distrito electoral único.
2878/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros, elegidos por distrito electoral múltiple y la cámara de senadores está integrada por 48 miembros, elegidos por distrito electoral único. Además, se reconoce la figura de senadores vitalicios, conformada por los ex presidentes constitucionales, quienes no forman parte del quorum.
2880/2017-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 100 miembros y la cámara de senadores está integrada por 30 miembros. No se especifica modo de elección.

2965/2017-CR	Participación política afroperuana	Aumenta el número de congresistas a 132. Se proponen 27 circunscripciones electorales, una por cada departamento, una para Lima Provincias, una para la provincia constitucional del Callao y una para los pueblos afrodescendientes del Perú. Los residentes en el extranjero se mantienen en el distrito electoral de Lima. La distribución de escaños se hace de manera proporcional, excepto en el caso de los pueblos afrodescendientes, a quienes se le asigna dos escaños. Además, demandan la inclusión del rubro "pertener al pueblo afrodescendiente en base a su identificación" en el DNI.
3259/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras, cuyo número sería fijado por ley.
3385/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 100 miembros y la cámara de senadores está integrada por 54 miembros. No se especifica modo de elección.
3392/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 100 miembros y la cámara de senadores está integrada por 60 miembros. Se elige mediante distrito electoral múltiple.
3411/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 100 miembros y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros. Se elige mediante distrito electoral múltiple, en lista cerrada y con voto preferencial. La cantidad de escaños se fija de acuerdo con la población electoral. Los senadores se eligen en candidaturas uninominales, uno por cada distrito electoral y la diferencia hasta cincuenta en lista cerrada y bloqueada sin voto preferencial en distrito electoral único.
3423/2018-CR	Participación política indígena	Se establecen dos cámaras, cuya composición y mecanismo de elección se determina por la ley de la materia. Las listas de candidatos deben ser paritarias y alternadas, con una "adecuada representación indígena y afroperuana".
3461/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros. Se elige mediante distrito electoral múltiple con voto preferencial. Se propone paridad alternada
3996/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros. Se elige mediante proceso electoral regulado por ley.
4111/2018-CR	Circunscripción y participación política indígena	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 134 miembros y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros. Los senadores se eligen en tres macrodistritos electorales (correspondientes a tres zonas: norte, centro y sur), mientras que los diputados se eligen en microdistritos territoriales y uninominales y cuatro circunscripciones especiales (comunidades campesinas, comunidades nativas y de peruanos residentes en el extranjero) con 3 curules. La elección es por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial. Las listas no deben tener un porcentaje menor al 40% de hombres o de mujeres.
4223/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras, cuyo número de miembros se determina por ley.

		En la exposición de motivos se explica la propuesta de conformación de distritos electorales, la cual se hace, en el caso de los diputados, de acuerdo con circunscripciones demográficas continuas y un número determinado de electores (ver anexos). En el caso de los senadores, se realiza por ámbito geográfico departamental, teniendo en cuenta además a la provincia constitucional del Callao y a los extranjeros dentro de la circunscripción de Lima.
4365/2018-CR	Circunscripción	Se establecen dos cámaras: la cámara de diputados está integrada por 130 miembros y la cámara de senadores está integrada por 50 miembros. Se elige mediante proceso electoral conforme a ley.

Fuente: proyectos de ley

Elaboración: propia

Al revisar las propuestas presentadas por el Congreso de la República, podemos notar que del total de propuestas presentadas (31), en 11 casos se propone un parlamento bicameral, es decir con cámara de Senadores y de Diputados. Las cantidades asignadas son disímiles (130-50, 100-30, 170-50, 150-50, 130-48, 100-30, 134-50 y 100-60) pero vemos que varían entre 100 y 170 en la cámara de Diputados, mientras que para la cámara de Senadores va entre 30 y 60. Solamente en tres casos se indica que la cantidad de escaños se va a especificar en la normativa electoral.

En las propuestas de una sola cámara, los criterios para la asignación de curules se suelen mantener como los vigentes, van desde los 130 hasta las 135 curules. Las propuestas parecen reflejar la idea de que realizando modificaciones internas a la distribución de los escaños asignados, se aborda el tema de la mejora en la representación. No se suele incluir la variable “cantidad de electores” para definir la cantidad de escaños, las propuestas se centran en la metodología de elección de los representantes pero no en la cantidad de electores que representan.

Sin embargo, se han presentado proyectos en los que se incorporan nuevos criterios, criterios que reconocen la necesidad de vincular la representación con el territorio, a través de los partidos políticos, con la finalidad de hacerla más efectiva en la canalización de las demandas ciudadanas. Así, por ejemplo, en el PL N.º 899/2016-CR presentan propuestas de elección en distritos uninominales y distrito nacional único para una misma cámara o el PL N.º 4223/2018-CR, en el que se presenta una nueva propuesta de circunscripciones para la elección de los Diputados (circunscripciones demográficas continuas), para la elección de Senadores, se mantiene el ámbito geográfico departamental. Interesa reconocer que esta propuesta se adapta a la cantidad de electores de cada circunscripción.

En dos casos se presentan modificaciones adicionales como incluir un dato identificatorio en el Documento Nacional de Identidad (representantes de pueblos indígenas o ser afrodescendiente). Conviene resaltar el caso del PL N.º 2752/2017-CR, en el cual indican que el dato que se debe incluir en el DNI es una “condición de ciudadano perteneciente a un pueblo indígena u originario en base a su autoidentificación”.

En general, los grupos afrodescendientes, los peruanos residentes en el extranjero y los representantes de pueblos indígenas, son tres grupos especiales a los que se les asigna una circunscripción y escaños especiales. No se realiza lo mismo con casos con la representación de Lima, la cual genera un reto debido a la concentración de una gran cantidad de electores. En solamente una de las propuestas se aborda el problema de la representación de Lima Metropolitana. Se trata del PL N.º 2766/2017-CR, en el que se aumentan tres circunscripciones, adicionales a la actual para Lima Metropolitana (Lima-Norte, Lima-Sur, Lima-Este, Lima Centro). Un escaño para cada circunscripción y el resto de escaños de manera proporcional a la cantidad de electores. Se trata, sin embargo, de una propuesta única, ya que la representación de Lima Metropolitana no suele considerarse como un tema pendiente. Incluso en uno de los casos, se le reduce los escaños asignados.

Hay un tema que se menciona en dos de los proyectos (PL N.º 1670/2016-CR y PL N.º 268/2016-CR) y que genera una modificación novedosa, se trata de la “cifra repartidora especial”, que consiste en garantizar representación de representantes de pueblos indígenas en el Consejo Provincial mediante la exclusión de dicho espacio en la asignación mediante cifra repartidora. Se deberá elegir al candidato más votado entre las organizaciones políticas en competencia, el cual deberá ocupar el puesto reservado, sin ningún procedimiento adicional. En el caso de que haya más de una consejería, se empezará a aplicar la cifra repartidora desde la segunda, asegurando así que el candidato indígena más votado consiga una.

Capítulo 3. Análisis de las propuestas de circunscripciones electorales presentadas desde el Poder Ejecutivo

En este capítulo se presenta el ejercicio de análisis y comparación realizado entre la manera actual de definir la circunscripción electoral y sus escaños, establecida en la Constitución Política del Perú de 1993, con las dos propuestas presentadas en el 2017 y 2019 por el poder Ejecutivo. El objetivo del capítulo es conocer los efectos de las reformas presentadas al Congreso, para evaluar sus posibles mejoras en cuanto al nivel de representación, desde un enfoque territorial. Más allá de su aprobación, se trata de propuestas que sirven para ir ensayando las posibilidades de continuar proponiendo reformas aplicables a nuestra realidad territorial. La importancia de este análisis radica en la influencia de la magnitud de los distritos electorales sobre la proporcionalidad, lo cual provee de un mejor ajuste entre los porcentajes de votos y escaños asignados a las organizaciones políticas que obtuvieron representación (en nuestro caso, superaron la valla electoral) (Lago Peñas, 2000: 231).

3.1 Metodología utilizada

La metodología usada ha sido de análisis comparado, con el objetivo de describir el proceso de distribución de escaños en cada una de las tres propuestas analizadas (la actual conformación de distritos electorales y las dos propuestas del Poder Ejecutivo en el 2018 y 2019). Se compararon los siguientes aspectos:

- La distribución por circunscripción electoral del padrón electoral de los procesos electorales congresales a partir del 2001 (año donde entra en vigencia la actual organización territorial y distribución de escaños de los distritos electorales).
- La distribución de escaños conforme a lo presentado en las mencionadas propuestas.
- La ratio elector – escaño, o cociente electoral, entendida como el número que resulta de dividir el número de votos válidos entre la cifra de escaños.
- El porcentaje de crecimiento de la ratio elector-escaño 2001-2020, como entre procesos electorales, organizado por quintiles para su comparación.

Se utilizó como fuente principal los padrones electorales de los procesos de elección congresal de los años 2001, 2006, 2011, 2016 y 2020, tomados del Jurado Nacional de Elecciones⁴.

⁴ Página web de Infogob - <https://infogob.jne.gob.pe>

Se realizó un análisis de ámbito departamental considerando las circunscripciones propuestas por el actual esquema de distribución de escaños, las cuales además coinciden con la propuesta de la Comisión de Alto Nivel. En el caso de la propuesta de los micro y macro distritos electorales, con la finalidad de lograr hacer una comparación, se han unificado los micro distritos que están en cada departamento y, por otra parte, se dividió cada macro distrito por la distribución de cada departamento contenido en ellos (a excepción de Lima Metropolitana), para que coincida con las circunscripciones de las otras dos opciones.

Con respecto a los electores extranjeros o con condiciones especiales (que generan cuota electoral), no se ha realizado la comparación pues no se cuenta con los datos desagregados del votante para hacer dicha distinción. Además, en ninguna de las propuestas son utilizados para la determinación de escaños. En el caso de los votos extranjeros, solo se ha considerado en la propuesta actualmente vigente, pues en las dos propuestas del ejecutivo no hay referencias de cómo contabilizar los votos de los residentes en el extranjero (¿a qué circunscripción van a pertenecer? ¿Cuántos escaños se les asignaría?).

3.2 Descripción de las opciones de circunscripción electoral y definición de escaños

- **Circunscripciones con el marco normativo actual**

Actualmente contamos con circunscripciones electorales plurinominales a las cuales se les asigna una cantidad de escaños determinada por dos criterios: asignación directa, un escaño por cada circunscripción electoral, y asignación proporcional a la población electoral de la circunscripción. Sin embargo, debido a que tenemos un número fijo de escaños, la asignación proporcional depende del cociente entre la población distrital electoral y el total nacional de población electoral. Ello determina una ratio de electores por escaño distinto para cada circunscripción electoral. Esta ratio es distinta, a su vez, de la ratio producto del número total nacional de electores frente al número total de escaños. Una ratio que resulte en un número muy alto, significa menor representación. La ratio representa la cantidad de electores por escaños asignados por cada circunscripción electoral.

Cuadro 19. Ratio de electores por escaño, de acuerdo con el Padrón electoral – ECE 2020

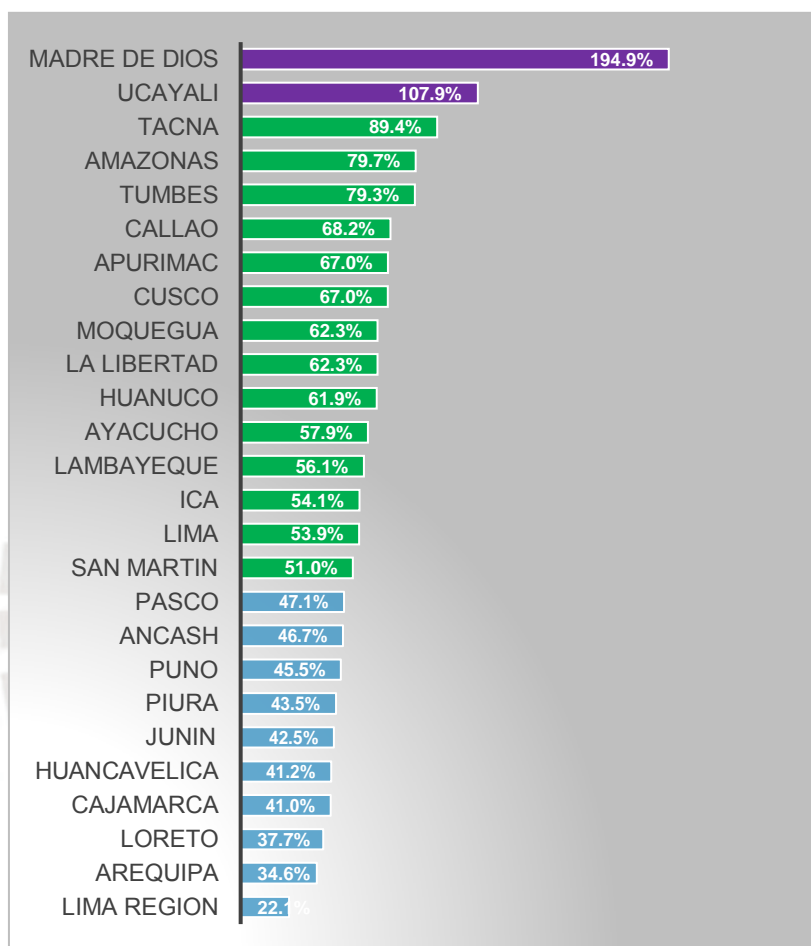
CIRCUNSCRIPCIÓN	2020					
	Población PADRON 2020	Asignación directa	Cociente: (PDE/PT)*104	Asignación proporcional	ESCAÑOS	RATIO
LIMA	8425505	1	35.3	35	36	234042
CALLAO	812658	1	3.4	3	4	203165
CUSCO	1001606	1	4.2	4	5	200321
LA LIBERTAD	1400799	1	5.9	6	7	200114
PIURA	1366601	1	5.7	6	7	195229
JUNIN	960114	1	4	4	5	192023
LAMBAYEQUE	958515	1	4	4	5	191703
HUANUCO	572806	1	2.4	2	3	190935
UCAYALI	378426	1	1.6	1	2	189213
LIMA REGION	752755	1	3.2	3	4	188189
AREQUIPA	1126864	1	4.7	5	6	187811
PUNO	906515	1	3.8	4	5	181303
CAJAMARCA	1079906	1	4.5	5	6	179984
ANCASH	873757	1	3.7	4	5	174751
LORETO	681361	1	2.9	3	4	170340
ICA	636272	1	2.7	3	4	159068
SAN MARTIN	621638	1	2.6	3	4	155410
APURIMAC	308442	1	1.3	1	2	154221
AYACUCHO	461562	1	1.9	2	3	153854
AMAZONAS	297509	1	1.2	1	2	148755
HUANCAVELICA	293900	1	1.2	1	2	146950
TACNA	277329	1	1.2	1	2	138665
MADRE DE DIOS	113002	1	0.5	0	1	113002
PASCO	195761	1	0.8	1	2	97881
TUMBES	165014	1	0.7	1	2	82507
MOQUEGUA	145725	1	0.6	1	2	72863
TOTAL	24814342	26	104	104	130	190880

Fuente: RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

En términos generales, se puede afirmar el incremento sostenido de la ratio para todos los distritos electorales desde el proceso electoral del 2001 hasta la elección 2020. Esta es una consecuencia lógica, ya que se ha tenido un constante aumento del total nacional de electores pero no se ha aumentado la cantidad de escaños en la misma escala. Solo se pasó de 120 a 130 escaños para la elección del 2011.

Así, en dieciséis distritos, por ejemplo, el porcentaje de crecimiento de la ratio es mayor al 50%, pero también tenemos casos, como los de Ucayali y Madre de Dios, en los que la ratio se duplica o casi triplica, respectivamente. Es decir, hemos estado alejando a los representantes de los electores.

Gráfico 1. Porcentaje de crecimiento de la ratio elector-escaño 2001-2020



Fuente: RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Si dividimos en quintiles los porcentajes de crecimiento de la ratio de los distritos electorales, vemos que el número de distritos que ocupan los quintiles con mayor porcentaje, es decir aquellos cuyos electores están más alejados de sus representantes no disminuyen a pesar del incremento de escaños del año 2011.

Además, se evidencia que, entre las elecciones 2001, 2006 y 2011, se registraron tasas de crecimiento negativas en algunos distritos electorales. A pesar de ello, a partir de las

elecciones del 2011, los porcentajes de crecimiento se mantuvieron positivos, e incluso por encima de los porcentajes mínimos registrados en los procesos anteriores.

Cuadro 20. Porcentaje de crecimiento de la ratio de cada distrito electoral, por quintiles

Quintil 1		Quintil 2		Quintil 3		Quintil 4		Quintil 5	
LIMA REGION	22.1%	JUNIN	42.5%	SAN MARTIN	51.0%	HUANUCO	61.9%	CALLAO	68.2%
AREQUIPA	34.6%	PIURA	43.5%	LIMA	53.9%	LA LIBERTAD	62.3%	TUMBES	79.3%
LORETO	37.7%	PUNO	45.5%	ICA	54.1%	MOQUEGUA	62.3%	AMAZONAS	79.7%
CAJAMARCA	41.0%	ANCASH	46.7%	LAMBAYEQUE	56.1%	CUSCO	67.0%	TACNA	89.4%
HUANCAVELICA	41.2%	PASCO	47.1%	AYACUCHO	57.9%	APURIMAC	67.0%	UCAYALI	107.9%
								MADRE DE DIOS	194.9%

Fuente: RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Comparaciones entre ratios de representación

Cuando se compara las diferencias de ratio de un proceso electoral frente al inmediatamente anterior, podemos notar que el rango de las diferencias de ratio entre el 2001-2006 y entre 2006-2011, son menores a las registradas en el comparativo 2011-2016 y entre 2016-2020.

Cuadro 21. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores - escaño, por proceso electoral 2001 - 2020

DEPARTAMENTO	% Crecimiento ratio 2001-2006	% Crecimiento ratio 2006-2011	% Crecimiento ratio 2011-2016	% Crecimiento ratio 2016-2020
AMAZONAS	8.3%	28.9%	16.9%	10.1%
ANCASH	2.7%	20.5%	12.7%	5.1%
APURIMAC	6.1%	24.5%	16.6%	8.4%
AREQUIPA	10.5%	-3.5%	16.1%	8.8%
AYACUCHO	4.9%	20.6%	14.1%	9.4%
CAJAMARCA	13.0%	3.0%	13.3%	6.9%
CALLAO	12.1%	20.0%	14.5%	9.2%
CUSCO	7.3%	20.9%	17.6%	9.4%
HUANCAVELICA	-2.1%	23.9%	8.6%	7.1%
HUANUCO	0.2%	26.2%	17.4%	9.1%
ICA	9.3%	14.7%	12.8%	9.0%
JUNIN	4.1%	12.1%	11.4%	9.6%
LA LIBERTAD	9.2%	18.4%	15.9%	8.4%
LAMBAYEQUE	10.2%	15.9%	13.3%	7.8%
LIMA *	13.9%	8.2%	15.2%	8.4%
LIMA REGION			13.0%	8.1%

LORETO	12.2%	-2.0%	15.8%	8.1%
MADRE DE DIOS	24.6%	49.3%	34.0%	18.3%
MOQUEGUA	11.3%	22.0%	9.7%	8.9%
PASCO	1.9%	23.2%	10.7%	5.8%
PIURA	12.1%	3.7%	14.4%	7.9%
PUNO	8.3%	16.3%	9.4%	5.6%
SAN MARTIN	15.7%	-1.8%	21.2%	9.7%
TACNA	17.8%	25.7%	16.9%	9.4%
TUMBES	19.9%	25.5%	12.7%	5.7%
UCAYALI	10.6%	33.8%	25.1%	12.3%

* Incluye a electores en el extranjero. En el 2011, tras el aumento de 10 escaños, se crearon dos distritos electorales: Lima metropolitana, con 36 escaños; y Lima Región, con 4 escaños.

Fuente: RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

La ratio nacional, en promedio, se encuentra actualmente en 190,880 electores por escaño. El número de distritos electorales con una ratio mayor a la ratio nacional en una determinada elección se ha ido incrementando. Así, en el 2001 y 2006 eran seis distritos, en el 2011, aumentó a nueve, luego disminuyó a seis en el 2016 para luego incrementarse a ocho en el 2020.

Aumento de escaños para las elecciones del año 2011

Para las elecciones del 2011, se realizó un ajuste en el número fijo de escaños, así se pasó de 120 a 130. Ello se realizó debido a la creación de una circunscripción electoral nueva, la actual Lima Región. Eso ayudó a mejorar la ratio y la asignación territorial en algunos distritos electorales. Este cambio es el que genera la diferencia entre en la ratio de 2006 y la de 2011 en las regiones de Arequipa, Loreto, San Martín, Cajamarca, Lima Metropolitana y Piura no aumente en proporción similar a otros distritos electorales o incluso disminuya.

La creación del distrito electoral de Lima Región buscó mejorar la representación y proporcionalidad, buscando una ratio menor que la que tenía al estar incorporada en Lima Metropolitana. Si bien ese fue el objetivo que orientó su creación, a la fecha esta ratio ha incrementado a un número cercano a la ratio nacional. Ello se confirma revisando los datos de los dos procesos más recientes (2016 y 2020).

Cuadro 22. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores – escaño en Lima Metropolitana y Lima Provincias, entre 2001 - 2020

DEPARTAMENTO	% Crecimiento ratio 2001- 2006	% Crecimiento ratio 2006- 2011	% Crecimiento ratio 2011- 2016	% Crecimiento ratio 2016- 2020	% Crecimiento ratio 2001- 2020
LIMA	13.9%	8.2%	15.2%	8.4%	53.9%
LIMA REGION			13.0%	8.1%	22.1%

Fuente: RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Como hemos podido notar, a modo de síntesis, el establecimiento de las circunscripciones electorales sin modificar los criterios establecidos en la Constitución política de 1993 no está favoreciendo la representación. Mantener la misma cantidad de escaños impide el crecimiento, lo cual es un tema que debe ser abordado para mejorar la representación. Por el contrario, el mantener estática la cantidad de curules, a pesar del crecimiento electoral, está generando el alejamiento de los electores y sus representantes. Inclusive, para poder mantener el equilibrio entre la cantidad de escaños y electorales, se han tenido que realizar reajustes forzados en el número de escaños en algunos distritos electorales. Ello con la finalidad de que al redondear el número de cociente por cada distrito electoral, no supere el número total de escaños para asignar de manera proporcional o, como en el caso de La Libertad en el año 2006, no pierda escaños.

- **Circunscripciones con la propuesta del proyecto de ley N.° 3185/2018-PE, presentada por el poder Ejecutivo**

El PL N.° 3185/2018-PE, tal como lo indicamos en el capítulo anterior, propone el establecimiento de dos cámaras y mantiene la cantidad total de congresistas (130). Sin embargo, propone la aplicación de un enfoque territorial en la creación de distritos electorales, ya que propone la creación de “macrodistritos” y “microdistritos” electorales, creados sobre la base de los límites geográficos de nuestro país.

Mapa 1. Macrodistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE



Fuente. PCM

Mapa 2. Microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE



Fuente: PCM

El objetivo, tal como lo indica el mismo PL, fue de mejorar la representatividad de las cámaras del Poder Legislativo. Los cincuenta microdistritos tendrían una representación de dos diputados, mientras que los seis macrodistritos tendrían como representante a un senador. El criterio que se asume es el territorial y la asignación de escaños es directa (no proporcional). Así, en el caso de los microdistritos electorales, se convierten en circunscripciones binominales, mientras que, en los macrodistritos, se reparten un escaño por cada departamento, a excepción de la macroregión Metropolitana, donde un escaño corresponde a Callao y cinco a Lima Metropolitana (ver el detalle en Anexos). Sin embargo no se modifica la cantidad total de escaños, se mantiene en 130, por ello la propuesta no genera el impacto deseado en cuanto a representación.

El número de escaños se mantendría como en la actualidad (130), ello generaría el registro de una ratio de electores por escaño distinto para cada macro y microdistrito electoral. Estas ratios, a su vez, difieren de la ratio producto del número total nacional de electores frente al número total de escaños.

Cuadro 23. Ratio de electores por escaño en los macrodistritos y microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE, de acuerdo con Padrón – ECE 2020

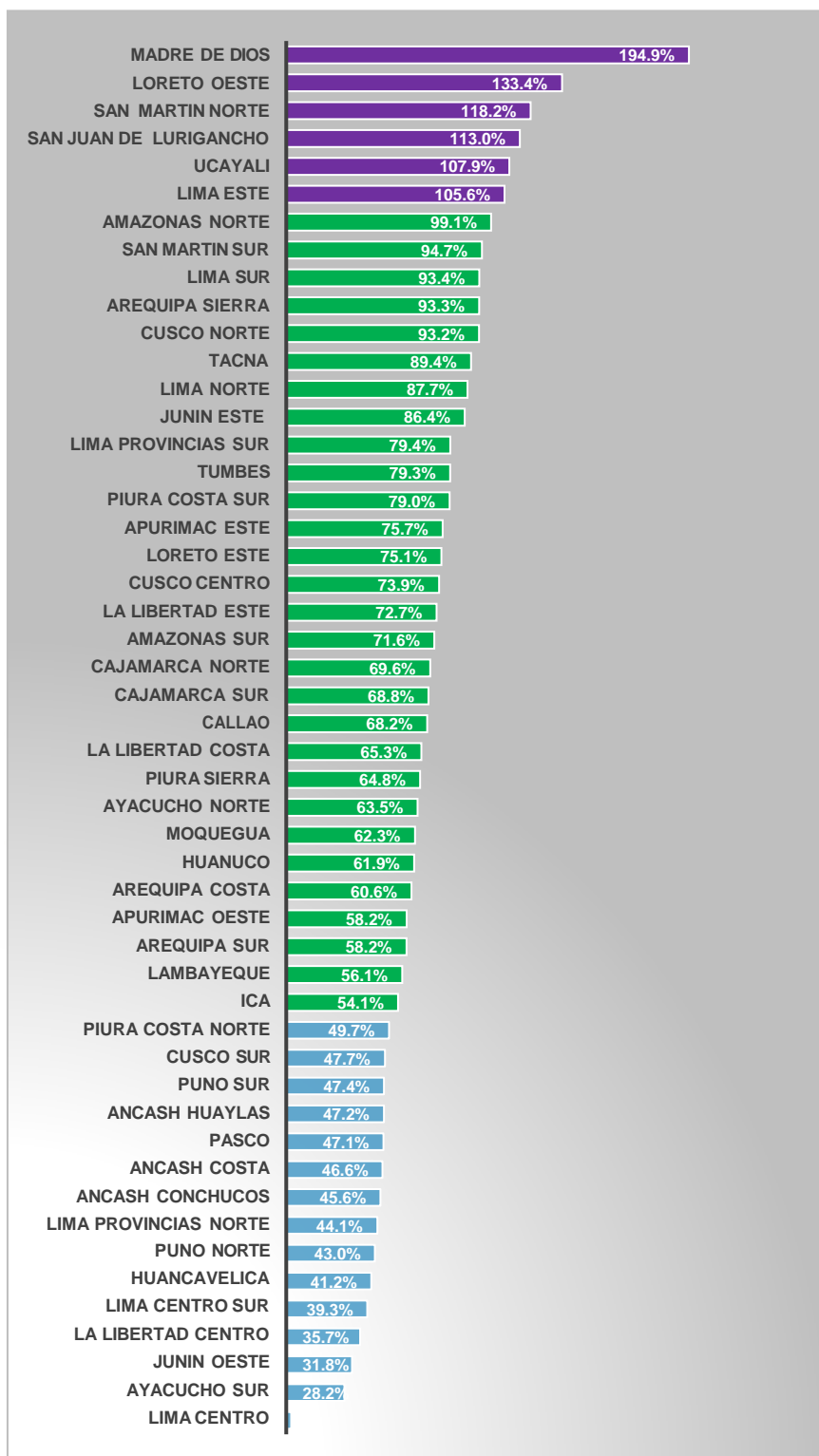
DEPARTAMENTO	MACRO REGION	SENADORES	PADRON (2020)	RATIO - MACRODISTRITO	MICROREGION	DIPUTADOS	PADRON (2020)	RATIO - MICRODISTRITO
AMAZONAS	NOR ESTE	1	297509	297509	AMAZONAS NORTE	2	96476	48238
					AMAZONAS SUR	2	201033	100517
ANCASH	CENTRO	1	873757	873757	ANCASH CONCHUCOS	2	142750	71375
					ANCASH COSTA	2	429418	214709
					ANCASH HUAYLAS	2	301589	150795
APURIMAC	CENTRO SUR	1	308442	308442	APURIMAC ESTE	2	163738	81869
					APURIMAC OESTE	2	144704	72352
AREQUIPA	SUR	1	1126864	1126864	AREQUIPA COSTA	2	73774	36887
					AREQUIPA SIERRA	2	124741	62371
					AREQUIPA SUR	2	928349	464175
AYACUCHO	CENTRO SUR	1	461562	461562	AYACUCHO NORTE	2	401759	200880
					AYACUCHO SUR	2	59803	29902
CAJAMARCA	NOR OESTE	1	1079906	1079906	CAJAMARCA NORTE	2	502664	251332
					CAJAMARCA SUR	2	577242	288621
CALLAO	METROPOLITANO	1	812658	812658	CALLAO	2	812658	406329
CUSCO	CENTRO SUR	1	1001606	1001606	CUSCO CENTRO	2	534092	267046
					CUSCO NORTE	2	148744	74372
					CUSCO SUR	2	318770	159385
HUANCAVELICA	CENTRO SUR	1	293900	293900	HUANCAVELICA	2	293900	146950
HUANUCO	CENTRO	1	572806	572806	HUANUCO	2	572806	286403
ICA	CENTRO SUR	1	636272	636272	ICA	2	636272	318136
JUNIN	CENTRO	1	960114	960114	JUNIN ESTE	2	245680	122840
					JUNIN OESTE	2	714434	357217
LA LIBERTAD	NOR OESTE	1	1400799	1400799	LA LIBERTAD CENTRO	2	154652	77326
					LA LIBERTAD COSTA	2	1076630	538315

					LA LIBERTAD ESTE	2	169517	84759
LAMBAYEQUE	NOR OESTE	1	958515	958515	LAMBAYEQUE	2	958515	479258
LIMA *	METROPOLITANO	5	7453306	1490661	LIMA CENTRO	2	1147976	573988
					LIMA CENTRO SUR	2	1184309	592155
					LIMA ESTE	2	984918	492459
					LIMA NORTE	2	1921817	960909
					LIMA SUR	2	1444335	722168
					SAN JUAN DE LURIGANCHO	2	769951	384976
LIMA REGION	CENTRO	1	752755	752755	LIMA PROVINCIAS NORTE	2	467013	233507
					LIMA PROVINCIAS SUR	2	285742	142871
LORETO	NOR ESTE	1	681361	681361	LORETO ESTE	2	554855	277428
					LORETO OESTE	2	126506	63253
MADRE DE DIOS	SUR	1	113002	113002	MADRE DE DIOS	2	113002	56501
MOQUEGUA	SUR	1	145725	145725	MOQUEGUA	2	145725	72863
PASCO	CENTRO	1	195761	195761	PASCO	2	195761	97881
PIURA	NOR OESTE	1	1366601	1366601	PIURA COSTA NORTE	2	344560	172280
					PIURA COSTA SUR	2	707034	353517
					PIURA SIERRA	2	315007	157504
PUNO	SUR	1	906515	906515	PUNO NORTE	2	372700	186350
					PUNO SUR	2	533815	266908
SAN MARTIN	NOR ESTE	1	621638	621638	SAN MARTIN NORTE	2	191671	95836
					SAN MARTIN SUR	2	429967	214984
TACNA	SUR	1	277329	277329	TACNA	2	277329	138665
TUMBES	NOR OESTE	1	165014	165014	TUMBES	2	165014	82507
UCAYALI	NOR ESTE	1	378426	378426	UCAYALI	2	378426	189213
TOTAL	30	2384214 3	794738		100	2384214 3	238421	

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Si hacemos el ejercicio, de ensayar este tipo de distribución electoral de manera retroactiva, se puede afirmar el incremento sostenido de la ratio para todos los microdistritos electorales. Esto lo afirmamos si seguimos el criterio propuesto y la cantidad de electores registrada en los procesos electorales del 2001 al 2020. Así, en 35 de los 50 microdistritos, por ejemplo, el porcentaje de crecimiento de la ratio es mayor al 50%. En los casos de los microdistritos de Lima Este, Ucayali, San Juan de Lurigancho, San Martín Norte, Loreto Oeste, la ratio se duplica; y en el caso de Madre de Dios casi se triplica.

Gráfico 2. Porcentaje de crecimiento de la ratio elector-escaño 2001-2020 en los microdistritos electorales propuestos en el PL N°3185/2018-PE (simulación)



Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Comparaciones entre ratios de representación

Si se compara las diferencias de ratio de un proceso electoral frente al inmediatamente anterior, tal como lo hicimos en el la sección anterior, el rango del porcentaje de la diferencia de ratios entre el 2001-2006 sería menor a las registradas entre 2006-2011, 2011-2016 y entre 2016-2020.

Cuadro 24. Porcentaje de crecimiento de la ratio electores - escaño, por proceso electoral 2001 – 2020 (simulación)

CIRCUNSCRIPCIÓN	% Crecimiento ratio 2001- 2006	% Crecimiento ratio 2006- 2011	% Crecimiento ratio 2011- 2016	% Crecimiento ratio 2016- 2020
AMAZONAS NORTE	7.1%	34.0%	19.5%	16.1%
AMAZONAS SUR	8.8%	26.8%	15.8%	7.4%
ANCASH CONCHUCOS	-9.8%	37.1%	15.1%	2.2%
ANCASH COSTA	6.1%	15.3%	12.3%	6.7%
ANCASH HUAYLAS	3.8%	21.3%	12.1%	4.3%
APURIMAC ESTE	3.4%	29.7%	20.4%	8.8%
APURIMAC OESTE	8.9%	19.5%	12.6%	8.0%
AREQUIPA COSTA	8.9%	15.5%	20.8%	5.7%
AREQUIPA SIERRA	18.1%	21.5%	24.9%	7.9%
AREQUIPA SUR	9.8%	15.1%	14.6%	9.2%
AYACUCHO NORTE	6.6%	20.6%	14.9%	10.7%
AYACUCHO SUR	-3.9%	20.7%	9.4%	1.1%
CAJAMARCA NORTE	11.2%	24.7%	13.8%	7.5%
CAJAMARCA SUR	14.6%	22.7%	12.8%	6.5%
CALLAO	12.1%	20.0%	14.5%	9.2%
CUSCO CENTRO	12.4%	19.7%	16.0%	11.5%
CUSCO NORTE	8.6%	30.0%	29.9%	5.4%
CUSCO SUR	-0.4%	19.3%	15.0%	8.1%
HUANCAVELICA	-2.1%	23.9%	8.6%	7.1%
HUANUCO	0.2%	26.2%	17.4%	9.1%
ICA	9.3%	14.7%	12.8%	9.0%
JUNIN ESTE	10.9%	24.3%	18.5%	14.1%
JUNIN OESTE	2.4%	8.9%	9.2%	8.2%
LA LIBERTAD CENTRO	-0.8%	17.5%	11.9%	4.0%
LA LIBERTAD COSTA	12.1%	17.4%	15.7%	8.6%
LA LIBERTAD ESTE	1.6%	26.6%	21.1%	11.0%
LAMBAYEQUE	10.2%	15.9%	13.3%	7.8%
LIMA CENTRO	-10.8%	6.8%	5.1%	2.2%
LIMA CENTRO SUR	4.6%	14.2%	10.3%	5.8%
LIMA ESTE	22.0%	25.7%	21.1%	10.7%
LIMA NORTE	20.1%	20.1%	18.3%	9.9%

LIMA PROVINCIAS NORTE	6.8%	13.3%	10.8%	7.5%
LIMA PROVINCIAS SUR	12.0%	25.6%	16.7%	9.2%
LIMA SUR	21.4%	22.2%	18.0%	10.5%
LORETO ESTE	12.6%	29.1%	13.4%	6.2%
LORETO OESTE	10.1%	40.3%	29.3%	16.9%
MADRE DE DIOS	24.6%	49.3%	34.0%	18.3%
MOQUEGUA	11.3%	22.0%	9.7%	8.9%
PASCO	1.9%	23.2%	10.7%	5.8%
PIURA COSTA NORTE	9.3%	16.0%	11.3%	6.1%
PIURA COSTA SUR	15.7%	22.3%	15.8%	9.3%
PIURA SIERRA	8.0%	24.3%	15.0%	6.7%
PUNO NORTE	2.5%	18.8%	11.8%	5.0%
PUNO SUR	12.5%	14.7%	7.7%	6.0%
SAN JUAN DE LURIGANCHO	30.1%	25.2%	18.3%	10.5%
SAN MARTIN NORTE	23.9%	29.4%	23.5%	10.2%
SAN MARTIN SUR	12.4%	31.7%	20.2%	9.5%
TACNA	17.8%	25.7%	16.9%	9.4%
TUMBES	19.9%	25.5%	12.7%	5.7%
UCAYALI	10.6%	33.8%	25.1%	12.3%

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Vale señalar que solo en la comparación 2001-2006, se registra una disminución de la ratio en algunos microdistritos de una elección a otra. Esto sucede en los casos de Lima Centro, Áncash Conchucos, Ayacucho Sur, Huancavelica, Libertad Centro y Cusco Sur.

Si dividimos en quintiles los porcentajes de crecimiento de la ratio de los microdistritos electorales, podemos afirmar que el porcentaje de crecimiento de la ratio en los dos quintiles con mayor porcentaje no disminuye. Así, la propuesta no estaría mejorando la representación en dichos quintiles. En el comparativo de las elecciones 2001-2006, el porcentaje del crecimiento de la ratio de los dos quintiles superiores no baja del 11%, en el caso de las elecciones 2006-2011, los porcentajes ascienden a 24%; en el comparativo de las elecciones 2011-2016 llega a 15% y en el comparativo de las elecciones 2016-2020, se mantiene en 9%.

Cuadro 25. Porcentaje de crecimiento de la ratio de cada microdistrito electoral, por quintiles

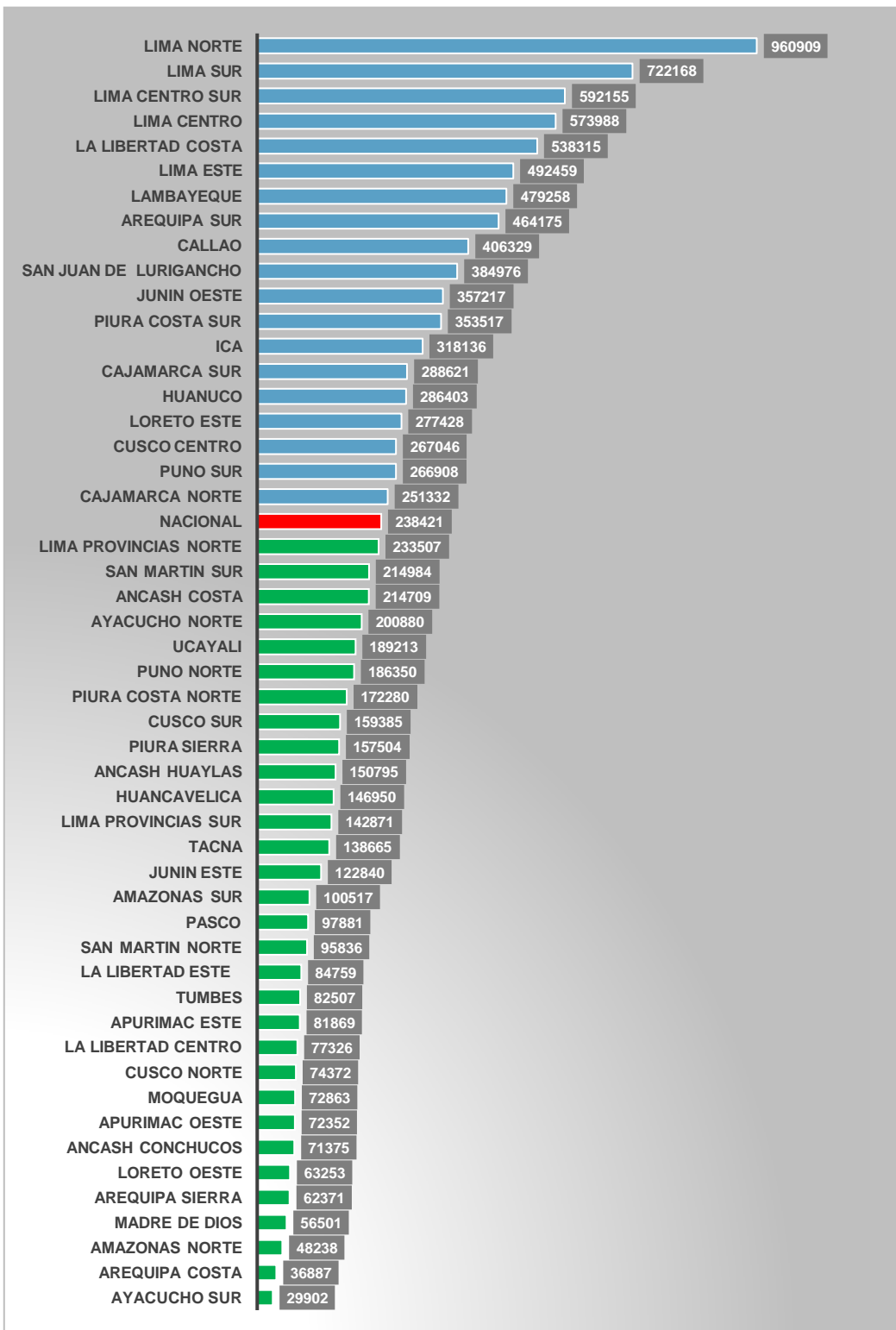
Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

LIMA CENTRO	2.4%	PASCO	47.1%	HUANUCO	61.9%	CUSCO CENTRO	73.9%	AREQUIPA SIERRA	93.3%
AYACUCHO SUR	28.2%	ANCASH HUAYLAS	47.2%	MOQUEGUA	62.3%	LORETO ESTE	75.1%	LIMA SUR	93.4%
JUNIN OESTE	31.8%	PUNO SUR	47.4%	AYACUCHO NORTE	63.5%	APURIMAC ESTE	75.7%	SAN MARTIN SUR	94.7%
LA LIBERTAD CENTRO	35.7%	CUSCO SUR	47.7%	PIURA SIERRA	64.8%	PIURA COSTA SUR	79.0%	AMAZONAS NORTE	99.1%
LIMA CENTRO SUR	39.3%	PIURA COSTA NORTE	49.7%	LA LIBERTAD COSTA	65.3%	TUMBES	79.3%	LIMA ESTE	105.6%
HUANCAVELICA	41.2%	ICA	54.1%	CALLAO	68.2%	LIMA PROVINCIAS SUR	79.4%	UCAYALI	107.9%
PUNO NORTE	43.0%	LAMBAYEQUE	56.1%	CAJAMARCA SUR	68.8%	JUNIN ESTE	86.4%	SAN JUAN DE LURIGANCHO	113.0%
LIMA PROVINCIAS NORTE	44.1%	AREQUIPA SUR	58.2%	CAJAMARCA NORTE	69.6%	LIMA NORTE	87.7%	SAN MARTIN NORTE	118.2%
ANCASH CONCHUCOS	45.6%	APURIMAC OESTE	58.2%	AMAZONAS SUR	71.6%	TACNA	89.4%	LORETO OESTE	133.4%
ANCASH COSTA	46.6%	AREQUIPA COSTA	60.6%	LA LIBERTAD ESTE	72.7%	CUSCO NORTE	93.2%	MADRE DE DIOS	194.9%

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Con respecto a la comparación de la ratio nacional promedio de esta propuesta (238,421 por escaño, según el padrón 2020), se puede observar que en la gran mayoría de los casos (31), se cuenta con una ratio menor a la nacional. Asimismo, se puede notar que los microdistritos de Lima nunca están por debajo de la ratio nacional, y en particular, aquellos con una población electoral superior a 290 mil electores y que coinciden con los grandes bolsones de población, cuentan con una ratio superior a la nacional en todos los procesos electorales.

Gráfico 3. Ratio de cada microdistrito electoral, de acuerdo al Padrón 2020



Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
 Elaboración propia.

En síntesis, podemos afirmar que, al no contar con un criterio de proporcionalidad, se mejora la representación en la mayoría de las circunscripciones territoriales. En dichos

casos la ratio se mantiene en un nivel inferior a la ratio nacional. Sin embargo, hay un grupo de circunscripciones que no se ve favorecida con la disminución de escaños.

Adicionalmente, conviene tener en cuenta que, para mantener el número de escaños fijos, la ratio se debe ir reajustando periódicamente. Ello significaría un ajuste en cada microdistrito, el cual aumentaría la ratio por elección, aumentando la cantidad de electores por representante, es decir, no favorecería la representación.

- **Circunscripciones con las propuestas de los proyectos de ley N.º 4186/2018-PE y N.º 4194/2018-PE, elaboradas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) y presentadas por el poder Ejecutivo**

La propuesta de la CANRP planteaba, al igual que la propuesta anterior, la bicameralidad. Además proponía el establecimiento de una cantidad fija de electores por autoridad elegida. En el caso de representantes nacionales, sería de 150 mil electores, mientras que para los representantes regionales, sería de 100 mil electores.

Esta propuesta mantiene un sistema electoral proporcional plurinominal, en el cual se fija la ratio a un solo número, flexibilizando el número total de escaños. La cantidad de escaños se definiría por asignación directa (un escaño por cada distrito electoral) y asignación proporcional. Estos últimos se establecen dividiendo la población electoral de cada distrito por la ratio fija, a la cual se le resta el escaño por asignación directa.

Esta propuesta se adapta a las variaciones de la población electoral, garantizando la ratio entre electores y representantes. Así, si hacemos el ejercicio de aplicar este criterio de manera retroactiva se puede ver que, dadas las tasas de crecimiento de la población electoral entre 2001 y 2020, la cantidad de escaños debería aumentar.

Cuadro 26. Ratio de electores por escaño en los distritos electorales propuestos en los PL N.° 4186/2018-PE y N.° 4194/2018-PE, de acuerdo con los padrones electorales 2001-2020

CIRCUNSCRIPCIÓN	RATIO	2001		2006		2011		2016		2020	
		PADRON 2001	ESCAÑOS	PADRON 2006	ESCAÑOS	PADRON 2011	ESCAÑOS	PADRON 2016	ESCAÑOS	PADRON 2020	ESCAÑOS
AMAZONAS	150000	165589	1	179331	1	231137	2	270175	2	297509	2
ANCASH	150000	595791	4	611881	4	737514	5	831235	6	873757	6
APURIMAC	150000	184655	1	195954	1	244008	2	284436	2	308442	2
AREQUIPA	150000	697456	5	770535	5	892068	6	1035654	7	1126864	8
AYACUCHO	150000	292360	2	306662	2	369929	2	421956	3	461562	3
CAJAMARCA	150000	638285	4	721239	5	891597	6	1009775	7	1079906	7
CALLAO	150000	483254	3	541730	4	649896	4	743928	5	812658	5
CUSCO	150000	599879	4	643629	4	778328	5	915199	6	1001606	7
HUANCAVELICA	150000	208209	1	203844	1	252618	2	274440	2	293900	2
HUANUCO	150000	353829	2	354416	2	447386	3	525051	4	572806	4
ICA	150000	412903	3	451197	3	517529	3	583777	4	636272	4
JUNIN	150000	673852	4	701190	5	786304	5	875674	6	960114	6
LA LIBERTAD	150000	863245	6	942656	6	1115648	7	1292488	9	1400799	9
LAMBAYEQUE	150000	614050	4	676735	5	784633	5	889355	6	958515	6
LORETO	150000	371138	2	416419	3	544358	4	630498	4	681361	5
MADRE DE DIOS	150000	38323	1	47742	1	71279	1	95538	1	113002	1
MOQUEGUA	150000	89802	1	99962	1	121977	1	133777	1	145725	1
PASCO	150000	133111	1	135670	1	167179	1	185057	1	195761	1
PIURA	150000	816314	5	914912	6	1106918	7	1266557	8	1366601	9
PUNO	150000	622923	4	674865	4	784979	5	858504	6	906515	6
SAN MARTIN	150000	308717	2	357124	2	467689	3	566666	4	621638	4
TACNA	150000	146429	1	172427	1	216784	1	253524	2	277329	2

TUMBES	150000	92046	1	110335	1	138509	1	156120	1	165014	1
UCAYALI	150000	181995	1	201342	1	269380	2	336888	2	378426	3
LIMA *	150000	4582942	31	5080761	34	5991831	40	6884549	46	7453306	50
LIMA REGION	150000	483453	3	524457	3	616283	4	696209	5	752755	5
TOTAL	150000	14650550	97	16037015	106	19195761	127	22017030	150	23842143	159

*No se incluye a los electores residentes en el extranjero

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE

Elaboración propia.



Como podemos ver, los distritos electorales tendrían que ajustar el número de escaños de manera continua. Para las elecciones del 2006, siete distritos aumentarían el número de escaños; dieciséis en las elecciones del 2011, diecisiete en las del 2016 y seis en las del 2020. Solamente cuatro distritos no aumentarían la cantidad de escaños (Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tumbes). A pesar de que la población en dichos distritos electorales aumentó, ello fue insuficiente para generar una ratio igual o mayor a la ratio nacional fija (150 mil electores). Si no se considerará la asignación directa, estos distritos no hubieran alcanzado escaño alguno hasta la elección del 2011 o, como en el caso de Madre de Dios, no le hubiera correspondido escaño hasta elección del año 2020.

3.3 Ejercicio comparativo

En esta sección se propone un ejercicio comparativo entre las tres propuestas descritas en la sección anterior, las dos presentadas por el Ejecutivo y el esquema vigente actualmente. Esto se ha realizado con la finalidad de analizar si las propuestas conllevan mejoras con respecto a la manera en la que establecemos las circunscripciones actualmente. En ambos casos el ejercicio consistió en comparar el número de escaños y la ratio de electores por escaño actual con respecto a las que resultan de las dos propuestas presentadas.

Comparación con propuesta presentada a través del PL N.º 3185/2018-PE

Al realizar el ejercicio comparativo, notamos que solo los microdistritos con menor población electoral cuentan con una ratio menor a la producida en los distritos electorales a los cuales pertenecen actualmente. Es decir, es esos ámbitos hay una mejora sustantiva en la proporcionalidad y representación. No obstante, esto no sucede en los microdistritos con el mayor número de población electoral, en esos casos la ratio es muy superior a la que tenían cuando eran circunscripciones electorales del tamaño departamental. Se trata de un total de 22 microdistritos (de 50) cuyo número de electores ha ido incrementando en cada proceso electoral y, por ende, la ratio.

Cuadro 27. Comparación de ratio elector – escaño actual con la ratio generada por el PL 3185/2018-PE

CIRCUNSCRIPCIÓN	RATIO ACTUAL - PADRON 2020	MICROREGION	RATIO - PL 3185/2018-PE (PADRON 2020)	¿MEJORA LA RATIO?
AMAZONAS	148755	AMAZONAS NORTE	48238	SI
		AMAZONAS SUR	100517	SI

ANCASH	174751	ANCASH CONCHUCOS	71375	SI
		ANCASH COSTA	214709	NO
		ANCASH HUAYLAS	150795	SI
APURIMAC	154221	APURIMAC ESTE	81869	SI
		APURIMAC OESTE	72352	SI
AREQUIPA	187811	AREQUIPA COSTA	36887	SI
		AREQUIPA SIERRA	62371	SI
		AREQUIPA SUR	464175	NO
AYACUCHO	153854	AYACUCHO NORTE	200880	NO
		AYACUCHO SUR	29902	SI
CAJAMARCA	179984	CAJAMARCA NORTE	251332	NO
		CAJAMARCA SUR	288621	NO
CALLAO	203165	CALLAO	406329	NO
CUSCO	200321	CUSCO CENTRO	267046	NO
		CUSCO NORTE	74372	SI
		CUSCO SUR	159385	SI
HUANCAVELICA	146950	HUANCAVELICA	146950	SI
HUANUCO	190935	HUANUCO	286403	NO
ICA	159068	ICA	318136	NO
JUNIN	192023	JUNIN ESTE	122840	SI
		JUNIN OESTE	357217	NO
LA LIBERTAD	200114	LA LIBERTAD CENTRO	77326	SI
		LA LIBERTAD COSTA	538315	NO
		LA LIBERTAD ESTE	84759	SI
LAMBAYEQUE	191703	LAMBAYEQUE	479258	NO
LIMA	234042	LIMA CENTRO	573988	NO
		LIMA CENTRO SUR	592155	NO
		LIMA ESTE	492459	NO
		LIMA NORTE	960909	NO
		LIMA SUR	722168	NO
		SAN JUAN DE LURIGANCHO	384976	NO
LIMA REGION	188189	LIMA PROVINCIAS NORTE	233507	SI
		LIMA PROVINCIAS SUR	142871	SI
LORETO	170340	LORETO ESTE	277428	NO
		LORETO OESTE	63253	SI
MADRE DE DIOS	113002	MADRE DE DIOS	56501	SI
MOQUEGUA	72863	MOQUEGUA	72863	SI
PASCO	97881	PASCO	97881	SI
PIURA	195229	PIURA COSTA NORTE	172280	SI
		PIURA COSTA SUR	353517	NO
		PIURA SIERRA	157504	SI
PUNO	181303	PUNO NORTE	186350	NO
		PUNO SUR	266908	NO
SAN MARTIN	155410	SAN MARTIN NORTE	95836	SI

		SAN MARTIN SUR	214984	NO
TACNA	138665	TACNA	138665	SI
TUMBES	82507	TUMBES	82507	SI
UCAYALI	189213	UCAYALI	189213	SI

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Si se engloban los escaños dados a cada microdistrito por departamento, se puede observar que en 11 departamentos el número de escaños asignados disminuye si se aplicaran los criterios del PL N.º 3185/2018-PE, por lo cual la representatividad empeoraría.

Cuadro 28. Comparación del número de escaños actual con el asignado por departamento según el PL 3185/2018-PE

CIRCUNSCRIPCIÓN	ESCAÑOS ASIGNADOS ACTUALMENTE	SUMA DE ESCAÑOS QUE SE ASIGNARÍAN A LOS MICRODISTRITOS, POR DEPARTAMENTO	¿MEJORA EL NÚMERO?
AMAZONAS	2	4	SÍ
ANCASH	5	6	SÍ
APURIMAC	2	4	SÍ
AREQUIPA	6	6	SÍ
AYACUCHO	3	4	SÍ
CAJAMARCA	6	4	NO
CALLAO	4	2	NO
CUSCO	5	6	SÍ
HUANCAVELICA	2	2	SÍ
HUANUCO	3	2	NO
ICA	4	2	NO
JUNIN	5	4	NO
LA LIBERTAD	7	6	NO
LAMBAYEQUE	5	2	NO
LIMA	36	12	NO
LIMA REGION	4	2	NO
LORETO	4	4	SÍ
MADRE DE DIOS	1	2	SÍ
MOQUEGUA	2	2	SÍ
PASCO	2	2	SÍ
PIURA	7	6	NO
PUNO	5	4	NO
SAN MARTIN	4	4	SÍ
TACNA	2	2	SÍ
TUMBES	2	2	SÍ
UCAYALI	2	2	SÍ

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE

Elaboración propia.

Adicionalmente, encontramos un grupo de microdistritos cuyo ámbito coincide con las circunscripciones departamentales actuales. Se trata de los casos de Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali. De ellos, Callao, Huánuco, Ica y Lambayeque, los cuales están subrepresentados. Es decir, su ratio es superior a la presentada como región actualmente y/o la cantidad de escaños asignados, es menor. Además, hay un último grupo cuya cantidad de escaños y ratio de representación coinciden con la propuesta actual. Ello se debe a que dichas regiones cuentan con una población electoral pequeña, lo cual impide una variación sustancial en ambos aspectos

Cuadro 29. Departamentos que coinciden con microdistritos electorales propuestos en el PL 3185/2018-PE

DEPARTAMENTO	RATIO ACTUAL - PADRON 2020	MICROREGION	RATIO - PL 3185/2018-PE (PADRON 2020)	¿MEJORA LA RATIO?	ESCAÑOS ASIGNADOS ACTUALMENTE	SUMA DE ESCAÑOS QUE SE ASIGNARÍAN A LOS MICRODISTritos, POR DEPARTAMENTO	¿MEJORA EL NÚMERO?
CALLAO	203165	CALLAO	406329	NO	5	6	SÍ
HUANCAVELICA	146950	HUANCAVELICA	146950	SI	2	2	SÍ
HUANUCO	190935	HUANUCO	286403	NO	3	2	NO
ICA	159068	ICA	318136	NO	4	2	NO
LAMBAYEQUE	191703	LAMBAYEQUE	479258	NO	5	2	NO
MADRE DE DIOS	113002	MADRE DE DIOS	56501	SI	1	2	SÍ
MOQUEGUA	72863	MOQUEGUA	72863	SI	2	2	SÍ
PASCO	97881	PASCO	97881	SI	2	2	SÍ
TACNA	138665	TACNA	138665	SI	2	2	SÍ
TUMBES	82507	TUMBES	82507	SI	2	2	SÍ
UCAYALI	189213	UCAYALI	189213	SI	2	2	SÍ

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Finalmente, vale resaltar el caso de Lima Metropolitana, que con esta propuesta no se ve beneficiada en caso se dividiera en microdistritos, como propone el proyecto de ley.

Cuadro 30. Situación de Lima Metropolitana (ratio y escaños), según microdistritos propuestos en el PL 3185/2018-PE

CIRCUNSCRIPCIÓN	RATIO ACTUAL - PADRON 2020	MICROREGION	RATIO - PL 3185/20 18-PE (PADRON 2020)	¿MEJORA LA RATIO?	ESCAÑOS ASIGNADOS ACTUALMENTE	SUMA DE ESCAÑOS QUE SE ASIGNARÍAN A LOS MICRODISTritos, POR DEPARTAMENTO	¿MEJORA EL NÚMERO?
LIMA	234042	LIMA CENTRO	573988	NO	36	12	NO
		LIMA CENTRO SUR	592155	NO			
		LIMA ESTE	492459	NO			
		LIMA NORTE	960909	NO			
		LIMA SUR	722168	NO			
		SAN JUAN DE LURIGANCHO	384976	NO			

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

Comparación con propuestas presentadas a través de los PL N.º 4186/2018-PE y N.º 4194/2018-PE (CANRP)

Comparando con la propuesta de la CANRP, se puede observar una mejora progresiva en la ratio por cada circunscripción, y por cada proceso electoral, ello debido a que el número de escaños se va ajustando de acuerdo con el aumento de la población electoral en cada elección.

Sin embargo, a los distritos electorales con una pequeña población electoral y cuya ratio actual no supera la ratio fija propuesta, como lo son Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes, no se les aumenta la cantidad de escaños (incluso es menor).

Cuadro 31. Comparación de la ratio elector-escaño, y número de escaños, entre propuesta actual y la entregada a través de los PL N.º 4186/2018-PE y N.º 4194/2018-PE (CANRP)

CIRCUNSCRIPCIÓN	PROPUESTA ACTUAL (Padrón 2020)		PROPUESTA CANRP (Padrón 2020)		Comparación	
	ESCAÑOS	RATIO	RATIO	ESCAÑOS	¿MEJORA LA RATIO?	¿MEJORA EL NÚMERO DE ESCAÑOS?
AMAZONAS	2	148755	150000	2	NO	NO
ANCASH	5	174751	150000	6	SÍ	SÍ
APURIMAC	2	154221	150000	2	SÍ	NO
AREQUIPA	6	187811	150000	8	SÍ	SÍ

AYACUCHO	3	153854	150000	3	SÍ	NO
CAJAMARCA	6	179984	150000	7	SÍ	SÍ
CALLAO	4	203165	150000	5	SÍ	SÍ
CUSCO	5	200321	150000	7	SÍ	SÍ
HUANCAVELICA	2	146950	150000	2	NO	NO
HUANUCO	3	190935	150000	4	SÍ	SÍ
ICA	4	159068	150000	4	SÍ	NO
JUNIN	5	192023	150000	6	SÍ	SÍ
LA LIBERTAD	7	200114	150000	9	SÍ	SÍ
LAMBAYEQUE	5	191703	150000	6	SÍ	SÍ
LIMA *	36	234042	150000	50	SÍ	SÍ
LIMA REGION	4	188189	150000	5	SÍ	SÍ
LORETO	4	170340	150000	5	SÍ	SÍ
MADRE DE DIOS	1	113002	150000	1	NO	NO
MOQUEGUA	2	72863	150000	1	NO	NO
PASCO	2	97881	150000	1	NO	NO
PIURA	7	195229	150000	9	SÍ	SÍ
PUNO	5	181303	150000	6	SÍ	SÍ
SAN MARTIN	4	155410	150000	4	SÍ	NO
TACNA	2	138665	150000	2	NO	NO
TUMBES	2	82507	150000	1	NO	NO
UCAYALI	2	189213	150000	3	SÍ	SÍ
TOTAL	130	190880	150000	159	SÍ	SÍ

Fuente: PCM, RENIEC, ONPE
Elaboración propia.

También se puede observar que el caso más beneficiado es Lima metropolitana, ya que allí se registra una mejora sustantiva en el número de escaños. Ello debido a que la ratio fija establecida en la propuesta es inferior a la ratio actual, además Lima tiene una tasa de crecimiento poblacional electoral alto, con lo cual hace que se reajuste ostensiblemente el número de escaños.

Conclusiones

- Las circunscripciones electorales son las primeras unidades de representación de ámbito nacional y subnacional. La definición de una circunscripción es vital para el proceso de elección de los representantes políticos. Para definir las circunscripciones entran a tallar variables como territorio y representación política. La magnitud de las circunscripciones suelen definir el tipo de sistema de representación o fórmula electoral (mayoría absoluta, mayoría relativa o representación proporcional) que se utiliza para distribuir los votos en escaños.
- A la modificación de circunscripciones electorales en un país, se le llama redistritalización y lo que busca es que, a través de determinados criterios (criterios teóricos, metodológicos, técnicos y políticos), delimitar una adecuada representación ciudadana. A diferencia de otros casos en América Latina, en el Perú las circunscripciones electorales han estado delimitadas por criterios territoriales marcados por circunscripciones político administrativas.
- Luego del acopio a análisis de la información para conocer el mapa electoral peruano, notamos que en el siglo XIX las circunscripciones electorales se definían por la cantidad de habitantes de cada circunscripción electoral (hasta la Consitución política de 1867), en el siglo XX se cambia dicho criterio y se establecen cantidades fijas de curules. A partir de los años 90 se empiezan a estancar la cantidad de escaños para el Congreso de la república, así en la Constitución política de 1992 se establece que la conformación del Congreso será de una sola cámara con 80 curules. Vale la pena resaltar que en 1920 teníamos más curules que en el año 2020, se tenían dos cámaras con 110 diputados y 35 senadores.
- Los cambios que se han realizado en las circunscripciones electorales han respondido solamente a modificaciones territoriales (creación de departamentos), como ha sucedido con el caso de Pasco (1945), Ucayali (1980) o Lima Provincias (2011). Ello refuerza la idea de que la delimitación de los distritos electorales en el Perú responde al mismo criterio territorial que las circunscripciones político-administrativas.
- En el Perú, la determinación de las circunscripciones electorales y la distribución de escaños está determinada por ley (artículo 90° de la Constitución Política del

Perú de 1993 y artículos 20°, 21°, 115°, 116° y 117° de la Ley Orgánica de Elecciones), cuya correcta aplicación recae sobre el JNE. La aplicación de la cifra repartidora se realiza sobre la información que proporciona el RENIEC, de acuerdo a ley. El RENIEC es el organismo electoral peruano que dispone de información acerca de los ciudadanos en nuestro país ya que administra los datos del registro civil. Estos datos son incluidos en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN), a partir del cual se actualiza el Padrón Electoral. En ese marco, el RENIEC sería la institución que podría asumir la elaboración de propuestas de redistribución electoral o de reajuste de la ratio de representatividad. Estas funciones se encuentran entre las asignadas al organismo, así que se pueden precisar con normativa específica. Actualmente RENIEC elabora el Padrón Electoral, lo cual implica realizar una verificación domiciliaria (para evitar electores golondrinos) y levantar las observaciones que realiza el JNE a partir de la fiscalización que realiza del documento. Se cuenta con un flujo de gestión y verificación del documento, el cual puede ser aprovechado para la generación de información adicional como la que se propone, es decir la elaboración de propuestas de redistribución y reajuste de la ratio de representación.

- La presente tesis ha tomado a los proyectos de ley y su valor como principal herramienta de análisis. Dichos documentos proyectan los intereses de grupos específicos (organismos electorales, poder ejecutivo y congresistas) para acceder a espacios de poder. Si bien se trata de documentos que no se convierten en leyes necesariamente, nos permite conocer las intenciones de generar modificaciones normativas y la manera en la que las coyunturas específicas generan la necesidad de adecuaciones en las leyes. En este caso, se han proyectado y comparado los posibles efectos de dos propuestas en cuanto a la representación.
- Se acopiaron y analizaron las propuestas presentadas por tres actores, los organismos electorales, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República durante la primera legislatura de la gestión que inició el 2016. En el caso de las propuestas de organismos electorales, se propone la creación de dos circunscripciones nuevas, una para peruanos residentes en el extranjero y otra para peruanos pertenecientes a comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios, con un escaño y dos escaños, respectivamente. No se proponen

modificaciones adicionales al sistema electoral. El aporte principal consiste en la consolidación de la normatividad electoral en un solo dispositivo.

El Ejecutivo, la gestión iniciada en 2016, ha presentado dos propuestas de reforma electoral, un agrupó dos proyectos de ley y la otra, los otros doce. La primera propuesta estuvo centrada en el territorio, presentada por César Villanueva como premier, consistió en modificar la composición del Congreso y pasar de una cámara a dos cámaras, sin modificar la cantidad total de curules ni el sistema de reparto. La modificación principal consistió en el reordenamiento de los distritos electorales, de acuerdo con un criterio de aproximación geográfica, en micro y macro distritos electorales. La segunda propuesta, presentada por Salvador Del Solar como premier, se centró en la variable cantidad de electores y consistió principalmente en colocar una cantidad fija de electores por autoridad elegida (150 mil electores para el caso del Congreso), manteniendo los mismos distritos electorales. En ambos casos se partió de la necesidad de abordar la misma problemática, la mejora de la representación en el poder Legislativo. La necesidad de cambiar el sistema electoral se hizo evidente por parte del poder Ejecutivo. En ambos casos se propuso la bicameralidad.

Por su parte, los congresistas presentaron 31 proyectos de ley con diversos contenidos pero que podemos sintetizar en ocho referidas a la creación de la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero, cinco a la de pueblos indígenas y afrodescendientes, diecisiete a pasar a tener dos cámaras (entre 130 y 220 escaños) y una para la modificación de distritos electorales según un criterio de aproximación.

- Hay circunscripciones especiales que, si bien se han incluido en los proyectos de ley, consideramos que requieren un análisis más específico. Se trata de los casos de residentes en el extranjero y de representantes de grupos indígenas. Dicho análisis excede lo planteado en esta tesis. Asimismo, se ha visto generar un análisis particular para la representación del distrito electoral de Lima, ello debido a la cantidad de población electoral con la que cuenta.
- El análisis realizado al sistema electoral vigente en comparación con las dos propuestas presentadas por el Ejecutivo, se realizó comparando la ratio de representación, es decir la cantidad de electores por escaños asignados en cada

circunscripción electoral. Se obtuvo como resultado el incremento sostenido de la ratio para todos los distritos electorales desde las elecciones de 2001 hasta las del año 2020. Ello debido al contante aumento de electores, el cual no ha generado un aumento en los escaños. Mantener esta variable constante ha generado el alejamiento sostenido de los representantes de sus electores. La ratio nacional es de 190,880 electores por escaño, la cual es superada en 2020 por ocho distritos electorales (ante una mayor ratio, hay una menor representación). En el lapso de análisis (2001-2020) se ha realizado solo un ajuste en el número fijo de escaños, en el año 2011 cuando se creó el distrito electoral Lima Región, pero ello no ha sido suficiente para mejorar la representación.

- El análisis comparativo realizado a dos propuestas presentadas por el poder Ejecutivo y la normativa vigente se realizó debido a que ambas propuestas tenían el objetivo de mejorar la representación en el poder Legislativo. Además, ambas propuestas fueron innovadoras, una se centró en el tema territorial y otra en la cantidad de electores.

La primera propuesta del Ejecutivo (creación de macro y micro distritos electorales) significó darle la mayor importancia a la variable territorio, lo cual llevó a proponer modificaciones en cuanto a las circunscripciones y curules nacionales (las que se obtienen en elecciones congresales) y subnacionales (las que se obtienen en ERM). Ese es su principal aporte, lo territorial. Sin embargo, la propuesta no generaba mejoras en la representación porque la ratio nacional promedio de esta propuesta fue de 238,421 por escaño (según el padrón 2020). En la mayoría de los casos (31), se cuenta con una ratio menor a la nacional, se ven desfavorecidas aquellas ciudades con una gran cantidad de electores (como por ejemplo los microdistritos de Lima).

Es una propuesta novedosa si se analiza a la luz de la historia peruana, en la que las circunscripciones se definen sobre la base de instancias político administrativas. Es estática en cuanto a la cantidad de escaños (mantiene los 130 curules), lo cual es insostenible si se quiere mejorar la representación, en ese aspecto, es el caso extremo a la siguiente propuesta presentada por el Ejecutivo (CANRP).

La propuesta, tiene como resultado principal atender la representatividad en zonas distantes, ataca la desigualdad, pero termina disminuyendo la representatividad de las ciudades más pobladas. Pareciera que quiere resolver problemas de descentralización con herramientas electorales.

Por otro lado, la propuesta de la CANRP, prioriza el tema de la representatividad mediante el establecimiento de un número fijo de electores por representante (150 mil para las elecciones congresales). De aplicarse en el periodo de análisis, hubiera significado un aumento constante en la cantidad de escaños. Para las elecciones del 2006, siete distritos aumentarían el número de escaños; diecisiete en las elecciones del 2011, diecisiete en las del 2016 y seis en las del 2020. Solamente cuatro distritos no aumentarían la cantidad de escaños (Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tumbes). La propuesta, sin embargo, no toma en cuenta la densidad territorial. Esta propuesta se adapta a las variaciones de la población electoral, garantizando la ratio entre electores y representantes.

- Al comparar ambas propuestas con el modelo vigente, se consigue que con la primera propuesta los microdistritos con menor población electoral, que representan aproximadamente el 50% del total (22 distritos de 50), cuentan con una ratio menor a la producida en los distritos electorales a los cuales pertenecen actualmente. Ello significa mejoras en cuanto a la proporcionalidad y la representación. En aproximadamente el 20% (11 distritos de 50) del total se registra que la representatividad empeoraría. En los distritos electorales con poblaciones pequeñas, no se genera una variación sustancial.

Con la segunda propuesta, se puede observar una mejora progresiva en la ratio por cada circunscripción, y por cada proceso electoral. Sin embargo, en nueve casos (de un total de 26) no se produce un aumento de escaños debido a que tienen una población electoral menor a la ratio propuesta. Esta propuesta es conveniente para los distritos con grandes poblaciones, como por ejemplo Lima.

En síntesis, se obtiene que más allá del modelo que se tome para la distribución de circunscripciones, se debe tener en cuenta que se requiere tener un nivel de adaptabilidad con respecto al número de electores en el tiempo. La variable de la cantidad de electores es más estable que la de la aproximación territorial y la representatividad (número fijo de la ratio). Lo ideal en el caso peruano sería

generar redistribución teniendo en cuenta como variable principal la cantidad de electores en el padrón electoral.

- Finalmente, luego del análisis realizado, surge la pregunta acerca de la conciliación de los enfoques de las tres propuestas, con la finalidad de mejorar la representatividad. Teniendo en cuenta que este es el objetivo de las propuestas realizadas desde el poder Ejecutivo.

Sobre ello, el modelo actual no considera la variable importante que es la ratio de representación, el cual depende de la cantidad de electores y la cantidad de representantes. Ello ha ido desgastando la propuesta. Lo ideal es que los tres enfoques sean dinámicos, es decir, ir ajustando que la ratio responda incluso al distrito más pequeño, ello implicará necesariamente el aumento de escaños, de manera que acompañe el crecimiento de población electoral. Sería óptimo que la varianza no sea tan amplia, que sea acotada para que los extremos no sean distantes. La variable territorial significa, para el Perú, la delimitación político administrativo, esto tiene un arraigo histórico y será complicado modificarlo. Sin embargo existe la opción de aplicar el mismo criterio de la “cifra repartidora especial” pero con el criterio territorial, con la finalidad de lograr una representación nacional que represente mejor a la distribución subnacional (agrupación de provincias).

Bibliografía y otras referencias

Aguilar Gil, R.

2002 *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896–1912*. Lima: ONPE. Centro de Investigación Electoral.

Basadre, J.

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú: Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Editorial Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

2014 *Historia de la República del Perú*. Tomo 14. Lima: Cantabria.

Bealey, F.

2003 *DICCIONARIO DE CIENCIA POLITICA*. España: Istmo.

Chiaramonti, G.

2000 Construir el centro, redefinir al ciudadano: Restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX. En: Carlos Malamud (coord.) *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880–1930)*, México: El Colegio de México. Fondo de Cultura Económica. p. 230-262.

1995 Andes o nación: La reforma electoral de 1896 en el Perú. En: *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. pp. 315-346.

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política

2019 *Hacia la reforma del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

de Carreras, Francesc & Josep M. Vallès

1977 *Las Elecciones*. España: Editorial Blume.

López, S. y Cristobal Aljovín

2018 *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Jurado Nacional de Elecciones.

Luna Jacobs, E.

2014 *El Sistema Electoral durante la República Aristocrática (1895–1919)*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Martinez, M., Uribe, A. & Marco, J.

2007 *Sistemas electorales. Un estudio comparado*. Editorial Tirant lo Blanch.

Nohlen, D.

1999 La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos. En: *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: Opiniones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial, Instituto Federal Electoral & Fundación Friedrich Naumann. pp. 3-24.

2006. *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa México y El Colegio de Veracruz. 2 volúmenes, 785 y 1529 pp.

1998 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

1981 *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Núñez, F.

2009 Ciudadano, Perú. En Aljovín, C. (ed.) *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850 [Iberconceptos-I]* pp. 271-281.

Paniagua, V.

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo de Cultura Económica. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pease, H.

2013 *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Peralta, V.

2012 Recordar un bicentenario electoral. Los sufragios populares de 1812 y 1813 en Lima y Cuzco. En *Elecciones* Vol. 11 (12). pp. 301-322.

Pinedo, Enith

(s/f). Aplicación de la cuota para representantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios en Elecciones regionales y municipales 2006-2018.



Anexos

Anexo N.º 1: Propuesta de macrorregiones y microrregiones electorales, presentada por el Ejecutivo mediante PL N.º 3185/2018-PE.

Circunscripción	Macrorregión	Microrregión
Amazonas	Nor Este	Amazonas Norte
		Amazonas Sur
Ancash	Centro	Ancash Conchucos
		Ancash Costa
		Ancash Huaylas
Apurímac	Centro Sur	Apurímac Este
		Apurímac Oeste
Arequipa	Sur	Arequipa Costa
		Arequipa Sierra
		Arequipa Sur
Ayacucho	Centro Sur	Ayacucho Norte
		Ayacucho Sur
Cajamarca	Nor Oeste	Cajamarca Norte
		Cajamarca Sur
Callao	Metropolitano	Callao
Cusco	Centro Sur	Cusco Centro
		Cusco Norte
		Cusco Sur
Huancavelica	Centro Sur	Huancavelica
Huánuco	Centro	Huánuco
Ica	Centro Sur	Ica
Junín	Centro	Junín Este
		Junín Oeste
La Libertad	Nor Oeste	La Libertad Centro
		La Libertad Costa
		La Libertad Este
Lambayeque	Nor Oeste	Lambayeque
Lima *	Metropolitano	Lima Centro
		Lima Centro Sur
		Lima Este
		Lima Norte
		Lima Sur
		San Juan De Lurigancho
Lima Región	Centro	Lima Provincias Norte
		Lima Provincias Sur
Loreto	Nor Este	Loreto Este
		Loreto Oeste
Madre De Dios	Sur	Madre De Dios
Moquegua	Sur	Moquegua

Pasco	Centro	Pasco
Piura	Nor Oeste	Piura Costa Norte
		Piura Costa Sur
		Piura Sierra
Puno	Sur	Puno Norte
		Puno Sur
San Martin	Nor Este	San Martin Norte
		San Martin Sur
Tacna	Sur	Tacna
Tumbes	Nor Oeste	Tumbes
Ucayali	Nor Este	Ucayali



Anexo N.º 2: Propuesta presentada por el Congreso, representante Rolando Reátegui Flores, a través del 4223/2018-CR (16ABR2019).

N.º	Ámbito geográfico	Electores 2001*	N.º	Ámbito geográfico	Electores 2016**
1	Departamento de Amazonas	165.589	1	Departamento de Amazonas, provincia de Chachapoyas, Rodríguez de Mendoza, Luya y Bongará	108.957
			2	Departamento de Amazonas, provincias de Condorcanqui, Bagua y Utcubamba	161.218
2	Departamento de Áncash, provincia de Huaraz	83.159	3	Departamento de Áncash, provincia de Huaraz	119.614
3	Departamento de Áncash, provincia de Aija, Bolognesi, Carhuaz, Corongo, Huaylas, Huarí, Mariscal Luzuriaga, Patasca, Pomabamba y Recuay	183.587	4	Departamento de Áncash, provincia de Casma, Huarmey, Aija, Recuay, Bolognesi, Ocrios, Huarí y Antonio Raimondi	169.752
4	Departamento de Áncash, provincia de Santa	241.387	5	Departamento de Áncash, provincia de Santa	329.603
5	Departamento de Áncash, provincia de Sihuas, Yungay, Antonio Raimondi, Fitzcarrald, Asunción, Huarmey y Ocos	87.678	6	Departamento de Áncash, provincias de Patascam Corongo, Sihuas, Huaylas, Mariscal Luzuriaga, Yungay, Asunción, Carhuaz y Carlos Fermín Fitzcarrald	212.266
6	Departamento de Apurímac	184.655	7	Departamento de Apurímac, provincia de Aymaraes, Andahuaylas y Chincheros	154.230
			8	Departamento de Apurímac, provincia de Abancay, Antabamba, Cotabamba y Grau	130.206
7	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Arequipa, Cayma, Miraflores, sacacha, Yanahuara, Mariano Melgar y Alto Selva Alegre	160.780	9	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Arequipa, Cayma, Miraflores, sacacha, Yanahuara, Mariano Melgar y Alto Selva Alegre	286.332
8	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Miraflores, Paucarpata, Socabaya, Alto Selva Alegre y Mariano Melgar	225.454	10	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Caracatos, Chiguata, Mollebaya, Paucarpata, Pocsi, Polobaya, Quequería, Sabandía, San Juan de Tarucari, Socabaya, Yarabamba y José Luis Bustamante y Rivero	233.964
9	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Cerro Colorado, Characato, Chiguata, La Joya, Molibaya, Pocsi, Polobaya, Quequería, Sabandía, Sachaca, San Juan de Siguas, Tiabaya, Uchumayo, Vitor, Yarabamba, Yura, Jacobo Hunter y José Luis Bustamante y Rivero	165.351	11	Departamento de Arequipa, provincia de Arequipa, distritos de Cerro Colorado, La Joya, San Juan de Siguas, Santa Isabel de Siguas, Santa Rita de Siguas, Tiabaya, Uchumayo, Vitor, Yura y Jacobo Hunter	287.007

10	Departamento de Arequipa, todas las provincias menos la de Arequipa	145,871	12	Departamento de Arequipa, provincias Caylloma, Camaná, Caravelí, Castilla, Condesuyos, Islay y La Unión	228,351
11	Departamento de Ayacucho, provincia de Huamanga	113,471	13	Departamento de Ayacucho, provincia de Huamanga, Huanta y La Mar	293,086
12	Departamento de Ayacucho, provincias (todas menos Huamanga)	178,889	14	Departamento de Ayacucho, provincia de Cangallo, Lucanas, Parinacochas, Víctor Fajardo, Huancasancos, Vilcashuaman, Paucar del Sara Sara y Sucre	128,870
13	Departamento de Cajamarca, provincias de Cajamarca y Celendín	180,184	15	Departamento de Cajamarca, provincias de Cajamarca, Cajabamba y San Marcos	333,866
14	Departamento de Cajamarca, provincias de Cajabamba, Contumaza, San Miguel, San Marcos y San Pablo	120,022	16	Departamento de Cajamarca, provincias de Celendín, Contumaza, Hualgayoc, Santa Cruz, San Miguel y San Pablo	238,946
15	Departamento de Cajamarca, provincia de Chota, Santa Cruz y Cutervo	201,057	17	Departamento de Cajamarca, provincias de Cutervo y Chota	203,529
16	Departamento de Cajamarca, provincia de Jaén y San Ignacio	137,022	18	Departamento de Cajamarca, provincia de Jaén y San Ignacio	233,493
17	Departamento de Cusco, provincia de Cusco	199,623	19	Departamento de Cusco, provincia de Cusco	309,493
18	Departamento de Cusco, provincia de Acomayo, Anta, Calca y Paruro	90,904	20	Departamento de Cusco, provincia de La Convención	141,141
19	Departamento de Cusco, provincias de Canas, Canchis, Chumbivilcas y Espinar	147,988	21	Departamento de Cusco, provincias de Acomayo, Canas, Canchis, Chumbivilcas, Espinar y Paruro	233,542
20	Departamento de Cusco, provincias de La Convención, Paucartambo, Quipicanchis y Urubamba	161,364	22	Departamento de Cusco, provincias de Anta, Calca, La Convención, Paucartambo, Quipicanchis y Urubamba	231,023
21	Departamento de Huancavelica	208,209	23	Departamento de Huancavelica	274,440
22	Departamento de Huánuco, provincia de Huánuco	133,020	24	Departamento de Huánuco, provincia de Huánuco	201,433
23	Departamento de Huánuco, todas las provincias menos Huánuco	220,809	25	Departamento de Huánuco, provincias de Ambo, Dos de Mayo, Pachitea, Lauricocha y Yarowilca	143,472
			26	Departamento de Huánuco, provincias de Huamalíes, Marañón, Leoncio Prado, Puerto Inca y Huacaybamba	180,146
24	Departamento de Ica, provincia de Ica	183,128	27	Departamento de Ica, provincia de Ica	263,360
25	Departamento de Ica, provincia de Chinca	108,631	28	Departamento de Ica, provincia de Chinca y Nazca	206,090
26	Departamento de Ica, provincias de Nazca, Pisco y Palpa	121,144	29	Departamento de Ica, provincias de Pisco y Palpa	114,327
27	Departamento de Junín, provincias de Huancayo	141,482	30	Departamento de Junín, provincia de Huancayo, Carhuallanga, Colca, Cullhuas, Chacapampa, Chicche, Chilca, Chongos Alto, Chupuru, Huacrapuquio,	219,500

				Huancan, Huasicancha, Huayucachi, Pariahuanca, Pucará, Santo Domingo de Acobamba, Sapallanga y Viques	
28	Departamento de Junín, provincias de Huancayo 2	141,481	31	Departamento de Junín, provincia de Huancayo, distrito de El Tambo, Hualhuas, Ingenio, Pilcomayo, Quichuay, Quilcas, San Agustín, San Jerónimo de Tunan, Saña y Sicaya	168,389
29	Departamento de Junín, provincias de Concepción, Jauja, Junín, Tarma y Yauli	229,016	32	Departamento de Junín, provincias de Concepción, Satipo y Chupaca	191,486
30	Departamento de Junín, provincias de Satipo, Chanchamayo y Chupaca	161,873	33	Departamento de Junín, provincias de Jauja y Chanchamayo	176,219
			34	Departamento de Junín, provincias de Junín, Tarma y Yauli	120,080
31	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo 1	150,460	35	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo, distrito de Trujillo	282,564
32	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo 2	150,460	36	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo, distritos de El Porvenir, La Esperanza y Florencia de Mora	264,938
33	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo 3	15,460	37	Departamento de La Libertad, provincia de Trujillo, distritos de Huanchaco, Laredo, Moche, Salaverry, Simbal, Víctor Larco Herrera y Poroto	158,696
34	Departamento de La Libertad, provincia de Bolívar, Sánchez Carrión, Otuzco, Pacasmayo, Pataz y Santiago de Chuco	234,633	38	Departamento de la Libertad, provincias de Bolívar, Sánchez Carrión, Pataz, Santiago de Chuco, Julcán y Virú	270,885
35	Departamento de La Libertad, provincias de Ascope, Chepén, Julcán, Gran Chimú y Virú	177,232	39	Departamento de La Libertad, provincias de Otuzco, Pacasmayo, Ascope, Chepén y Gran Chimú	315,405
36	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo 1	141,785	40	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo, distrito de Chiclayo	238,441
37	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo 2	141,785	41	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo, distritos de Picsi, Pimentel, Reque, José Leonardo Ortiz, Pomalca y Tumán	199,934
38	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo 3	141,785	42	Departamento de Lambayeque, provincia de Chiclayo, distritos de Chongoyape, Eten, Eten Puerto, Lagunas, Monsefú, Nueva Arica, Oyotun, Santa Rosa, La Victoria, Cayaltí, Patapa y Pucala	175,502
39	Departamento de Lambayeque, provincias (todas menos Chiclayo)	188,696	43	Departamento de Lambayeque, provincias de Lambayeque y Ferreñafe	275,478
40	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Lima 1	164,129	44	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Lima 1	153,814
41	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Lima 2	164,128	45	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Lima 2 y Breña	256,005

42	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Miraflores y Barranco	172,765	46	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Miraflores y Barranco	175,630
43	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Isidro y Magdalena del Mar	131,430	47	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Isidro y Magdalena del Mar	140,627
44	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Jesús María y Lince	171,244	48	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Jesús María y Lince	191,112
45	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de La Molina y Cieneguilla	83,389	49	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de La Molina y Cieneguilla	170,215
46	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Borja y Surquillo	181,458	50	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Borja y Surquillo	215,314
47	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Luis y El Agustino	163,300	51	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de San Luis y El Agustino	211,142
48	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito Surco	183,103	52	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito Surco 1	152,042
			53	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito Surco 2	152,041
49	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Chorrillos, Lurín, Pachacamac, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Pucusana y Santa María del Mar	194,961	54	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito Chorrillos	233,037
			55	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito Lurín, Pachacamac, Punta Hermosa, Punta Negra, San Bartolo, Pucusana y Santa María del Mar	134,996
50	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Pueblo Libre y San Miguel	195,875	56	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Pueblo Libre y San Miguel	228,365
51	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de La Victoria	209,817	57	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de La Victoria	199,679
52	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito del Rímac	164,269	58	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito del Rímac	166,750
53	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Martín de Porres 1	155,919	59	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Martín de Porres 1	241,094
54	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Martín de Porres 2	155,918	60	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Martín de Porres 2	241,094
55	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Breña	103,364	61	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Ate 1	200,826
56	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Ate	185,086	62	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Ate 2	200,826
57	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Comas 1	136,084	63	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Comas 1	199,983
58	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Comas 2	136,084	64	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Comas 2	199,983

59	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos Ancón, Carabaylo, Puente Piedra y Santa Rosas	162,639	65	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos Ancón y Carabaylo,	208,181
			66	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Puente Piedra y Santa Rosas	213,470
60	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito San Juan de Lurigancho 1	180,730	67	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito San Juan de Lurigancho 1	232,287
61	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos San Juan de Lurigancho 2	180,730	68	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito San Juan de Lurigancho 2	232,287
			69	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito San Juan de Lurigancho 3	232,287
62	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Villa El Salvador	161,913	70	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Villa El Salvador	299,818
63	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Villa María del Triunfo	181,064	71	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Villa María del Triunfo	304,294
64	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Juan de Miraflores	202,224	72	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de San Juan de Miraflores	310,824
65	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Los Olivos	152,658	73	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Los Olivos	279,358
66	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Independencia	124,827	74	Departamento de Lima, provincia de Lima, distrito de Independencia	164,985
67	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Santa Anita, Chaclacayo y Lurigancho	183,814	75	Departamento de Lima, provincia de Lima, distritos de Santa Anita, Chaclacayo y Lurigancho	355,731
68	Departamento de Lima (Lima provincias), provincias de Barranca, Cajatambo, Oyón, Huaura y Huaral	315,845	76	Departamento de Lima (Lima provincias), provincias de Barranca, Cajatambo, y Huaura	273,489
			77	Departamento de Lima (Lima provincias), provincias de Oyón y Huaral,	150,051
69	Departamento de Lima (Lima provincias), provincias de Canta, Huarochirí, Yauyos y Cañete	167,608	78	Departamento de Lima (Lima provincias), provincias de Canta, Huarochirí, Yauyos y Cañete	272,669
70	Departamento de Loreto, provincia de Maynas	226,895	79	Departamento de Loreto, provincia de Maynas, distrito de Iquitos	126,448
			80	Departamento de Loreto, provincia de Maynas, distritos de Alto Nanay, Fernando Lores, Las Amazonas, Mazán, Napo, Putumayo, Torres Causana, Indiana, Punchana, Belén, San Juan Bautista, Teniente Manuel Clavero	225,141
71	Departamento de Loreto, provincias (todas menos Maynas)	144,243	81	Departamento de Loreto, provincias de Alto Amazonas, Loreto, Requena, Ucayali, Mariscal Ramón Castilla, Dátém del Marañón	273,044
72	Departamento de Madre de Dios	38,323	82	Departamento de Madre de Dios	95,538

73	Departamento de Moquegua	89,802	83	Departamento de Moquegua	133,777
74	Departamento de Pasco	133,111	84	Departamento de Pasco	185,057
75	Departamento de Piura, provincia de Piura, distritos de Piura y Castilla	198,118	85	Departamento de Piura, provincia de Piura, distritos de Piura, Tambo Grande y Las Lomas	224,802
76	Departamento de Piura, provincia de Piura, distritos de Catacaos, La Arena, La Unión, Las Lomas, Tambo Grande, Cura Mori y El Tallán	123,971	86	Departamento de Piura, provincia de Piura, distritos de Castilla, La Arena, La Unión, Cura Mori, El Tallán, Catacaos y Ventiséis de Octubre	292,765
77	Departamento de Piura, provincia de Ayabaca, Huancabamba, Morropón	191,197	87	Departamento de Piura, provincia de Ayabaca, Huancabamba, Morropón	295,097
78	Departamento de Piura, provincias de Sechura y Paita	72,809	88	Departamento de Piura, provincias de Sechura y Paita	129,199
79	Departamento de Piura, provincias de Sullana y Talara	230,219	89	Departamento de Piura, provincias de Sechura y Paita	324,774
80	Departamento de Puno, provincia de Puno	135,125	90	Departamento de Puno, provincia de Puno	172,004
81	Departamento de Puno, provincias de Azángaro, Carabaya y Chucuito	142,781	91	Departamento de Puno, provincia de Sandía, Carabaya, San Antonio de Putina, Azángaro y Melgar	244,522
82	Departamento de Puno, provincias de Huancané, Lampa, Melgar y Sandía	137,499	92	Departamento de Puno, provincia de Lampa, Huancané y San Román	281,143
83	Departamento de Puno, provincias de San Román, Yunguyo, Putina, El Collao y Moho	207,518	93	Departamento de Puno, provincia de Moho, Yunguyo, El Collao, y Cuquito	160,835
84	Departamento de San Martín, provincias de Moyobamba, Huallaga y Lamas	88,865	94	Departamento de San Martín, provincias de Rioja, Moyobamba, Lamas, El Dorado y Huallaga	278,514
85	Departamento de San Martín, provincias de Mariscal Cáceres, Rioja, San Martín, Bellavista, Tocache, Picota y El Dorado	219,852	95	Departamento de San Martín, provincias de San Martín, Picota, Mariscal Cáceres, Bellavista y Tocache	288,152
86	Departamento de Tacna	146,429	96	Departamento de Tacna	253,524
87	Departamento de Tumbes	92,046	97	Departamento de Tumbes	156,120
88	Departamento de Ucayali	181,995	98	Departamento de Ucayali	336,888
89	Provincia Constitucional del Callao, distrito del Callao	263,704	99	Provincia Constitucional del Callao, distrito del Callao	350,890
90	Provincia Constitucional del Callao, distritos de Bellavista, LA Punta, Carmen de la Legua, La Perla y Ventanilla	219,550	100	Provincia Constitucional del Callao, distritos de Bellavista, LA Punta, Carmen de la Legua, La Perla y Ventanilla	393,038

(*) Fuente: Elaboración del Dr. José Luis Sardón, considerando estadísticas obtenidas de la primera vuelta electoral del 2001

(**) Fuente: Elaboración propia, considerando padrón electoral 2016 de la RENIEC URL: <http://portales.reniec.gob.pe/web/estadistica/pelectoral>