

# Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011



IGUALDAD: ¿PARA CUÁNDO? GÉNERO Y ELECCIONES PERUANAS 2010-2011



# Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011

---

Editoras

Beatriz Llanos

Pilar Tello

Colaboradoras

Margarita Díaz Picasso

Juana Nina

Anya Malkov

*Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2012

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su junta directiva ni de los miembros de su consejo y/o Estados miembros. Esta publicación es independiente de ningún interés específico nacional o político.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
www.idea.int

IDEA Internacional  
Oficina Región Andina  
Av. San Borja Norte 1123  
San Borja, Lima 41  
Perú  
Tel.: +51 1 203 7960  
Fax: +51 1 437 7227  
infoperu@idea.int

Revisión de estilo: Rocío Moscoso  
Diseño: Ruperto Pérez-Albela Stuart  
Motivo de la carátula: *Intenciones de ingresar*, Augusto Patiño  
Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Primera edición: diciembre de 2012  
Tiraje: 1 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-13889  
ISBN 978-91-86565-72-5

Impreso en el Perú

# Contenido

Prólogo	9
Agradecimientos	11
PRIMERA PARTE: LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y REGIONALES DE 2010	13
CAPÍTULO 1: Igualdad de género en la dinámica regional y municipal	15
1.1. Pactos y acuerdos electorales en las elecciones regionales: la inclusión de la perspectiva de género	16
1.2. Elecciones regionales	17
1.2.1. Cambio en las reglas de juego e impacto en la oferta electoral	17
1.2.2. Cumplimiento de la cuota de género en elecciones regionales	21
1.2.3. Mujeres electas en cargos regionales	22
1.3. Elecciones municipales	24
1.3.1. Oferta electoral a nivel local	24
1.3.2. Posición de las mujeres en las listas electorales municipales	26
1.3.3. Cumplimiento de la cuota de género en las elecciones municipales	28
1.3.4. Mujeres electas en los niveles municipales	28
1.3.5. Análisis por sexo de la presencia de jóvenes en la competencia electoral municipal	31
1.3.6. Análisis por sexo de la presencia de representantes de grupos étnicos en la competencia electoral municipal	34
SEGUNDA PARTE: LAS ELECCIONES GENERALES DE 2011	37
CAPÍTULO 2: Los partidos políticos y su rol en la participación política de las mujeres peruanas	39
2.1. La cuota de género en los estatutos de los partidos políticos	40
2.2. Presencia de mujeres en los partidos políticos: ¿persistencia del “techo de cristal” en el acceso al poder partidario?	42
CAPÍTULO 3: Candidaturas presidenciales y propuestas de género en los planes de gobierno	46
3.1. Derechos sexuales y reproductivos	48
3.2. Igualdad de oportunidades	48
3.3. No violencia contra las mujeres	49
3.4. Participación política de la mujer	50

CAPÍTULO 4: La elección de mujeres en el Congreso: un camino zigzagueante	54
4.1. La oferta electoral: cumplimiento cuantitativo, lagunas legales y sesgos cualitativos	55
4.1.1. Cumplimiento de la cuota de género	55
4.2. Resultados electorales: un paso atrás en el logro de la igualdad	59
4.2.1. Estrechamiento del mapa de la representación en el caso de las mujeres	60
4.2.2. Descenso del voto preferencial obtenido por las mujeres candidatas	63
4.2.3. Oportunidades de reelección para las mujeres en cargos parlamentarios	66
CAPÍTULO 5: Presencia mediática de las mujeres y los temas de igualdad de género durante la campaña: cobertura, franja electoral y publicidad pagada	71
5.1. Resultados del monitoreo de medios con enfoque de género durante la campaña electoral	71
5.1.1. ¿Qué temas trataron los medios y qué importancia le asignaron a la igualdad de género?	72
5.1.2. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso de la República en los medios de comunicación	77
5.1.3. ¿De qué hablaron los candidatos y candidatas en la contienda parlamentaria?	80
5.2. Análisis del uso dado por las organizaciones políticas a la franja electoral	81
5.3. La publicidad política contratada en los medios masivos de comunicación durante la primera vuelta: ¿subsisten las diferencias por sexo?	84
Conclusiones y recomendaciones	93
Notas a pie de página	101
Bibliografía	104
Anexos	107

# Prólogo

En el marco de las elecciones generales del año 2006, IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia realizaron un análisis integral del proceso electoral presidencial y parlamentario para indagar si las mujeres tenían iguales oportunidades que los hombres para afrontar una competencia electoral. Este análisis, realizado desde perspectivas complementarias y publicado bajo el título *La igualdad esquiua: una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006*, identificó obstáculos que impedían a las mujeres afrontar una campaña en condiciones de equidad que se relacionaban, por ejemplo, con la composición de las listas electorales, la cobertura mediática, el acceso al financiamiento y la capacidad de influencia de las mujeres en los partidos políticos.

Sin embargo, en ese momento, el gran «titular» que acaparó la atención fue que a la tercera aplicación de la cuota de género aprobada en el Perú y, a pesar de los obstáculos identificados, se había logrado una proporción inédita de mujeres en el Parlamento: 29,2%. Esta cifra situaba al Perú, en aquel momento, en el tercer lugar de América Latina en términos de representación de mujeres en la esfera legislativa, solo por debajo de Costa Rica y Argentina.

Tras las elecciones de 2011, la representación de mujeres ha descendido a 21,5% y ahora el país ocupa el séptimo lugar en una región que, además, está experimentando una serie de cambios constitucionales y normativos que van más allá de acciones afirmativas y temporales, como las cuotas, para apostar por la construcción de una democracia paritaria en la que hombres y mujeres ejerzan por igual los cargos de decisión política. En ese sentido, Costa Rica, Bolivia y Ecuador han apostado por la paridad y la alternancia en la composición de sus listas electorales y en la de sus dirigencias partidarias, y, además, han tomado una serie de medidas complementarias para garantizar un ejercicio igualitario de los derechos políticos.

Por ello, consideramos importante publicar este nuevo informe, que realiza un análisis integral del proceso electoral de 2011 e incluye un capítulo sobre las elecciones regionales y locales realizadas en 2010. El análisis de estos tres procesos electorales nos permite apreciar de manera comparada los problemas que afrontan las mujeres para lograr ser elegidas en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), lo que posibilita identificar retos comunes y problemas particulares.

Como se verá a lo largo del presente estudio, varios problemas identificados en el 2006 permanecen inalterables, es decir, no se han impulsado cambios en los actores involucrados, ni aprobado reformas normativas importantes, pese a los intentos de muchas mujeres parlamentarias de discutir, en el ámbito legislativo, aquellos aspectos que deben ser perfeccionados.

A 15 años de la introducción de la cuota de género en el sistema electoral peruano, corresponde evaluar su impacto y debatir en torno a la importancia de la participación de las mujeres y la vigencia efectiva de sus derechos políticos. La presente publicación pretende ser una herramienta para que se promueva la realización de ese urgente debate. Para su elaboración, IDEA Internacional convocó a un grupo de especialistas en el tema de los derechos políticos de las mujeres para que analicen los procesos electorales de 2010 y 2011 desde diferentes perspectivas y con una mirada común de género.

El capítulo 1 incluye el análisis de las elecciones regionales y locales de 2010, y comprende una revisión de las agendas, las candidaturas y los niveles de elección de mujeres con datos que abarcan también la diversidad étnica. El capítulo 2 presenta un diagnóstico del aspecto estatutario y de la presencia de mujeres en la militancia e instancias de decisión de los partidos políticos con representación en el Congreso, para determinar el grado de compromiso de estos con la igualdad de género, en tanto articuladores de la representación democrática.

Por su parte, el capítulo 3 entra de lleno en el análisis de las candidaturas presidenciales y sus propuestas programáticas en relación con la igualdad de género, para analizar si esta política pública sería una de sus prioridades de llegar al gobierno. El capítulo 4 analiza el retroceso en la representación parlamentaria de mujeres, la estructura de la oferta electoral para el Congreso, así como aquellos factores que podrían estar relacionados con la mencionada disminución. Por último, el capítulo 5 analiza la cobertura electoral de las mujeres en los medios de comunicación así como de los temas de igualdad de género, su presencia en la franja electoral y el acceso por parte de las candidatas al financiamiento privado.



Percy Medina  
Jefe de Misión para el Perú  
IDEA Internacional

## Agradecimientos

Esta publicación ha podido concretarse gracias al esfuerzo y dedicación de diversas personas que, trabajando en equipo, han logrado generar importante información sobre las elecciones municipales y generales peruanas de 2010 y 2011, respectivamente. A ellas y ellos queremos expresarles nuestro agradecimiento.

En primer lugar, queremos agradecer a Kristen Sample, quien, por segunda vez, impulsó un estudio de este tipo en el Perú, mientras se desempeñaba como Jefa de la Región Andina de IDEA Internacional y encargada de Género y Democracia para América Latina. El equipo central que coordinó la investigación fue dirigido, desde IDEA Internacional, por Pilar Tello y Beatriz Llanos, y contó con el importante apoyo de Kelly Whelan y Zoila Cruz.

En la investigación y análisis de información se aunaron Anya Malkov y Juana Nina. En este proceso, debemos reconocer el importante apoyo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que, a través de los equipos de Programa Mujer, Educación Ciudadana e INFOgob, nos brindó información fundamental para realizar este trabajo. Asimismo, para el análisis de la información de monitoreo en medios, franja y financiamiento electoral, se contó con el apoyo del equipo del Observatorio Regional de la Asociación Civil Transparencia, liderado por Caroll Camarena.

Las versiones preliminares de este estudio contaron con valiosos e importantes aportes de Violeta Bermúdez, Kristen Sample, Percy Medina y Alicia del Águila.

Agradecemos también el apoyo de María Inés Calle, coordinadora de publicaciones para América Latina de IDEA Internacional, responsable de los detalles y el cuidado de la edición; de Ruperto Pérez Albela, responsable del diseño; y de Rocío Moscoso, encargada de la revisión de estilo.

Finalmente, queremos hacer una mención especial a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, sin cuyo auspicio no hubiera sido posible realizar esta investigación ni la publicación correspondiente.





Primera parte:  
Las elecciones municipales y regionales de 2010

## Capítulo 1

# Igualdad de género en la dinámica regional y municipal

La Constitución Política del Perú dispone, en su artículo 191, que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, de comunidades campesinas y nativas y de pueblos originarios en los consejos regionales y en los concejos municipales. De esta manera, la Constitución reconoce de manera explícita la necesidad de contar con acciones afirmativas en las elecciones regionales y locales. En el caso de las mujeres, esto se encuentra reflejado en una cuota de género incorporada en las leyes orgánicas de elecciones regionales y municipales.

Sin embargo, hasta ahora han sido pocos los análisis integrales sobre los efectos de esta normativa en la postulación y elección de mujeres, y no se ha producido una discusión programática en torno a la igualdad de género en dichas dinámicas electorales. La mayoría de estudios sobre participación política de las mujeres han estado centrados en el ámbito parlamentario. Sin embargo, las marcadas cifras de subrepresentación de mujeres, sobre todo en los espacios ejecutivos de gobiernos regionales y locales (presidencias regionales y alcaldías), hacen indispensable reflexionar sobre los posibles obstáculos que las mujeres pueden estar enfrentando al competir electoralmente para estos puestos, así como para los de consejeras regionales y regidoras.

Es importante destacar que, en estos niveles de elección, los partidos políticos nacionales han cedido protagonismo, de manera abrumadora, frente a los movimientos regionales y locales. Según datos del Jurado Nacional de Elecciones, de las 189 organizaciones políticas que participaron en las elecciones regionales, 78% fueron movimientos regionales, 12% partidos políticos y 10% alianzas electorales. En las elecciones municipales provinciales participaron un total de 260 organizaciones políticas, de las cuales 68% eran movimientos regionales, 16% organizaciones locales provinciales, 9% partidos políticos y 7% alianzas electorales (Jurado Nacional de Elecciones, 2011). Por tanto, un análisis en estos niveles nos permite explorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres respecto de universo en el que interactúa un número considerablemente mayor de actores políticos.

## 1.1 Pactos y acuerdos electorales en las elecciones regionales: la inclusión de la perspectiva de género

Las organizaciones políticas de los distintos departamentos del Perú, con miras a atender los compromisos nacionales de disminuir las condiciones de riesgo de las poblaciones vulnerables y los Objetivos del Milenio,<sup>1</sup> suscribieron acuerdos con motivo de las elecciones regionales. El objetivo de estos acuerdos fue lograr consensos mínimos sobre los principales temas o ejes por priorizar fuera cual fuera el resultado de los comicios electorales, para tratar de asegurar una agenda regional mínima que sirviera de hoja de ruta a quien fuera elegido(a) como autoridad.

En ese contexto, es pertinente analizar en qué casos se incluyeron puntos relacionados con la igualdad de género y, específicamente, propuestas con un enfoque de género. Al igual que en la investigación realizada en 2006 por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia, se entiende por propuestas con enfoque de género todas aquellas que «tiendan a la igualdad de ambos sexos y a la ampliación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres promoviendo en ellas la autonomía y el desarrollo de capacidades y conocimientos para cambiar su realidad y mejorar su calidad de vida» (Dador y Llanos, editoras, 2007: 12).

Del análisis de todas las agendas suscritas en cada departamento, cuyo detalle se presenta en el anexo 1, se desprende que, salvo Áncash y Lambayeque, en todos los departamentos se hizo mención, al menos, de un tema relacionado con la igualdad de género. Sin embargo, fue el de la no violencia contra la mujer el que predominó abrumadoramente, pues en catorce departamentos se hizo mención de este problema como una prioridad: Amazonas, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Tacna y Tumbes, aunque solo en algunos casos se propuso alguna acción para erradicarla. Asimismo, en el pacto alcanzado en Cajamarca se reduce el concepto de violencia a lo físico, siempre que sea ejercida por el cónyuge.

Otro tema sobre el que existen referencias explícitas en los diversos pactos analizados es el de los derechos sexuales y reproductivos, aunque centrados básicamente en la prevención de la muerte materna, mencionada en los acuerdos de ocho departamentos: Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali. De otro lado, la prevención del embarazo adolescente es mencionada en tres departamentos: Lima, Loreto y Madre de Dios. Una mirada más global se da en el caso de Puno, en el que se menciona la necesidad de trabajar a favor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y en el de San Martín, en el que se alude al empoderamiento de la mujer en temas relativos a su salud sexual y reproductiva.

Sin embargo, en estos acuerdos hay temas ausentes. Por ejemplo, no hay menciones a un compromiso con una mayor participación, o una participación igualitaria, de las mujeres en los espacios de decisión política, salvo en el caso de Apurímac, en el que se alude a la mejora de la participación de la mujer en los espacios civiles y políticos. Solo cuatro acuerdos mencionan la ampliación o ejercicio efectivo de los derechos económicos de las mujeres. Así, Pasco incluye un compromiso para crear programas de empleo para mujeres, aunque dirigidos también a jóvenes; en Junín, se señala como prioridad el mejoramiento de la empleabilidad de las mujeres; en Huánuco, se propone capacitar a las mujeres para incrementar su productividad y, finalmente, en Piura, se menciona el apoyo a los pequeños productores rurales y sus familias con equidad de género, mientras que, en Cajamarca, se acuerda brindar igualdad de oportunidades a ciudadanas y ciudadanos para su participación en el desarrollo regional y social.

Por último, en la mayoría de estos acuerdos, no se ha conceptualizado un enfoque integral de género, ni tampoco se lo ha convertido en un eje transversal. De hecho, solo en Lima los acuerdos hablan específicamente de la formulación de un Plan Regional de Igualdad de Oportunidades y su implementación.

Si bien es altamente positivo que, en los niveles regional y local, los candidatos y candidatas de todas las organizaciones políticas, más allá de sus diferencias ideológicas, acuerden agendas comunes con el objeto de resolver las principales necesidades de sus localidades en caso de llegar al gobierno, también es necesario que ellas cuenten con una mirada integral de género que permita identificar y acortar las brechas en el ejercicio de derechos de hombres y mujeres a través del diseño de políticas públicas concretas.

Cabe anotar que si bien no se ha hecho un análisis de los planes de gobierno presentados al ente electoral por cada organización política de manera individual, la información de los pactos y acuerdos constituye un buen «termómetro» para evaluar las prioridades en una eventual agenda de gobierno de quienes aspiran a desempeñar cargos públicos en estos niveles.

## 1.2. Elecciones regionales

### 1.2.1. Cambio en las reglas de juego e impacto en la oferta electoral

Los gobiernos regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales<sup>2</sup>. La presidencia regional es el órgano ejecutivo del gobierno regional. El

presidente(a) es elegido(a) por sufragio directo, conjuntamente con un(a) vicepresidente(a), por un período de cuatro años. Ambos constituyen la instancia ejecutiva del gobierno, y el consejo regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Este último está integrado por los consejeros regionales elegidos por las provincias de cada departamento. Los consejos regionales tienen un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros(as) elegidos por sufragio directo por un período de cuatro años<sup>3</sup>.

En comicios pasados, la elección de los miembros de los consejos regionales se realizaba mediante lista «cerrada y bloqueada», asignándose a la lista ganadora los puestos obtenidos mediante la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros del consejo regional (lo que más le favoreciera), según el orden de candidatos(as) y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos (Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales).

Bajo este sistema, la asignación de cargos se efectuaba redondeando el número al entero superior y cada provincia obtenía como mínimo un(a) representante en el consejo regional. La lista de candidaturas al consejo regional debía estar conformada por un candidato(a) de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo hubiera decidido, incluyendo un puesto accesorio en cada caso. Asimismo, dicha lista debía incluir, en virtud de las cuotas vigentes en nuestra legislación, no menos de un 30% de varones o mujeres, un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región (donde existan) conforme a la determinación del Jurado Nacional de Elecciones, y no menos de un 20% de jóvenes menores de 29 años de edad.

Sin embargo, en el año 2009, el Congreso aprobó la Ley 29470, que modificó la Ley de Elecciones Regionales 27683 estableciendo, entre otros cambios, que, en adelante, cada provincia constituiría un distrito electoral, y que el Jurado Nacional de Elecciones señalaría el número de consejeros asignando a cada provincia al menos un(a) consejero(a) y distribuyendo los demás de acuerdo con el criterio de población electoral. Señalaba, asimismo, que será consejero(a) electo(a) aquel candidato(a) que obtenga la mayor votación. En la provincia en la que se elija a dos o más consejeros, se aplica la cifra repartidora según el orden de candidatos(as) establecidos(as) por los partidos y movimientos políticos (art. 8). Por último, la norma mantiene la obligación de aplicar cuotas de género, de jóvenes y de representantes de comunidades nativas (art. 12).

Más allá de establecer que la cuota debe ser aplicada de manera separada a la lista de titulares y de accesorios,<sup>4</sup> la normativa vigente no previó mecanismos complementarios para que la aplicación de la cuota de género (y demás acciones afirmativas) fuera

compatible con estas nuevas reglas y no se afectarían las posibilidades de elección de las mujeres como consejeras. Sin embargo, el problema no es nuevo. Ya en la legislación anterior, las organizaciones y movimientos que postulaban tenían un amplio margen para decidir no solo quiénes representarían a cada provincia dentro de la lista de consejeros(as), sino en qué orden se debían presentar estas provincias en dicha lista. Así, podían ubicar en los primeros lugares aquellas en las que les interesaba contar con un consejero electo en función del cálculo del número de provincias que, dependiendo de los votos alcanzados, podían obtener.

Esta regulación daba un margen de discrecionalidad a los partidos y movimientos políticos sobre cómo distribuir el 30% de candidatas, ya fuera en provincias «potencialmente elegibles» o en provincias «potencialmente perdedoras». Por su parte, la nueva legislación complica aun más la aplicación de una cuota que fue concebida para una lista completa. Esto se debe a que las modificaciones implican el cambio de un sistema que era originalmente de representación proporcional con nominación en lista a un nuevo sistema que combina la representación por mayoría relativa con candidaturas uninominales con la representación proporcional en circunscripciones plurinominales, que son las menos (artículo 8 de la Ley 29470). Tras esta reforma, de los 199 distritos electorales existentes para las elecciones regionales, 83,9% (167) quedaron configurados como circunscripciones uninominales, y se eligió, en consecuencia, un solo consejero o consejera regional, mientras que apenas 16,1% (32) quedaron fijados como circunscripciones plurinominales.

Diversas investigaciones (Matland, 2002; Roza et al., 2010) advierten que la competencia en distritos uninominales puede desincentivar a los partidos políticos a la hora de presentar candidatas mujeres, pues «si los partidos pueden postular a más de una persona, es más probable que postulen una lista de candidatos balanceada que si solo pudieran postular a una persona por distrito; si es solo un candidato el que se postule, a menudo será un candidato varón, y enfrentarlo con una candidata mujer puede crear tensiones dentro del partido. Además, si tienen que decidir entre un varón y una mujer, a menudo los partidos elegirán al primero, ya que él es visto como el candidato más ampliamente aceptado» (Larsrud y Taphorn, 2007: 11). En todo caso, obligados como están por la legislación a presentar un mínimo de 30% de mujeres, el hecho de que la elección sea en distritos uninominales podría ser un incentivo para colocar más mujeres como candidatas en los distritos plurinominales que en los uninominales. O, de colocarlas en estos últimos, hacerlo en circunscripciones donde la organización no tiene demasiadas expectativas de ganar una plaza de consejero(a).

Partiendo de estas premisas, las cifras promedio para todo el país contenidas en el cuadro 1 muestran que en todas las elecciones regionales realizadas desde 2002, las mujeres postuladas a las presidencias regionales no han llegado ni al 10% del total. En 2010 se registró la cifra más baja, apenas 3,8%. En el caso de las vicepresidencias, el porcentaje nunca ha llegado al 20%, y en las elecciones de 2010 se registró la más alta proporción, con un 18,1%. Asimismo, la presencia de mujeres como candidatas titulares al consejo regional no ha variado significativamente en las tres últimas elecciones, aunque en 2010 el porcentaje de mujeres postulantes a los consejos regionales descendió levemente respecto de 2006, pasando de 39,3% a 38,8%. A la vez, se observa que las mujeres han aumentado considerablemente su presencia como candidatas a consejeras accesitarias, pasando de 39% en 2002 a 48,8% en 2010.

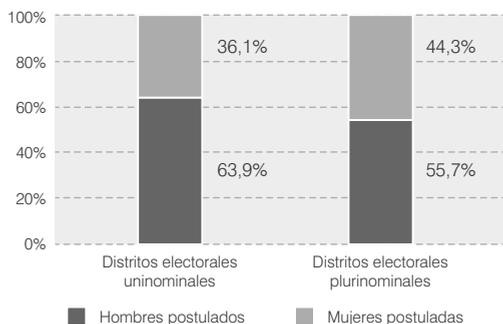
Cuadro 1  
Candidatos y candidatas inscritas para cargos regionales, 2002-2010

Cargo	2002		2006		2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Presidencia regional	94,0%	6,0%	91,7%	8,3%	96,2%	3,8%
Vicepresidencia regional	84,7%	15,3%	86,2%	13,8%	81,9%	18,1%
Consejo regional	62,3%	37,7%	60,7%	39,3%	61,2%	38,8%
Accesitaria	61%	39%	51,9%	48,1%	51,2%	48,8%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Sin embargo, es importante destacar que la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo con motivo del proceso electoral 2010 ha permitido verificar importantes diferencias entre las nominaciones de mujeres en distritos uninominales y en los plurinominales. Así, en el primer caso, de un total de 2385 candidatos, 36,1% fueron mujeres y 63,8% varones, mientras que en los distritos plurinominales, de un total de 1077 candidaturas, 44,3% fueron de mujeres y 55,7% de varones (Defensoría del Pueblo, 2011); es decir, las candidaturas de mujeres en los distritos plurinominales están más de 8 puntos porcentuales por encima de las presentadas en circunscripciones uninominales, lo que parece confirmar la tendencia de las organizaciones políticas a ser más plurales respecto de la composición de sus candidaturas cuando los escaños en juego son superiores a uno.

Gráfico 1  
Candidatos de comunidades indígenas inscritos y electos en el 2006



Fuente: Defensoría del Pueblo 2011.  
Elaboración propia.

### 1.2.2. Cumplimiento de la cuota de género en las elecciones regionales

La supervisión de las elecciones regionales y municipales 2010 realizada por la Defensoría del Pueblo determinó que de las 337 listas presentadas por las diversas organizaciones políticas para las elecciones regionales en 25 jurados electorales especiales, 19 (5,6%) no cumplieron con la cuota de género.<sup>5</sup> La mayoría de las listas presentadas que no cumplían la cuota de género provinieron de partidos políticos (14 listas de 19), lo cual invita a reflexionar sobre la necesidad de brindar asistencia técnica a estas agrupaciones y sus instancias regionales, a fin de sensibilizar a sus miembros sobre el necesario cumplimiento y la importancia de la cuota de género para la democracia y la gobernabilidad.

De estas 19 listas, 18 fueron declaradas improcedentes por los jurados electorales especiales por incumplir la cuota de género, mientras que una lista lo fue por incumplir con la cuota de jóvenes y de representantes de comunidades nativas.<sup>6</sup>

Un dato que llama la atención positivamente es que esta supervisión encontró ocho listas electorales que fueron presentadas con un porcentaje mayor al 30% de candidatas, y dos de ellas fueron declaradas improcedentes, una en Piura y otra en Pasco, por no cumplir con la cuota mínima de varones. Esto pone de relieve que a pesar del tiempo transcurrido y siendo ya tres los procesos electorales regionales y locales en los cuales se aplica esta acción afirmativa, hasta ahora no se llega a comprender cabalmente que el porcentaje del 30% es un mínimo que puede ser mejorado en beneficio de las mujeres, en la medida en que no se afecte el límite de un 30% mínimo para los hombres.

Cabe recordar que si bien la aplicación del Sistema de Información de Procesos Electorales (SIPE-SG) que tiene el Jurado Nacional de Elecciones se realiza al momento de presentación de las listas, impidiendo la admisión de aquellas que incumplan la cuota de género, este sistema no se aplica nuevamente después de culminar los procesos de exclusión, renuncia o tachas de candidatas; es decir, no se hace un nuevo cómputo a posteriori. Este vacío permite, en la práctica, que el incumplimiento de la cuota de género pueda producirse con posterioridad a la admisión de las listas.

Esta situación ha sido destacada por el informe de la Defensoría del Pueblo, que señala que 47 de las 294 listas que finalmente lograron ser inscritas por los 25 jurados electorales especiales a escala nacional no cumplían con la cuota de género (16% del total). De este porcentaje, 51% correspondió a listas presentadas por partidos políticos. Se determinó que la exclusión de mujeres como candidatas es el principal motivo de este incumplimiento y que las principales causas de esta exclusión son las siguientes:

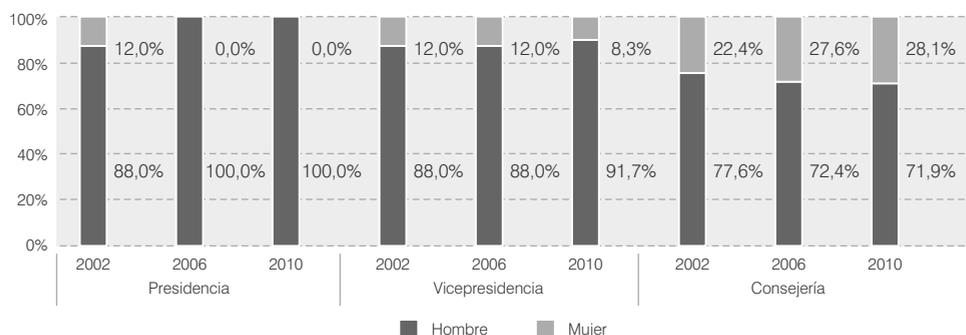
- a) La candidata no era residente en la región o no residía en la provincia en la que postulaba, o no cumplía con el tiempo mínimo de residencia.
- b) La candidata figuraba como afiliada a otra organización política.
- c) La candidata no tenía inscrita su dirección en el ubigeo del lugar en el que postulaba.
- d) La candidata tenía vínculos con el Estado y no solicitó su licencia.
- e) La candidata (titular o accesitaria) renunció.
- f) La candidata era personera legal o técnica de la organización política por la que postulaba o de otra organización política.
- g) La candidata había sido excluida previamente, había sido tachada o había renunciado.

### 1.2.3. Mujeres electas en cargos regionales

Respecto al número y porcentaje de personas elegidas por sexo, el gráfico 2 muestra que, al igual que en 2006, no fue elegida ninguna mujer como presidenta regional, lo cual no es de extrañar si se considera que las organizaciones en contienda apenas presentaron 3,8% de candidaturas de mujeres. Esto revela el sesgo predominantemente masculino que se aplica al perfil de «candidato ganador» utilizado para la selección de quienes aspiran a estos espacios de gobierno, lo que niega al electorado la opción de votar por mujeres, pues ellas están ausentes de la oferta electoral para estos cargos. En el caso de las vicepresidencias regionales, se observa un descenso en la presencia de mujeres que pasa del 12% registrado en las elecciones de 2002 y 2006 a 8,3% en 2010.

En el caso de los consejos regionales, desde 2002 sigue siendo notablemente más alta la elección de hombres que de mujeres. Sin embargo, el porcentaje de mujeres se ha ido incrementando paulatinamente y ha subido de elección en elección. En 2010, el porcentaje de mujeres elegidas alcanzó 28,1%, mientras que en 2006 fue de 27,6%, aunque hay que considerar que en esta elección los cargos de consejeros(as) regionales pasaron de 228 a 256, como resultado de la aplicación de la reforma introducida en 2009, que se explicó anteriormente. De estos 28 puestos adicionales, 9 fueron obtenidos por mujeres y 19 por hombres, es decir que los hombres obtuvieron 67,9% de los puestos adicionales.

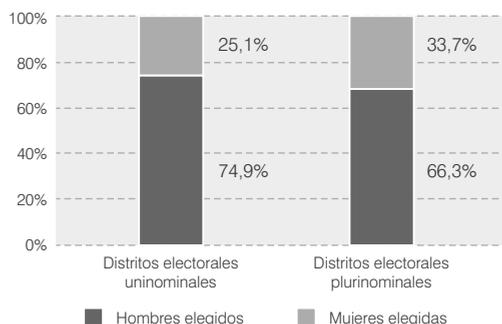
Gráfico 2  
Autoridades electas a nivel regional en las elecciones de 2002, 2006 y 2010



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Además, si se hace un análisis en función del tipo de distrito electoral, se observa que mientras que en los distritos uninominales solo 25,1% de todos los elegidos son mujeres, este porcentaje se eleva cuando se trata de distritos plurinominales, donde ellas alcanzan 33,7% del universo total de personas electas.

Gráfico 3  
Porcentajes de mujeres y varones elegidos, según tipo de distrito electoral



Fuente: Defensoría del Pueblo 2011.  
Elaboración propia.

A partir de los datos presentados, se podría plantear que existe una relación directa entre el número de mujeres candidatas y el número de mujeres elegidas; es decir, a mayor oferta electoral femenina, mayor posibilidad de elección de mujeres. En efecto, estos resultados muestran que fueron menos las mujeres postuladas en distritos uninominales (36%) y menos el número de elegidas en ellos (25,1%); en contraste, más mujeres fueron postuladas en distritos plurinominales (44%) y, en ellos, el resultado ha sido superior en cuanto a la elección de mujeres (33,7%).

## 1.3. Elecciones municipales

### 1.3.1. Oferta electoral a nivel local

Al igual que en el caso de las elecciones parlamentarias y regionales, la legislación peruana contempla, para el nivel local, la aplicación de una cuota de al menos 30% de hombres y mujeres solo en las listas electorales para el concejo municipal (Ley 26864, art. 10.3). Asimismo, la ley establece que dicha elección se realiza por lista y que para repartir los cargos a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal, aplicándose la regla que más le favorezca. La cifra repartidora se usa, además, para asignar los cargos al resto de listas participantes (art. 25). Por tanto, en este caso, nos encontramos con una elección realizada bajo un sistema de representación proporcional atenuado, ya que se premia a los ganadores con la mayoría de los escaños, y bajo la modalidad de listas «cerradas y bloqueadas».<sup>7</sup>

Si observamos la oferta electoral desagregada por sexo que aparece en el cuadro 2, tanto en las alcaldías provinciales como en las distritales, vemos que las mujeres candidatas no llegan ni al 10%, una tendencia que se ha mantenido desde las elecciones de 2002. En el caso de las elecciones de 2010, las candidatas a alcaldías provinciales representaron solo 6,3% y las candidatas a alcaldías distritales, 6,7%. Se repite, así, lo observado para las elecciones regionales, y se ratifica que los partidos optan por presentar a hombres para los cargos más importantes, es decir, los que pertenecen al ámbito ejecutivo de gobierno, posiciones en las que no existe ninguna medida de acción afirmativa que los obligue a equilibrar sus postulaciones.

De acuerdo con la legislación vigente, la cuota se aplica en las candidaturas a los concejos municipales. Por ello, en estos espacios se observa una importante proporción de mujeres en cumplimiento de esta disposición. Así, en las listas a concejos municipales de provincias, las candidatas fueron 42,1%, y en los distritos, 43,2%. Sin embargo, más allá del cumplimiento formal de estas disposiciones, es la ubicación en las listas la que mostrará la real voluntad de las organizaciones de generar condiciones para la elegibilidad de las candidatas.

Cuadro 2

Candidatos y candidatas inscritas en elecciones regionales y municipales, según sexo y cargo, 2002-2010

Cargo	2002		2006		2010	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Alcaldía provincial	93,3%	6,7%	92,3%	7,7%	93,7%	6,3%
Concejos provinciales	61,3%	38,7%	59,1%	40,9%	57,9%	42,1%
Alcaldía distrital	93,8%	6,2%	94,3%	5,7%	93,3%	6,7%
Concejos distritales	59,0%	41,0%	57,5%	42,5%	56,8%	43,2%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

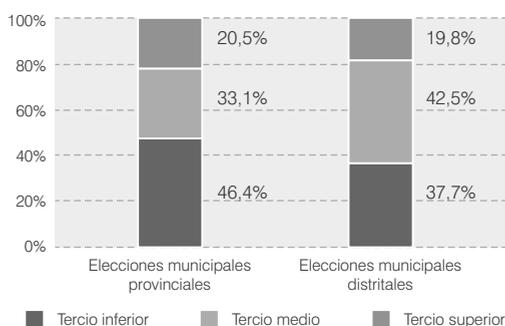
Ello se debe a que si bien existe la cuota de género en las listas de candidatos y candidatas a los concejos municipales, al ser las listas cerradas y bloqueadas, las posibilidades de elección están sujetas a la ubicación que las personas tengan en ellas. Así, si las mujeres son situadas en el tercio inferior de la lista, sus posibilidades de elección son prácticamente nulas. Esta posibilidad se produce porque aún no se ha normado la alternancia y no se ha dado ningún mandato relativo a la posición en las listas, lo que obligaría a las organizaciones políticas a confeccionar sus listas de postulación a los concejos municipales alternando candidaturas de mujeres y de hombres. Por ello, la cuota no basta por sí sola para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

### 1.3.2. Posición de las mujeres en las listas electorales municipales

Como se ha señalado, en el caso de los concejos municipales, la elección se realiza en lista «cerrada y bloqueada». Ello hace pertinente el análisis de la ubicación de las mujeres, ya que ellas podrán ser «elegibles» o no en función de su posición en las listas, dependiendo, además, de la magnitud (tamaño) del distrito y del partido (escaños que podría obtener). Como ya se ha mencionado, la legislación peruana no prevé un mandato de posición específico para las mujeres en las listas electorales que ayudaría a fortalecer la aplicación de la cuota y a incrementar sus posibilidades de ser elegidas. Son las organizaciones que postulan las que tienen plena libertad para decidir en qué lugares colocan a las mujeres.

Los datos muestran que la mayoría de mujeres se ubican mayoritariamente en el tercio medio y el tercio inferior de las listas y no en los primeros lugares. En el gráfico 3 se observa que tanto en las listas provinciales como distritales las mujeres ubicadas en el primer tercio bordean el 20%. En el caso del nivel provincial, donde se ubican las municipalidades más grandes e importantes, el mayor porcentaje de mujeres (46,4%) se ubica en el último tercio, y el resto (33,1%), en el segundo. A la inversa, en el nivel distrital, la mayoría de mujeres se ubican en el tercio medio (42,5%), y el resto, 37,7%, en el inferior.

Gráfico 4  
Candidatas inscritas a regidoras municipales según la posición en la que postularon a las elecciones municipales 2010



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Una proporción muy similar se presentó en las elecciones de 2006, lo que muestra que los partidos vienen manteniendo esta lógica a lo largo del tiempo.<sup>8</sup> Es necesario considerar que el número de escaños para los regidores y regidoras distritales es bastante mayor

que en el nivel provincial,<sup>9</sup> lo que puede significar un estímulo para que las organizaciones que compiten lleven más mujeres en mejores posiciones, ya que hay más cargos para repartir.

En todo caso, lo que queda claro es que las mujeres que son ubicadas en el tercio inferior de las listas prácticamente no poseen ninguna opción de ser elegidas. Tal es el caso de los distritos en los que, por ejemplo, existen tan solo cinco escaños para regidores y regidoras. En estos casos, la ubicación en el tercio superior es indispensable para tentar la elección. En contraste, quienes ocupan el primer puesto («cabeza de lista») son quienes, ante un rendimiento electoral medianamente bueno de su organización, podrán acceder al cargo de regidor(a). Estar ubicado(a) en las primeras posiciones expresa, además, el reconocimiento por parte de las organizaciones, pues buscan colocar en estos lugares a quienes son considerados como personas con capacidad de tener arrastre electoral o a quienes tienen importancia dentro de la organización.

A partir de esas premisas, el análisis desagregado por sexo de todas las personas que ocuparon esas posiciones en el año 2010 revela que a nivel provincial solo 4,1% de mujeres fueron «cabezas de lista» y, en el nivel distrital, 6,2%. Dichos porcentajes son muy similares a los registrados en las elecciones de 2006. En el caso del puesto 2, se observa que este fue ocupado, a nivel provincial, por 6,7% de mujeres y, a nivel distrital, por 11,9%.

Cuadro 3  
Porcentaje de mujeres candidatas a regidoras municipales en los dos primeros lugares de las listas en elecciones municipales 2006-2010

Ubicación en lista	Elecciones 2006				Elecciones 2010			
	Provinciales		Distritales		Provinciales		Distritales	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Puesto 1	237	3,9%	1 521	6%	272	4,1%	1 636	6,2%
Puesto 2	399	6,5%	3 141	12,4%	443	6,7%	3 148	11,9%
Otros	5 482	89,6%	20 607	81,6%	5 881	89,2%	21 641	81,9%
Total	6 118	100%	25 269	100%	6 596	100%	26 425	100%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

### 1.3.3. Cumplimiento de la cuota de género en las elecciones municipales

Al igual que en el caso de las elecciones regionales, la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo encontró que a nivel provincial (provincias de capitales de departamento), de las 331 listas presentadas para participar en las elecciones municipales provinciales en 25 jurados electorales especiales, nueve listas (2,7%) se presentaron sin cumplir la cuota de género; no fue inscrita ninguna de ellas. De estas listas, seis correspondían a partidos políticos y tres a movimientos políticos locales.

De las 306 listas que fueron inscritas para participar en las elecciones municipales provinciales de 2010, nueve (3%) contaron con candidaturas de mujeres observadas por causas similares a las reseñadas en los procesos regionales, entre las que destacan que las candidatas figuraban como afiliadas a organizaciones políticas diferentes a las de postulación, no tenían inscritas sus direcciones en el ubigeo del lugar donde postulaban, tenían vínculos con el Estado y no habían solicitado sus licencias, renunciaron a la postulación o habían sido tachadas. En consecuencia estas listas participaron de la competencia con una oferta electoral femenina inferior al 30%. De estas listas cinco (55,6%) correspondieron a movimientos locales y cuatro (44,4%) a partidos políticos nacionales.

Si consideramos que el espíritu de la cuota de género es precisamente lograr que la oferta electoral garantice la presencia de no menos del 30% de personas del sexo en minoría en las listas, esto debería implicar mecanismos que garanticen el cumplimiento de la norma en todos los casos de listas que participan de la competencia electoral. Este tema es de relevancia central, pues a partir del espíritu de la norma, se pueden establecer correctivos para que esta sea cumplida tal y como corresponde. Ello implicaría, por tanto, el establecimiento de plazos temporales adecuados para que los partidos y organizaciones políticas reemplacen en la lista al candidato(a) tachado, renunciante o excluido(a) por uno(a) del mismo sexo. Esto garantizaría que todas las listas que participan de la competencia electoral cumplan al 100% con la cuota de género.

### 1.3.4. Mujeres electas en los niveles municipales

Los resultados en las elecciones 2010 revelan que el porcentaje de mujeres electas como alcaldesas provinciales y distritales muestran un incremento respecto de 2006, aunque estas cifras siguen mostrando un nivel de subrepresentación de las mujeres en estos espacios. Las alcaldesas provinciales han pasado de representar 2,1% a 4,6%. Las distritales han pasado de ocupar el 2,8% del total de alcaldías al 3,7% (ver gráficos 5 y 6). Estos datos coinciden con la tendencia, observada en América Latina, a una preocupante

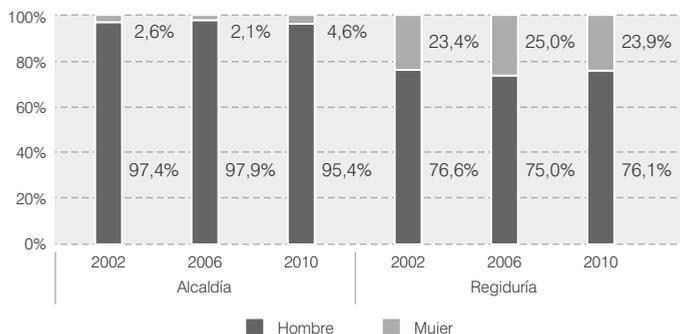
subrepresentación de mujeres en estos cargos. Estos resultados contrastan con la idea de que los liderazgos comunitarios femeninos podrían servir como «trampolín» para futuros liderazgos políticos a nivel local.

Así, es posible que exista un freno que impida a las mujeres pasar de lideresas comunales a lideresas políticas. Dicho de otro modo, entre el liderazgo comunitario y el liderazgo político habría factores que impedirían a las mujeres dar este salto. Los datos relativos al porcentaje de mujeres candidatas a alcaldesas provinciales y distritales estarían expresando que las organizaciones políticas no las están tomando en cuenta dentro de su oferta electoral, que está altamente masculinizada. Por tanto, los electores no pueden votar por ellas, y ellas no podrían dar el salto, pues no son consideradas como candidatas potencialmente exitosas en los procesos de selección de candidaturas.

En el caso de las candidaturas a los concejos provinciales y distritales, se observa que en 2010 las regidoras provinciales ocupan 23,9% de los cargos, y en las distritales, 28%, manteniendo a grandes rasgos las proporciones obtenidas en los años 2002 y 2006 (ver gráficos 5 y 6). El hecho de que el porcentaje de mujeres en las listas no se traduzca al menos en un porcentaje similar al de las mujeres electas se debe a su posición en las listas. Como ya se ha mencionado, las mujeres en las posiciones 1 y 2 son mucho menos que los hombres en los mismos puestos y, por tanto, sus posibilidades de ser elegidas se reducen. De hecho, la diferencia de casi cinco puntos porcentuales por encima entre mujeres electas como regidoras distritales y las provinciales tendría que ver con que, en el primer caso, más mujeres fueron ubicadas en el segundo tercio de la lista y, por tanto, dependiendo del tamaño de la circunscripción electoral y el rendimiento electoral de su partido, tuvieron más posibilidades de ser elegidas. Asimismo, de estar en la lista ganadora, la ley electoral establece que los escaños asignados a la organización son el 50% más uno o lo que les corresponda como resultado de la cifra repartidora, dependiendo de qué opción sea la más favorable.

Gráfico 5

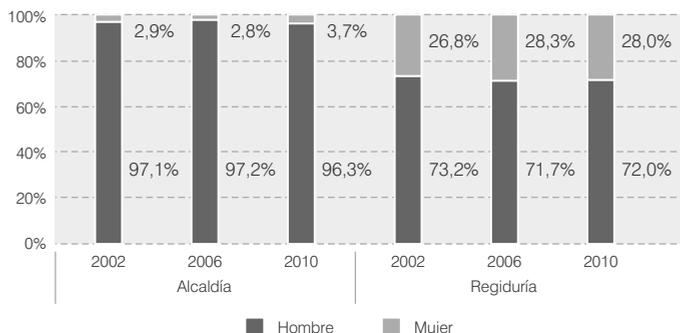
Autoridades electas a nivel municipal provincial en las elecciones 2002, 2006 y 2010



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Gráfico 6

Autoridades electas a nivel municipal distrital en las elecciones 2002, 2006 y 2010



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Estos datos invitan a reflexionar nuevamente sobre la necesidad de introducir mecanismos complementarios que promuevan real y efectivamente la participación de las mujeres en la vida política, incidiendo no solo en la composición de la lista sino también en el logro de resultados. Ante este escenario, el debate por la paridad y la alternancia en las listas merece ser incluida en la agenda pública y debería evaluarse una reforma electoral en el parlamento. Recuérdese que en el 2009, fue archivado, por amplia mayoría y sin debate en la Comisión de Constitución, un primer predictamen que proponía la alternancia y el mandato de posición en las elecciones regionales y municipales, señalando que «al menos una de cada tres candidaturas será del sexo en minoría numérica de la lista», y que agregaba que «la fórmula será aplicable hasta por lo menos completar la cuota de género».<sup>10</sup>

Algunos legisladores argumentaron «que la aprobación de la propuesta habría significado el establecimiento de un sistema totalitario y medio fascistoide» en el que «no se respetaría la libertad de elegir», y que «esta propuesta no respetaba la voluntad de las bases y forzaba una situación que solo debía responder a liderazgos partidarios internos». Asimismo, que se trataba de un «sistema de chantaje a la democracia que terminaría generando corruptela y haciendo que la gente sienta que pierde sus espacios naturales de participación en las agrupaciones políticas». <sup>11</sup> Otro argumento fue que «las mujeres no son excluidas del quehacer político» y que, por el contrario, «su participación responde a sus méritos profesionales y no a imposiciones legales». <sup>12</sup>

No obstante, la evidencia empírica aquí presentada contradice claramente estos argumentos, pues, en la práctica, al no existir una oferta electoral equilibrada de mujeres y hombres en las listas de postulación a cargos públicos, lo que se limita es la libertad de elegir de la ciudadanía. Por decisión de las organizaciones que compiten, los electores no pueden elegir mujeres, ya que las listas no las llevan como candidatas. Por otro lado, las referencias a los «liderazgos internos» y «espacios naturales» nos llevan a la siguiente pregunta: ¿es que acaso no hay mujeres militantes en dichas organizaciones o acaso los liderazgos políticos son ocupados «naturalmente» por hombres? Por último, respecto al argumento de la «no exclusión» y los «méritos profesionales», lo que nos dicen las cifras es que, pese a sus méritos, las mujeres no gozan de las mismas oportunidades que los hombres para poder ser elegidas, pues se las coloca mayoritariamente en puestos donde no llegarán a obtener un cargo.

Por tanto, esta situación vulnera el derecho de las mujeres a ser elegidas para cargos públicos, reconocido por la Constitución Peruana (art. 31). Como cualquier otro derecho, este debe ser ejercido en condiciones de igualdad y no discriminación (art. 2.2). Asimismo, la aprobación de una normativa que garantice algún mandato de posición —entre ellos, la alternancia— es absolutamente coherente con el mandato constitucional de que por ley se establezcan normas orientadas a garantizar el funcionamiento democrático de los partidos políticos (art. 35).

### 1.3.5. Análisis por sexo de la presencia de jóvenes en la competencia electoral municipal

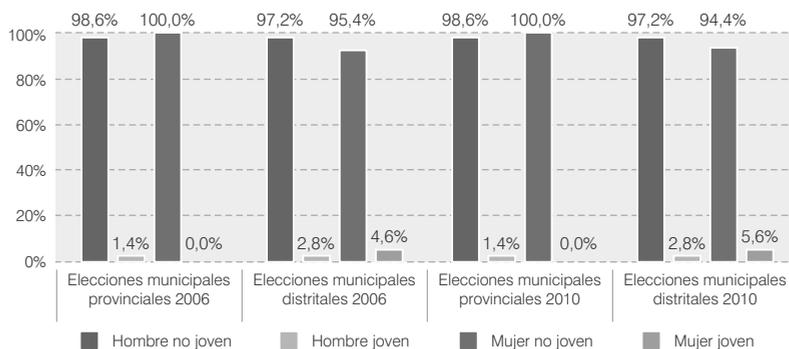
Al igual que en el caso de las acciones afirmativas orientadas a promover la inclusión de las mujeres en la oferta electoral de las organizaciones políticas, la Ley 26864, Ley de

Elecciones Municipales, dispone que la lista de candidaturas a regidores debe estar conformada por no menos del 20% de ciudadanos(as) menores de 29 años.

Al realizar un análisis de las candidaturas de jóvenes para las alcaldías, se evidencia una amplia ventaja masculina. Así, a nivel provincial, no se encontró ninguna candidatura de mujeres jóvenes en los procesos electorales 2006 y 2010, mientras que los hombres jóvenes representaron 1,4% en ambas elecciones. Esto quiere decir que si bien hay una leve diferencia por sexo, el hecho más saltante es el predominio absoluto de los mayores de 29 años en estos espacios donde no existe una acción afirmativa de carácter legal.

En el nivel distrital, se observa que tanto en 2006 como en 2010, el número de mujeres candidatas a la alcaldía es superior y duplica el porcentaje de hombres. De manera específica, en 2010, las candidatas jóvenes fueron 5,6%, y los candidatos jóvenes, 2,8%. A pesar de estos datos, hombres y mujeres jóvenes siguen siendo un porcentaje minoritario de las candidaturas a las alcaldías.

Gráfico 7  
Candidatos y candidatas inscritas para alcaldías, según ámbito, sexo y grupo de edad en elecciones municipales 2006-2010\*



\* Se considera como hombres y mujeres «jóvenes» a quienes tienen menos de 29 años, mientras que hombres y mujeres «no jóvenes» son los que superan dicha edad.

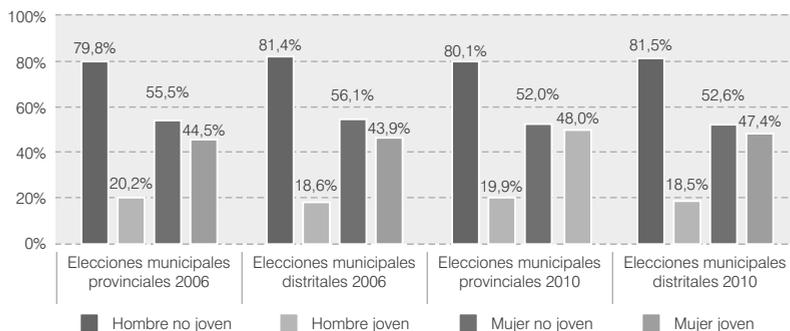
Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.

Elaboración propia.

En el caso de las regidurías, donde sí se aplica la cuota joven de 20%, se observa que, en general, las listas de candidatos(as) presentados(as) en los años 2006 y 2010 estuvieron compuestas principalmente por varones adultos, lo que contrasta con una alta presencia de mujeres jóvenes en las listas. Así, en 2010, los hombres mayores de 29 años representaron a nivel provincial 80,1%, y los menores, 19,9%, mientras que las mujeres mayores de 29 fueron 52%, y las menores, 48%. En el ámbito distrital, nuevamente hay un predominio de los hombres mayores de 29 (81,5%) respecto de los menores

(18,5%) y, en el caso de las mujeres, hay proporciones bastante cercanas: 52,6% de mujeres mayores de 29 frente a 47,4% de menores.

Gráfico 8  
Candidatos y candidatas inscritas para regidurías, según ámbito, sexo y grupo de edad en elecciones municipales 2006-2010\*



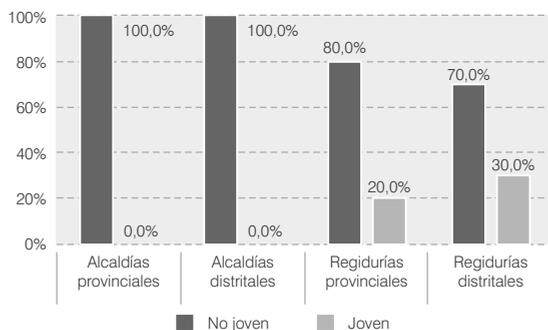
\* Se considera como hombres y mujeres «jóvenes» a quienes tienen menos de 29 años, mientras que hombres y mujeres «no jóvenes» son los que superan dicha edad.

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010.  
Elaboración propia.

Sin embargo, las candidatas mujeres, jóvenes y adultas, se ubican principalmente en los tercios medio e inferior de las listas. En ese sentido, cabe preguntarse por la real posibilidad de negociación que tuvieron las mujeres (especialmente las jóvenes) para lograr mejores puestos. Otro aspecto sobre el que se debe reflexionar es el relativo a sus posibilidades de acción frente a los varones elegidos, que son numéricamente superiores, tienen más edad, están en mejores posiciones de poder (y, por tanto, de negociación) y tal vez con experiencia previa en la gestión pública (ex presidentes regionales, ex alcaldes y ex regidores). Debemos recordar, además, que el número de escaños en cada municipio es diferente. Si bien encontramos más candidatas mujeres en espacios en los que hay más escaños, ello no necesariamente implica una mejora en su participación.

Respecto de los resultados electorales en cargos municipales, el análisis comparativo de las elecciones municipales de 2006 y 2010 evidencia que los porcentajes de autoridades electas para ocupar regidurías según ámbito geográfico, sexo y grupo de edad son prácticamente idénticos en ambos procesos, y no existen variaciones significativas. En ese sentido, como se observa en el gráfico 11, en 2010 no hubo ningún alcalde electo(a) menor de 29 años, mientras que, en las regidurías provinciales, el porcentaje de jóvenes es de 20%, y en las distritales, de 30%. Este escenario muestra una característica interesante sobre la composición del poder en el nivel municipal de gobierno: este es principalmente masculino y adulto.

**Gráfico 9**  
Candidatas electas para alcaldías y regidurías según cargo y grupo de edad en las elecciones municipales 2010



Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010. Elaboración propia.

### 1.3.6. Análisis por sexo de la presencia de representantes de grupos étnicos en la competencia electoral municipal

La Ley de Elecciones Municipales establece, adicionalmente, que las listas deberían incluir 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia, allí donde estos existan, según lo determinado por el Jurado Nacional de Elecciones. Como podemos observar en el siguiente cuadro, esta cuota ha sido cumplida tanto en las elecciones de 2006 como en las de 2010 con un porcentaje bastante cercano de hombres y mujeres, aunque el porcentaje de mujeres pasó de 46,7% a 48,1%.

**Cuadro 4**  
Candidatos y candidatas representantes de comunidades nativas inscritas según sexo en elecciones provinciales 2006-2010

Sexo	Elecciones provinciales 2006		Elecciones provinciales 2010	
	N°	%	N°	%
Hombre	240	53,3%	243	51,9%
Mujer	210	46,7%	225	48,1%
Total	450	100%	468	100%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010. Elaboración propia.

Respecto de cuántas de estas candidaturas se traducen en puestos electos, el cuadro 5 evidencia que en 2010 hubo un aumento significativo en el número de mujeres electas, que pasó de 23,8% a 30% dentro del universo de representantes de grupos étnicos.

Cuadro 5  
Candidatos y candidatas representantes de comunidades nativas electos según sexo en elecciones municipales provinciales 2006-2010

Sexo	2006		2010	
	N°	%	N°	%
Hombre	16	76,2%	23	69,7%
Mujer	5	23,8%	10	30,3%
Total	21	100%	33	100%

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010. Elaboración propia.

## En resumen, podemos señalar lo siguiente:

La experiencia peruana da cuenta de que el ejercicio del derecho de las mujeres a participar en la vida política del país, en los niveles de los gobiernos regionales y municipales, en igualdad de condiciones con los hombres, es aún parte de una agenda pendiente. Como se ha visto en este capítulo, las razones para esta situación son las siguientes:

- Los pactos electorales entre los partidos y organizaciones políticas con motivo de las elecciones regionales no contemplan específicamente la reducción de las brechas de género, ni la introducción de este enfoque como eje transversal en la política local.
- La reforma electoral que establece nuevos criterios para la elección de los y las integrantes de los consejos regionales abre la puerta para que los partidos y movimientos políticos coloquen más mujeres como candidatas en los distritos plurinominales que en los uninominales, con lo cual se reducen sus posibilidades de salir elegidas. Asimismo, en el afán de cumplir con la cuota de género, estas agrupaciones políticas podrían colocar a las mujeres en aquellas circunscripciones donde las organizaciones no tienen demasiadas expectativas de ganar una posición en el consejo regional, con lo que la postulación de las mujeres sería meramente formal.
- Aunque el porcentaje de mujeres electas como consejeras regionales ha variado mínimamente, pasando de 27,6% en las elecciones regionales de 2006 a 28,1% en las de 2010, se han hallado diferencias en el número de mujeres postuladas en distritos uninominales (36%) y plurinominales (44%), así como en el número de elegidas en ambos tipos de distritos: 25,1% en los uninominales y 33,7% en los plurinominales. Ello amerita una investigación más profunda, orientada a determinar si efectivamente colocar mujeres en

circunscripciones uninominales donde tienen pocas posibilidades de ser efectivamente elegidas es una estrategia electoral intencional de las organizaciones para cumplir formalmente la cuota aunque no se garantice la igualdad de oportunidades de las mujeres.

- La presencia de mujeres en las candidaturas para presidencias regionales, vicepresidencias regionales y alcaldías es mínima. Ello evidencia la resistencia de las organizaciones a ubicar mujeres en puestos claves de alta importancia en las postulaciones. Asimismo la participación de jóvenes, mujeres y hombres, en las candidaturas a alcaldías, es mínima, lo que revela la ausencia de una apuesta y promoción por nuevos liderazgos en los puestos más visibles y de mayor poder en los niveles regionales y locales de gobierno.
- La aplicación del Sistema de Información de Procesos Electorales (SIPE-SG) garantiza la aplicación de la cuota de género en el proceso de admisión en las listas. Sin embargo, no garantiza que las listas contengan un mínimo de 30% de candidatos(as) del sexo en minoría al finalizar el proceso de tachas, renunciadas y exclusiones de candidatos(as). Por ello, es importante elaborar propuestas normativas que tengan como resultado el efectivo cumplimiento de la cuota de género al cierre de la inscripción de las listas de candidatos y candidatas. Ello implica el cómputo de la cuota de género durante todo el proceso de inscripción y no solo al momento de admisión de las listas. Específicamente, se propone esta revisión normativa a propósito de las tachas y los medios impugnatorios que, en la práctica, reducen el número de mujeres en las listas.
- Tratándose del nivel municipal, donde las postulaciones se realizan en listas «cerradas y bloqueadas», los datos muestran que la mayoría de mujeres son ubicadas mayoritariamente en el tercio medio y el tercio inferior de las listas de candidaturas, y no en los primeros lugares. Por tanto, es urgente una reforma normativa que contemple la paridad y alternancia en la composición de las listas o, al menos, un mandato de posición efectivo para las mujeres.
- Respecto de la aplicación de la cuota de comunidades campesinas, nativas o pueblos originarios, encontramos que las diferencias numéricas entre candidatos y candidatas no son significativas. Sin embargo es importante hacer, en el futuro, un análisis de las posiciones en que están siendo ubicados los candidatos y candidatas, pues los datos de elección nos hablan de una amplia prevalencia de hombres electos.



Segunda parte:  
Las elecciones generales 2011

## Capítulo 2

# Los partidos políticos y su rol en la participación política de las mujeres peruanas

Los sistemas políticos modernos estructuran la representación política mayoritariamente a través de los partidos. A pesar de los profundos cambios que han experimentado las sociedades y los partidos mismos, como instituciones políticas, todavía cumplen al menos dos funciones: por un lado, la representación de la sociedad, pues estructuran el voto y deben agregar intereses y demandas, aunque su capacidad real en este último punto esté bastante cuestionada; por otro, la operatividad del régimen político y de gobierno, en el sentido de que ocupan las instituciones públicas en virtud de mandatos electorales y diseñan las políticas por implementar (Alcántara, 1997).

En ambas funciones, los partidos actúan como «filtros», pues seleccionan intereses y políticas por colocar y defender en la agenda pública, pero también a las personas que gobernarán el país en todos los ámbitos de decisión política. Aseguran el ejercicio de los derechos políticos en su dimensión pasiva, que es la posibilidad de que hombres y mujeres puedan ser elegidos y designados para los cargos de la administración pública, dependiendo de la intermediación de las organizaciones políticas. En el caso particular de las mujeres, sus mayores o menores posibilidades de acceso dependen, en gran medida, de que estas organizaciones tengan reglas suficientemente democráticas e inclusivas, así como una cultura organizacional favorable que permita generar oportunidades y garantizar su participación para compartir el poder de manera equitativa.

En esa línea, el estudio *La igualdad esquivada*, realizado por IDEA y la Asociación Civil Transparencia sobre las elecciones de 2006 (Dador y Llanos, editoras, 2007), reveló, respecto de los partidos analizados en ese momento, que, pese a tener una importante militancia de mujeres, estas no llegaban en una proporción suficiente a los órganos de decisión de nivel más alto, los lugares donde muchas veces se deciden las candidaturas o se debaten las reglas que regirán la selección. Asimismo, los partidos analizados, salvo el caso de cuatro de ellos,<sup>13</sup> no contemplaban medidas adicionales a nivel estatutario que permitieran fortalecer la aplicación de la cuota de género de un mínimo de 30% establecida por ley y así garantizar mejores condiciones de elegibilidad para las mujeres. Por

otro lado, no se obtuvo información sobre los procesos de selección interna llevados a cabo por los partidos, a fin de determinar qué condiciones se están implementado para promover la incorporación de mujeres en las listas parlamentarias, y se constató que los partidos tenían una preocupante tendencia a incorporar candidatas no militantes en las postulaciones, en desmedro de quienes tienen vida partidaria (Dador y Llanos, editoras, 2007).

En seguimiento de los hallazgos de dicho estudio, el presente capítulo tiene como objetivo indagar sobre algunos aspectos de la vida organizacional interna de las agrupaciones políticas para identificar si se han producido cambios o no en sus lógicas de funcionamiento. En las elecciones de 2011, si bien trece partidos políticos superaron la valla electoral<sup>14</sup> y cuentan con representación en el Congreso de la República para el periodo 2011-2016, el estudio se centrará en los siete partidos políticos que obtuvieron el mayor número de escaños. Estos son el Partido Nacionalista Peruano, Fuerza 2011, Perú Posible, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Partido Aprista Peruano y Solidaridad Nacional. Estos siete partidos obtuvieron, en total, 112 de las 130 curules en disputa, por lo que su selección puede considerarse como una muestra suficientemente significativa en lo que respecta a la incorporación de la igualdad de género como eje de la acción partidaria.<sup>15</sup>

## 2.1. La cuota de género en los estatutos de los partidos políticos

La Ley de Partidos Políticos (Ley 28094) señala, en su artículo 26, que «en la lista de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos». Así, la legislación peruana regula, además de la cuota en listas para cargos de elección popular ya incorporada en diferentes normas electorales, la cuota para los cargos directivos de los partidos políticos, aunque nuevamente solo en el caso de las listas de postulación.

Al hacer un análisis de los estatutos de las siete organizaciones seleccionadas, se determinó que todas han incorporado en su normativa organizacional la referencia al mandato de la cuota. Sin embargo, en esta oportunidad, solo dos partidos habían incorporado alguna medida complementaria para dotar de mayor eficacia a esta acción afirmativa y, por lo tanto, para ofrecer mejores condiciones de elegibilidad para las mujeres. Estos partidos fueron, en primer lugar, Acción Popular, que establece que de cada tres candidatos ubicados consecutivamente, por lo menos uno debe ser hombre o mujer, mandato

que, sin embargo, solo se aplica a las listas para cargos de elección popular, mas no a las listas a cargos directivos de la organización. En segundo lugar, está la experiencia del Partido Popular Cristiano, que establece que, en las candidaturas a la presidencia, vicepresidencia, cargos regionales y locales, la cuota se debe aplicar en cada tercio de la lista. En este caso, se hace mención de las listas para los cargos partidarios.

Cuadro 6  
Normas estatutarias para la aplicación de la cuota

Partido político	Normatividad	Cuota de género	Mandato de ubicación
Acción Popular (AP)	Estatuto Artículos 46 y 51	No debe haber un número inferior a 30% de mujeres u hombres en las listas de candidatos a cargos directivos y públicos electivos.	Se establece que en la elección de candidatos a cargos de elección popular mediante listas, de cada tres candidatos ubicados consecutivamente, por lo menos uno debe ser hombre o mujer.
Fuerza 2011	Estatuto Artículo 71	30% de hombres y mujeres en listas de cargos directivos y de elección popular.	No
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	Estatuto Artículo 71	No menos de 30% de hombres y mujeres en listas para cargos de dirección partidaria y elección popular. El reglamento electoral precisa que no se aceptarán listas que incumplan la cuota de género (art. 35).	No
Partido Popular Cristiano (PPC)	Estatuto Artículos 74, 77, 84, 85 y 86	El número de mujeres u hombres en las listas a cargos directivos y elección popular no debe ser inferior a 30%.	En las listas de candidatos a la presidencia, vicepresidencia, Congreso y cargos regionales y locales, se deberá cumplir con el requisito de género, estableciendo el principio de alternancia, es decir, respetar la cuota del 30% en cada tercio de la lista.
Perú Posible (PP)	Estatuto Artículo 85	En listas a cargos de dirección partidaria y elección popular, el número de mujeres y hombres no puede ser inferior al 30%.	No
Solidaridad Nacional (SN)	Estatuto Artículo 20	No menos de 30% de mujeres o varones en listas de candidatos a cargos de elección popular.	No
Partido Aprista Peruano (PAP)	Artículo 104	Remite a las normas de la Ley de Partidos Políticos y Ley Orgánica de Elecciones para la elección de candidatos a cargos de elección popular.	No

Fuentes: Estatutos partidarios de AP, Fuerza 2011, PNP, PPC, PP, SN y PAP, disponibles en el sitio web del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (<[http://portal.jne.gob.pe/ROP/pagweb/Listar\\_Estatutos.aspx](http://portal.jne.gob.pe/ROP/pagweb/Listar_Estatutos.aspx)>).  
Elaboración propia.

Transcurridos cinco años desde la elección de 2006 y ocho desde la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, organizaciones como Perú Posible, Solidaridad Nacional, Fuerza 2011 (que en 2006 se presentó como Alianza por el Futuro), el Partido Nacionalista Peruano y el Partido Aprista Peruano (PAP) no han introducido medidas de refuerzo para la aplicación de la cuota de género, como el mandato de posición en las listas. En el caso particular del PAP, en el nuevo estatuto aprobado en su XXIII Congreso Nacional, realizado en marzo de 2010, incluso se ha eliminado la alusión explícita que se hacía a la cuota en el estatuto de 2004.

En el caso de las candidaturas al parlamento, la no adopción de medidas complementarias podría entenderse, por la existencia de un voto preferencial que altera el orden de las listas presentadas por las organizaciones políticas. Como se verá más adelante, esta medida solía ser muy favorable para la elección de mujeres, lo cual podría haber desincentivado la adopción de dichas medidas, por considerárselas innecesarias. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, disposiciones de este tipo son fundamentales para garantizar la elegibilidad de las mujeres; por ejemplo, en el ámbito municipal. Estas medidas podrían ser adoptadas de manera voluntaria por los partidos que aún no lo han hecho.

En todo caso, estas ausencias ratifican los hallazgos del estudio realizado en 2006, es decir, la limitada voluntad política de parte de estas agrupaciones para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos partidarios y de elección popular.

## 2.2. Presencia de mujeres en los partidos políticos: ¿persistencia del «techo de cristal» en el acceso al poder partidario?

Una investigación realizada por IDEA Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo en 94 partidos de 18 países latinoamericanos ha mostrado que la estructura del poder tiene, en la gran mayoría de partidos de esta región, una forma piramidal. Esto quiere decir que, a pesar de los importantes niveles de militancia de mujeres, situados en torno al 50%, estas se mantienen en la base y no llegan en igual proporción a las máximas instancias de poder partidario, donde solo representan 19% (Roza et al., 2010). La investigación realizada respecto de las elecciones de 2006 reveló, para el caso peruano, una situación similar sobre la base de datos proporcionados por el Jurado Nacional de Elecciones, entidad a la que, desde el año 2003, los partidos políticos inscritos tienen la obligación de presentar anualmente su padrón actualizado de militantes a través del Registro de Organizaciones Políticas (Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, art. 18).

A partir de esta información del ente electoral, se ha elaborado el cuadro 7, en el que se puede observar que mientras que en 2006 la militancia de mujeres en los partidos entonces analizados oscilaba entre 42% y 51%, en 2011 lo hace entre 40% y 62%. El Partido Nacionalista es el que más afiliadas presenta, con 62%, y dos de los partidos analizados muestran un importante incremento: Acción Popular, que pasa de 46% a 53%, y Perú Posible, que sube de 42% a 58%. Solidaridad Nacional subió solo un punto porcentual, pasando de 47% a 48%. Contrariamente, dos partidos han disminuido su porcentaje de militancia. En el caso del Partido Popular Cristiano, la militancia de mujeres disminuyó porcentualmente de 51% a 47%. En el caso del Partido Aprista, se pasó de 45% a 40%.

Estos datos confirman también que, en ambos períodos, la militancia de mujeres se mantuvo por encima del 40% y con tendencia a incrementarse, pues mientras en 2006 la diferencia entre militantes hombres y mujeres fue de 8% a favor de los hombres, en 2011 las mujeres son ya, en promedio, 50% de las militancias de los partidos analizados, y en tres, las mujeres militantes son mayoría (Acción Popular, Partido Nacionalista Peruano y Perú Posible). Con ello, se desvirtúan las afirmaciones que señalan que las mujeres no están interesadas en la política o no militan en los partidos políticos.

Cuadro 7  
Militancia por sexo de los siete partidos políticos con mayor representación en el Congreso 2011-2016

Agrupación política	2006		2010			
	Mujeres		Mujeres		Hombres	
	Número	%	Número	%	Número	%
Acción Popular	67 943	46	95 378	53	83 748	47
Fuerza 2011	N. A.	N. A.	1 974	47	2 244	53
Partido Nacionalista Peruano*	N. D.	N. D.	71 985	62	43 400	38
Partido Popular Cristiano	79 695	51	122 695	47	140 814	53
Perú Posible	1 677	42	95 423	58	70 011	42
Solidaridad Nacional	4 207	47	5 611	48	6 128	52
Partido Aprista Peruano	144 943	45	92 329	40	138 809	60

N. A. = No aplica. N. D. = No disponible.

\* En el caso del Partido Nacionalista Peruano, no se encuentra disponible la información de 2006 porque en ese momento dicha organización no se encontraba inscrita; participó en las elecciones en alianza con Unión por el Perú, agrupación que sí estaba registrada.

Fuente: Los datos del 2006 provienen de Dador y Llanos (editoras), 2007. Los datos de 2011 proceden de información proporcionada por el Jurado Nacional de Elecciones.

Sin embargo, estos datos deben ser contrastados con la presencia de las mujeres en los máximos órganos directivos de los partidos políticos; esto es, las mujeres deberían tener una presencia importante e igualitaria no solo en las bases sino también en la gestión y en

las decisiones trascendentales dentro de sus partidos. Un análisis realizado en 2004 (Del Águila, 2004) reveló que entonces los partidos peruanos eran dirigidos abrumadoramente por hombres, ya que la presencia de mujeres en los máximos órganos ejecutivos de seis de las principales organizaciones políticas era, en promedio, de 16%. En ese momento, ya estaba en vigor la Ley de Partidos Políticos, que establece que en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para candidaturas a cargos de elección popular, el número de hombres y mujeres no puede ser inferior al 30% (Ley 28094, art. 26).

Después, en el marco de las elecciones generales de 2006, el porcentaje de mujeres en cargos directivos en los partidos políticos que superaron la valla electoral fue de 26% (Dador y Llanos, editoras, 2007). En ese momento, además, las presidencias de dos partidos políticos, el PPC y Nueva Mayoría, eran ocupadas por mujeres.

Cuadro 8  
Participación de mujeres en los máximos órganos partidarios

Partidos políticos	2006			2011		
	Máximo órgano ejecutivo (CEN)		Presidencia	Máximo órgano ejecutivo (CEN)		Presidencia
	Total	% Mujeres		Total	% Mujeres	
Acción Popular	25	36% (9)	Hombre	24	42% (10)	Hombre
Fuerza 2011	N. A.	N. A.	N. A.	18	44% (8)	Mujer
Partido Nacionalista Peruano	N. D.	N. D.	N. D.	9	44% (4)	Hombre
Partido Popular Cristiano	13	15% (2)	Mujer	14	36% (5)	Hombre
Perú Posible	27	15% (4)	Hombre	32	38% (12)	Hombre
Solidaridad Nacional	17	35% (6)	Hombre	9	33% (3)	Hombre
Partido Aprista Peruano	40	15% (6)	Hombre	26	23,1% (6)	Hombre

N. A. = No aplica. N. D. = No disponible.

Fuente: Datos del 2006 tomados de Dador y Llanos, editoras, 2007. Datos del 2011, tomados del portal web de la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP), salvo el caso del Partido Aprista, cuyos datos han sido tomados de su sitio web (<<http://www.apra.org.pe/cen.asp>>).

Los datos de 2011 revelan que se ha incrementado notoriamente la presencia de mujeres en cargos directivos, alcanzando esta vez, en promedio, 36,4%. Además, se observan partidos políticos que han incrementado sustancialmente la presencia de mujeres en estos espacios, como Acción Popular, que ha pasado de 36% a 42%; el PPC, que pasó de 15% a 36%; y Perú Posible, que pasó de 15% a 38%. Además, hay tres partidos que se ubican en un rango paritario de presencia de mujeres en sus comités ejecutivos (Acción Popular, Fuerza 2011 y Partido Nacionalista). Sin embargo, también es cierto que ahora, respecto de 2006, hay una presidenta de partido menos.

Si bien es importante reconocer y resaltar estos avances, resulta importante mirar «más allá de los números», para determinar de qué manera este incremento de mujeres en los puestos de decisión podría traducirse en el impulso de medidas concretas a favor de una mayor apertura de los partidos hacia los intereses de las mujeres y un trato más igualitario en todas sus estructuras y reglas democráticas. Por lo pronto, pareciera que hay una primera gran tarea pendiente: la reforma de los estatutos para que incluyan un compromiso explícito con los principios de igualdad de género y la adopción de una perspectiva igualitaria como eje transversal en todas sus acciones. Asimismo, la introducción de medidas que refuercen la eficacia de las cuotas legales, pero también de otras acciones que vayan más allá de esta acción afirmativa para lograr la igualdad de hombres y mujeres en la política.

### En resumen, podemos señalar lo siguiente:

- Aunque la mayoría de las agrupaciones políticas han retomado en sus estatutos la obligatoriedad de la cuota de género en sus listas de candidatos a cargos dirigenciales y de elección popular, solo dos agrupaciones que participaron en las últimas elecciones generales incluyeron otros mecanismos de promoción de candidaturas femeninas. Esto refleja una escasa voluntad política de ir más allá de las obligaciones legales.
- Llama la atención la ausencia de otras medidas de fortalecimiento de la participación política femenina en organizaciones que cuentan, en promedio, con 53% de militancia de mujeres, porcentaje que se ha incrementado sostenidamente desde 2006. Sin embargo, hay que reconocer que hubo un importante incremento en el número de mujeres que integran las máximas instancias ejecutivas, que ha pasado de 26% en 2006 a 40% en 2011.
- Este incremento puede ser una oportunidad para que las mujeres en puestos de decisión partidaria impulsen cambios dentro de sus organizaciones para alcanzar el objetivo de la igualdad de género en las diversas dimensiones de la vida partidaria; es decir, hay que pasar de una representación cuantitativa a una más sustantiva dentro de los partidos políticos.

## Capítulo 3

# Candidaturas presidenciales y propuestas de género en los planes de gobierno

Como se ha mencionado en el capítulo anterior, las agrupaciones que participaron en las elecciones generales de 2011 fueron trece. El análisis de esta sección se centrará únicamente en aquellas cinco que presentaron plancha presidencial y lograron tener representación en el Congreso, es decir, Gana Perú (Partido Nacionalista Peruano), Fuerza 2011, Alianza para el Gran Cambio, Alianza Perú Posible y Alianza Solidaridad Nacional. Como puede apreciarse, tres de estas organizaciones son alianzas electorales integradas por varios partidos y movimientos conformados para presentarse a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2011. Alianza por el Gran Cambio estuvo integrada por el Partido Popular Cristiano, Alianza por el Progreso, Restauración Nacional y el Partido Humanista Peruano; Alianza Perú Posible, a su vez, fue conformada por Perú Posible, Acción Popular, Somos Perú, Despertar Nacional, Fuerza Loretana y Reforma Regional Andina; y, por último, la Alianza Solidaridad Nacional estuvo conformada por Solidaridad Nacional, Unión por el Perú y Cambio 90.

En todas las agrupaciones consideradas en este análisis, solo una mujer fue postulada como candidata presidencial. Ella fue Keiko Fujimori, candidata de Fuerza 2011.<sup>16</sup> Asimismo, en las planchas presidenciales solo una mujer fue postulada a la primera vicepresidencia y dos lo fueron para la segunda.

Cuadro 9  
Composición por sexo de las planchas presentadas a las elecciones presidenciales de 2011

Partido	Presidencia	1.ª Vicepresidencia	2.ª Vicepresidencia
Fuerza 2011	Keiko Fujimori	Rafael Rey	Jaime Yoshiyama
Gana Perú	Ollanta Humala	Marisol Espinoza	Omar Chehade
Alianza Perú Posible	Alejandro Toledo	Carlos Bruce	Javier Reátegui
Alianza por el Gran Cambio	Pedro Pablo Kuczynski	Máximo San Román	Marisol Pérez Tello
Alianza Solidaridad Nacional	Luis Castañeda	Augusto Ferrero	Carmen Rosa Núñez

Fuente: El Comercio, edición digital, 17, 18 y 20 de diciembre de 2010 y 6 de enero de 2011.  
Elaboración propia.

Además de la presencia de mujeres en las planchas presidenciales, una cuestión muy importante por analizar es si los partidos están incorporando propuestas concretas de políticas públicas para promover la igualdad de género en sus planes de gobierno en los documentos que sintetizan sus prioridades y propuestas de acción en caso de llegar al poder. Hay que recordar, además, que desde julio de 2006, de acuerdo con una reforma introducida en la Ley de Partidos Políticos (Ley 28711), todas las organizaciones que presentan candidatos a cualquier tipo de elección deben, al momento de inscribir sus listas, entregar su plan de gobierno al Jurado Nacional de Elecciones.

En el estudio de 2006, cuando la presentación de estos documentos aún era potestativa, se concluyó que aunque algunos partidos presentaron ciertas propuestas, solo uno, Unión por el Perú, tuvo un enfoque integral para revertir la situación de desigualdad. Asimismo, el estudio reveló que muchas de las propuestas perseguían la equidad social a través de la atención de mujeres en pobreza y pobreza extrema, pero que, al hacerlo, no consideraban un enfoque más universal que incluyera a mujeres de otros sectores que también sufren opresión, discriminación y violencia. Finalmente, se constató la ausencia de propuestas relacionadas con los derechos políticos de las mujeres peruanas (Dador y Llanos, editoras, 2007).

Entonces, el análisis se realizó en torno a cuatro grandes temas en los que se pueden aglutinar las propuestas que promueven la igualdad real entre hombres y mujeres en las esferas de la vida en sociedad, cuyas definiciones se presentan el siguiente recuadro.

Derechos sexuales y reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia contra las mujeres	Participación política de las mujeres
«Políticas estatales sobre anticoncepción, diversidad sexual, VIH/SIDA, muerte materna y aborto así como estrategias sobre educación sexual y derechos sexuales en poblaciones vulnerabilizadas (adolescentes, niños y niñas, mujeres rurales)».	«Políticas que pretenden corregir la discriminación y desigualdad que existe entre varones y mujeres en las diferentes esferas de la vida económica, política, y de la participación social, así como en las actividades de educación y formación al interior de las familias».	«Políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres».	«Políticas de inclusión de las mujeres en los procesos de participación política y espacios de toma de decisión tanto en la administración pública como en los procesos internos de los partidos. Así mismo se pueden desarrollar políticas públicas que promuevan la participación de las mujeres en los espacios de participación ciudadana».

Fuente: Dador y Llanos, editoras, 2007: 16, 18, 20 y 21.

Estas mismas categorías sirvieron como marco para realizar el análisis de las elecciones de 2011, que se presenta a continuación.

### 3.1. Derechos sexuales y reproductivos

Gana Perú puso especial énfasis en orientar sus propuestas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, defendiendo el acceso a métodos de planificación familiar y de protección contra las enfermedades de transmisión sexual (ETS), incluido el uso del anticonceptivo oral de emergencia (AOE). Asimismo, propuso generar protocolos de atención del aborto terapéutico y de atención de mujeres en edad reproductiva que viven en zonas de alta contaminación de plomo y otros metales pesados. Fue, además, la única organización política en cuyo plan de gobierno se abordó el tema desde un enfoque de derechos y contempló un sujeto femenino diverso, con demandas diferenciadas, en razón de las dimensiones étnicas, económicas, educativas y de origen geográfico.

Por su parte, la Alianza Perú Posible propuso reducir la mortalidad materna e infantil en alrededor de 50% en ambos casos; propuso también aumentar las atenciones de partos institucionales en los centros de salud, así como fortalecer la vigilancia, control y prevención de enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH-sida. Esta agrupación política propuso en su plan enviar al Congreso un proyecto de ley para lograr el establecimiento de la unión civil libre a fin de permitir a las parejas homosexuales ejercer sus derechos civiles.<sup>17</sup>

La Alianza por el Gran Cambio hizo énfasis en atacar de modo frontal las enfermedades contagiosas y graves como el VIH-sida. También propuso reducir la mortalidad materna e infantil, aunque estableció metas cuantitativas únicamente para la mortalidad infantil.

En el caso de la Alianza Solidaridad Nacional, las propuestas estuvieron concentradas en las mujeres gestantes, pues se planteó fortalecer la eficiencia de los programas sociales e impulsar políticas regionales para el mejoramiento de la salud y nutrición de las gestantes. Finalmente, se propuso incluir en los programas educativos contenidos relacionados con una «educación para la maternidad».

Finalmente, Fuerza 2011, la única agrupación que llevó a una candidata mujer a la presidencia, no tuvo, en su plan de gobierno, propuestas en esta materia.

### 3.2. Igualdad de oportunidades

Gana Perú planteó un conjunto considerable de propuestas orientadas a disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres, propuestas que estuvieron vinculadas con la

esfera educativa, económica, laboral, de la salud y orientadas a lograr la inclusión social. Las propuestas de esta organización contemplan a la mujer como sujeto de derechos y ponen especial énfasis en la promoción de desarrollo de capacidades y competencias laborales, así como en la generación de condiciones que permitan compatibilizar el desarrollo de actividades económicas con el cuidado de los hijos. Asimismo, articulan el enfoque de género con las dimensiones étnica, generacional, geográfica y de sectores productivos. Las propuestas planteadas proponen una mirada pluricultural, integral y no discriminatoria, que garanticen los derechos humanos de todas las personas sin diferencia alguna por criterios sociales, étnicos, de edad, de género, de orientación sexual, de discapacidad física y/o mental, vivir con VIH-sida u otras condiciones. Asimismo, plantean contar con herramientas que permitan tener información desagregada por sexo y la implementación de un observatorio nacional encargado de supervisar la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades en todos los niveles del Estado.

La Alianza Perú Posible planteó articular un nuevo modelo de intervención en educación rural gestionada territorialmente y respetando el multiculturalismo y el plurilingüismo. Propuso, además, crear la Superintendencia de Derechos Civiles que proteja a la población contra la discriminación por razones de raza, religión y género.

La Alianza Solidaridad Nacional propuso promover modelos de educación en alternancia con la autonomía de gestión de las instituciones educativas públicas en las zonas rurales. Se mencionó también la necesidad de generar oportunidades para todas y todos los peruanos, sin distinción de género.

En el tema de la necesidad de facilitar el trabajo remunerado de las madres, hay coincidencias entre tres organizaciones. Alianza para el Gran Cambio, Gana Perú y la Alianza Solidaridad Nacional propusieron la creación de guarderías infantiles. Fuerza 2011 no hizo ninguna propuesta sobre esta temática.

### 3.3. No violencia contra las mujeres

Gana Perú propuso promover y adoptar acciones focalizadas en la prevención y atención de la violencia contra la mujer. Planteó reforzar la implementación del Plan Nacional contra la Violencia asignando fondos para este fin e incorporando personal bilingüe, así como el derecho a la reparación integral para las víctimas de la violencia política. En el terreno normativo, planteó penalizar los casos de violencia contra las personas de los grupos de lesbianas, *gays*, transexuales y bisexuales.

La Alianza Perú Posible planteó el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, así como la reducción de los índices de percepción de inseguridad y victimización producida por la violencia familiar, mientras que la Alianza Solidaridad Nacional propuso brindar protección a las víctimas de la violencia familiar y la creación de centros de protección y refugio. Fuerza 2011 propuso reducir toda expresión de violencia dentro de las familias, en las comunidades y en las escuelas. Alianza por el Gran cambio no hizo ninguna propuesta sobre el tema.

### 3.4. Participación política de la mujer

En este punto, encontramos los menores niveles de desarrollo en los planes de gobierno de los diferentes partidos o alianzas políticas. Únicamente la Alianza Perú Posible alude de alguna manera al tema, pero las dos únicas propuestas a las que hace referencia son las de acercar a los representantes hacia sus representados, mejorando la representación política local, regional, nacional y supranacional, así como implementar cuotas para determinadas poblaciones excluidas.

Una situación muy similar ocurrió en las elecciones de 2006, en las que se evidenció que el tema de la participación política de las mujeres fue desarrollado de manera tangencial en los planes de gobierno de los diferentes partidos políticos. Teniendo en cuenta la información de 2011, podemos concluir que esta es una ausencia que persiste en el tiempo, lo que indica que las organizaciones políticas no tienen como tema prioritario de sus agendas partidarias el promover una mayor participación femenina en la arena política, conclusión que se ve reforzada por los hallazgos de los capítulos 1 y 4 del presente estudio.

Si bien se ha señalado que Gana Perú fue el partido que tuvo una mirada más integral en cuanto a los temas de igualdad de género en su plan de gobierno, y se ha mostrado la existencia de otras propuestas en el caso de otras organizaciones políticas, lo cierto es que estos no fueron temas prioritarios de discusión de la agenda electoral durante la campaña, ni asuntos que centraran la atención mediática o fueran utilizados desde las diversas candidaturas para movilizar el voto, salvo excepciones.

Ello porque, como ya ha venido sucediendo en otras campañas, los y las candidatas evitaron los temas considerados «sensibles» para la ciudadanía, que pudieran producir la polarización de las opiniones de los electores y restarles votos. Sin embargo, algunos sucesos específicos los obligaron a pronunciarse sobre algunos de estos temas. Así, por ejemplo, la despenalización del aborto tuvo especial cobertura debido a las reuniones

que sostuvieron varios de los candidatos presidenciales, durante la campaña en la primera vuelta, con el arzobispo de Lima y primado de la Iglesia católica, cardenal Juan Luis Cipriani. Tras estas reuniones, varios candidatos manifestaron su oposición a una posible despenalización de la interrupción del embarazo en cualquier supuesto. Incluso el candidato presidencial de Gana Perú, Ollanta Humala, se ubicó en la línea de irrestricta «defensa de la vida», alejándose de lo señalado en su plan de gobierno.<sup>18</sup> Sin embargo, ya en la segunda vuelta, afirmó en un medio de comunicación su postura a favor del aborto terapéutico y de la entrega de métodos de anticoncepción a todas las mujeres.<sup>19</sup>

Con respecto a este tema, el candidato de la Alianza Perú Posible, Alejandro Toledo, había afirmado al inicio de la campaña, ante un medio de prensa extranjero, lo siguiente: «El aborto es un tema que hay que dejar a la libertad de las personas. Nadie puede permitir que un ser humano nazca en circunstancias forzadas [...]. Los individuos tienen derecho a optar y, con todo respeto, la Iglesia no puede intervenir».<sup>20</sup> La respuesta de la Iglesia católica fue inmediata; el cardenal Cipriani afirmó que «los que quieren matar niños no están preparados para gobernar el país».<sup>21</sup> Un par de meses después, días antes de la primera vuelta electoral, el candidato Toledo, tras una reunión con el cardenal, en la que, dijo, se habían «limado asperezas», señalaba que era una persona que amaba la vida y la familia, y que era católico.<sup>22</sup>

La unión civil entre personas del mismo sexo fue el otro tema que estuvo presente en la agenda política al iniciarse la campaña electoral, cuando el candidato a la vicepresidencia por Perú Posible puso en agenda el compromiso de crear una legislación que amparase esta opción. Esta situación obligó a los diferentes candidatos y candidatas a exponer su posición en relación con el tema. En general, los candidatos se mostraron a favor de la unión civil, aunque con algunos matices. Por ejemplo Pedro Pablo Kuczynski, candidato presidencial de la Alianza por el Gran Cambio, señaló que «las personas con preferencias sexuales distintas tienen total derecho a sus preferencias y si quieren vivir los unos con los otros que lo hagan, yo nunca me voy a oponer a eso, pero el matrimonio es otra cosa, es un sacramento de la Iglesia. Arreglos económicos, unión libre, como quieran, pero matrimonio no».<sup>23</sup> Por su parte, Keiko Fujimori, candidata de Fuerza 2011, señaló que «la unión civil es la defensa del patrimonio entre dos personas del mismo sexo».<sup>24</sup> Sin embargo, se mostró en desacuerdo con la posibilidad de que estas parejas adopten niños.

La Iglesia católica se manifestó sobre este tema a través del cardenal Cipriani, quien señaló que «la propuesta de la naturaleza y de Dios es la unión de un hombre y una mujer en matrimonio. Pero hoy se quiere promover algo parecido, aunque digan que no es lo mismo, de la unión de un hombre con un hombre, o una mujer con otra mujer [...].

La sociedad económica ya existe, pero cuando le dan carácter de boda, están trabajando una agenda oculta en contra del derecho natural».<sup>25</sup>

Al igual que ha sucedido en otros países de América Latina, ambos debates revelan las tensiones que persisten entre los actores políticos que buscan una ampliación de los derechos civiles a determinadas minorías (en el caso de la unión civil entre personas del mismo sexo) o la protección de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, por un lado, y, por otro, sectores religiosos que se pronuncian en contra de estas políticas porque consideran que van en contra de su perspectiva ética y religiosa.

### En resumen, podemos señalar lo siguiente:

- Al igual que en la campaña del año 2006, en general, el enfoque de género solo está presente de manera puntual en los planes de gobierno de las diferentes organizaciones políticas. Muchas de las propuestas incluidas en este eje se orientan a mejorar las condiciones para el cuidado de los hijos, la familia y poblaciones vulnerables. Aunque esto es importante, sigue invisibilizando las inequidades de género que aún persisten en nuestra sociedad.
- Nuevamente, el Plan de Gobierno del Partido Nacionalista (2006: Unión por el Perú; 2011: Gana Perú) es el que puso mayor énfasis en promover la igualdad de género en diferentes ámbitos, considerando a las mujeres como sujeto de derechos. Sin embargo, durante la competencia electoral, estas propuestas no se reflejaron en los mensajes de campaña, porque el candidato presidencial Ollanta Humala adoptó un discurso más conservador, en gran parte, por la presión de la Iglesia católica.
- Llama la atención que el plan de gobierno de la única organización que tenía a una mujer como candidata y con posibilidades de ganar las elecciones (Fuerza 2011) tuviera tan pocas propuestas para avanzar en temas de igualdad de género. Este hecho demuestra que si bien es importante la presencia de más mujeres en la competencia electoral, ello no garantiza necesariamente que estas incluyan los mencionados temas.
- El tema de la participación política de las mujeres sigue siendo de escasa prioridad para las agrupaciones políticas, tal como sucedió en 2006. Sin embargo, las cifras presentadas en este informe hablan de la urgencia de colocar, en la agenda de los partidos políticos, el debate de medidas que

refuercen la cuota de género para mejorar la elegibilidad de las mujeres y otras medidas que coadyuven a un real ejercicio de sus derechos políticos.

- Una vez más, las organizaciones políticas en el debate electoral optaron estratégicamente por evadir aquellos temas «sensibles» que pudieran haber polarizado a los votantes. Sin embargo, cuando la coyuntura o algunas propuestas puntuales los obligaron a pronunciarse, no fueron inmunes a presiones de parte de poderes fácticos, como la Iglesia católica, para hacer más conservadoras sus posturas.

## Capítulo 4

### Elección de mujeres en el Congreso: un camino zigzagueante

En este capítulo se analizará el desempeño electoral de las candidatas mujeres en las elecciones parlamentarias de 2011, en comparación con las de 2006. El análisis se centrará en los cinco partidos o alianzas que presentaron plancha presidencial y lograron tener representación en el Congreso, es decir, Gana Perú (Partido Nacionalista Peruano), Fuerza 2011, Alianza para el Gran Cambio, Alianza Perú Posible y Alianza Solidaridad Nacional, además del Partido Aprista Peruano.

En las elecciones de 2006 se logró, por primera vez desde la introducción de la cuota de género, una representación femenina en el Congreso de 29,2%. En el estudio realizado por IDEA Internacional y Transparencia, se concluyó que este importante incremento respecto de las elecciones anteriores de 2001, donde solo se había alcanzado 18,3% de mujeres electas, fue consecuencia de una conjunción de factores; entre ellos, el incremento de mujeres como «cabezas de lista», un importante crecimiento del voto preferencial que favoreció a las mujeres y que alcanzó 37% del total, y la «expansión» territorial de la representación femenina en virtud de la cual 15 distritos electorales tuvieron mujeres electas (Dador y Llanos, editoras, 2007).

Sin embargo, en contraste con esos alentadores resultados, en las elecciones de 2011, solo lograron escaños 28 mujeres, lo que representa 21,5% del total de integrantes del parlamento. Esto constituye casi ocho puntos porcentuales menos que la anterior representación parlamentaria de mujeres, aunque también hay que considerar que, como consecuencia de la creación de la nueva circunscripción electoral de Lima provincias, el número total de escaños en el Congreso pasó, en esta elección, de 120 a 130 (Ley 29402). En todo caso, si el número de escaños se hubiera mantenido, esta reducción se hubiera situado en torno a cinco puntos porcentuales, un descenso también importante.

Cuadro 10  
Evolución de los niveles de participación femenina en el Congreso

Año	Cuota aplicable	Número total de curules	Número de mujeres elegidas	Porcentaje de mujeres elegidas
1995	No se aplica	120	13	10,8%
2000	Aplicación de cuota de 25%	120	26	21,7%
2001	Aplicación de cuota de 30%	120	22	18,3%
2006	Aplicación de cuota de 30%	120	35	29,2%
2011	Aplicación de cuota de 30%	130	28	21,5%

Fuentes: Dador y Llanos, editoras, 2007, y base de datos InfoGob del Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Este capítulo busca verificar el cumplimiento de la cuota de género en estas elecciones y analizar algunos hallazgos que pueden haber influido en el descenso de la representación de mujeres. Para tal efecto, es importante recordar que, en el Perú, la conformación del Parlamento se realiza en circunscripciones múltiples (26), bajo el sistema de representación proporcional y con candidaturas presentadas en listas «cerradas y desbloqueadas». Ello implica la posibilidad de que cada elector(a) haga uso voluntario de un «doble voto preferencial», que le permite alterar el orden de las listas presentadas por las organizaciones políticas, seleccionando hasta dos candidaturas de su preferencia (Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, art. 21).

## 4.1. La oferta electoral: cumplimiento cuantitativo, lagunas legales y sesgos cualitativos

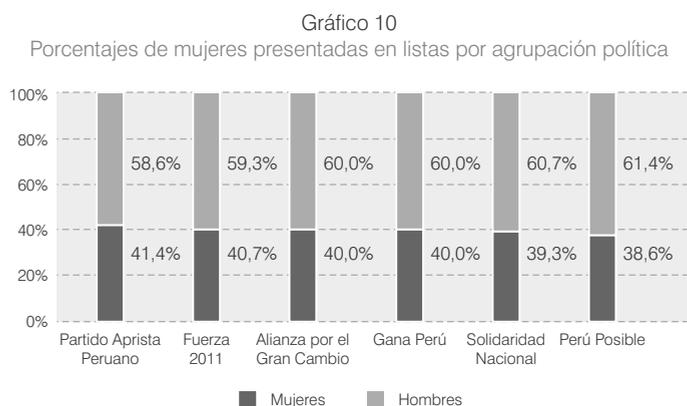
### 4.1.1. Cumplimiento de la cuota de género

Al igual que en el caso de las elecciones regionales y municipales, la legislación peruana establece, tanto a través de la Ley Orgánica de Elecciones como de la Ley de Partidos Políticos, que la cuota de género de, al menos, 30% de hombres y de mujeres debe aplicarse a las candidaturas al parlamento. El análisis de las candidaturas de las siete organizaciones mencionadas revela que el porcentaje de mujeres presentadas como candidatas fue, en promedio, de 40%, cuando en 2006 fue de 38,6%.

Todos los partidos analizados presentaron porcentajes superiores de mujeres respecto de lo que se denomina la «cuota efectiva», es decir, el número mínimo de candidatos o candidatas que, según lo dispuesto por el Jurado Nacional de Elecciones, deben presentar los partidos para cumplir con la cuota de género en cada circunscripción, número que

se calcula respecto del total de candidaturas por presentar en cada lista y que no necesariamente se corresponde con el número de escaños en juego.<sup>26</sup> Así, en virtud de las disposiciones del Jurado Nacional de Elecciones, para 130 escaños parlamentarios (repartidos en 26 circunscripciones), debían presentarse 140 candidatos, de los cuales al menos 52 debían corresponder al sexo en minoría; es decir, 37,1%.

Al analizar desde esta perspectiva los porcentajes presentados por cada agrupación política, se observa que fueron el Partido Aprista Peruano, con 41,4%, y Fuerza 2011, con 40,7%, las organizaciones que superaron en mayor proporción la «cuota efectiva» en las listas presentadas (4,3 puntos porcentuales por encima en el primer caso y 3,6 en el segundo). Alianza por el Gran Cambio y Gana Perú la superaron en casi tres puntos. La Alianza Solidaridad Nacional, con 39,3%, la superó en 2,2 puntos porcentuales, y Perú Posible, con 38,6%, lo hizo en 1,5.



Fuentes: Listas presentadas por los partidos políticos analizados ante el Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Si bien estos porcentajes muestran que todos los partidos o alianzas mencionados superaron la «cuota efectiva» al momento de la presentación de las listas, un análisis más exhaustivo de las listas finalmente inscritas después de la verificación realizada por el Jurado Nacional de Elecciones revela que solo la Alianza Electoral Solidaridad Nacional cumplió con la cuota de género en todas las listas que inscribió.

Cuadro 11

Incumplimiento de la cuota en las listas inscritas por las agrupaciones políticas analizadas

Agrupación política	Circunscripción	Número mínimo de mujeres u hombres en lista	Número de candidatos(as) que conforman la lista inscrita	
			Mujeres	Hombres
Alianza para el Gran Cambio	Madre de Dios	1	0	2
Perú Posible	San Martín	2	0	2
Fuerza 2011	Pasco	1	0	2
Gana Perú	Amazonas	1	0	2
	Áncash	2	1	2
PAP	Ancash	2	1	2
	Huancavelica	1	2	0
	Huánuco	1	0	2
	Piura	3	2	4
	Puno	2	1	3

Fuente: Listas inscritas por el Jurado Nacional de Elecciones.  
Elaboración propia.

En el caso de Alianza para el Gran Cambio, se excluyó a la única mujer de la lista que esta organización presentó en Madre de Dios, debido a que ella no cumplió con presentar su licencia de trabajo sin goce de haber, requisito para todos los servidores públicos que deseen postular a una elección popular. En el caso de la Alianza Perú Posible, fueron excluidas las dos mujeres presentadas en San Martín, ya que una falleció y la otra no había renunciado a su cargo de alcaldesa de la Municipalidad Provincial de Rioja.

En Fuerza 2011, la única mujer que postulaba por el departamento de Pasco renunció a su candidatura (en la resolución en la cual se acepta esta renuncia no se especifican los motivos). Respecto de Gana Perú, el jurado declaró improcedente la única candidatura femenina en la lista presentada en Amazonas debido a que la candidata se desempeñaba como servidora pública y no había cumplido con presentar su licencia de trabajo sin goce de haber.

Finalmente, el Partido Aprista Peruano, el que más porcentaje de mujeres presentó, no llegó a cumplir la cuota de género en cuatro circunscripciones: Áncash, Huánuco, Piura y Puno, dado que dos de las candidatas fueron excluidas de la lista, una no procedió a su inscripción y otra renunció a su candidatura. También se registró incumplimiento de la cuota en relación con los candidatos varones en la lista presentada por Huancavelica, ya que no procedió la candidatura del único hombre que postulaba por dicha circunscripción.

Ya en 2006 se había identificado que en diez circunscripciones electorales, cinco de las siete organizaciones analizadas no habían cumplido con la cuota de género y que esta situación afectaba más a las mujeres, pues generalmente la cuota se aplicaba respecto de sus candidaturas (Dador y Llanos, editoras, 2007). Cinco años después, se repite esta situación y ello es posible porque la ley electoral peruana no sanciona con la «no inscripción» a la lista que incumple la cuota. De hecho, la ley permite esa inscripción, al señalar que «la tacha declarada fundada respecto de uno o más candidatos de una lista no invalida la inscripción de los demás candidatos de ella, quienes participan en la elección como si integrasen una lista completa. Tampoco resulta invalidada [...] si fallecieran o renunciaran uno o más de sus miembros integrantes o no alcanzara el porcentaje a que se refiere el artículo 116 por efecto de la tacha» (Ley Orgánica de Elecciones, art. 123).

Como esta situación también se ha presentado en las elecciones regionales y locales, como se ha destacado en el capítulo 1, es urgente mejorar la legislación para impedir que la cuota de género sea vulnerada en la práctica, al permitirse que compitan listas que no cumplen con esta exigencia legal. Esta situación afecta, en la mayoría de los casos, a las mujeres, no solo por el número de casos presentados, sino porque, generalmente, el porcentaje mínimo de 30% se aplica a las candidatas y no a los candidatos.

Como se señaló al inicio de este capítulo, la nominación de las candidaturas parlamentarias se realiza bajo la modalidad de «listas cerradas y desbloqueadas» con doble voto preferencial. En ese sentido, dado que el elector puede alterar, con su voto, el orden de las listas presentadas por las organizaciones políticas, en principio, la ubicación en la lista no tiene una influencia absoluta en las posibilidades de elección de quienes se presentan. Así, en teoría, una persona ubicada al final puede ser elegida si reúne los votos preferenciales suficientes para desplazar a aquellos que tienen mejores posiciones de partida.

Sin embargo, esto no significa que, en el caso peruano, la posición que le es asignada a cada candidato o candidata sea irrelevante, pues una posición privilegiada —por ejemplo, el primer puesto de la lista— puede mejorar las oportunidades de elegibilidad de los y las postulantes. El estudio de las elecciones de 2006 señalaba que dicha posición tenía un claro «voto de arrastre», dado que el electorado peruano tenía una tendencia «inercial» a votar por quienes se ubican en estos puestos, al considerar que son los que tienen mayor liderazgo, los más cercanos a los líderes o, en algunos casos, quienes han ganado los procesos internos de elección. El rédito electoral de ir en esa posición fue claro en las elecciones de 2006, puesto que el 45% de las personas elegidas como congresistas ocupaba el primer puesto de su lista; sin embargo, solo 24% de las listas de los partidos analizados fueron encabezadas por mujeres (Dador y Llanos, editoras, 2007).

En las elecciones de 2011, la situación ha empeorado, pues las mujeres que ocuparon el primer puesto en las listas presentadas por los partidos analizados alcanzaron 18,6%, es decir, se ha producido un descenso de 5,4 puntos porcentuales respecto de lo registrado en 2006 (cuadro 12). En este escenario, Fuerza 2011 y Gana Perú fueron las organizaciones que más mujeres llevaron en esta posición. En contraste, Alianza por el Gran Cambio fue la organización que menos mujeres presentó en esta posición, apenas 2, lo que representa 7,7%.

Cuadro 12  
«Cabezas de lista» según partido político y sexo

Agrupación política	N.º de hombres	N.º de mujeres	% de mujeres
Alianza por el Gran Cambio	24	2	7,7
Alianza Solidaridad Nacional	21	5	19,2
Alianza Perú Posible	23	3	11,5
Fuerza 2011	19	7	26,9
Gana Perú	19	7	26,9
Partido Aprista Peruano	21	5	19,2
Total	127	29	18,6

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.  
Elaboración propia.

A pesar de esta mejora, la proporción de hombres en la primera ubicación es abrumadoramente mayoritaria. En promedio, por cada cuatro hombres que ocupan esta posición solo hay una mujer. Ello revela que, en el caso peruano, las élites partidarias que determinan la posición de los candidatos siguen considerando a los hombres como más «rentables» electoralmente o presuponen que sus liderazgos están más consolidados y, por eso, apuestan por ellos. Sin embargo, estos mecanismos de selección revelan sesgos marcadamente masculinos que son contradichos por la realidad, pues cuando las mujeres han sido colocadas en los primeros lugares, han mostrado una eficiencia en la captación de los votos similar a la de los hombres.

## 4.2. Resultados electorales: un paso atrás en el logro de la igualdad

Después de las elecciones de 2006, los observadores saludaban la cercanía a la «masa crítica» de 30% de mujeres en el Congreso, el nivel de representación en el que algunos teóricos sostienen que es más probable lograr la representación sustantiva de los intereses de las mujeres, pues, como señala Valcárcel (citada en Osborne, 2008: 117), llegar a

este punto mínimo implicaría «un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar los recursos de la organización para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenece».<sup>27</sup> Sin embargo, en las elecciones de 2011, las mujeres alcanzaron solo 21,5% de los escaños del Congreso y su presencia retrocedió a los niveles del año 2000.

Si bien la representación de las mujeres en el parlamento peruano había venido creciendo desde el año 2001, el escenario de un descenso no era descartable. Esto se produce básicamente porque la elección se rige por una combinación del sistema electoral y de la cuota de postulación que no garantiza un número mínimo de mujeres electas, como sucede en otros países que cuentan con modalidades de postulación de «listas cerradas y bloqueadas» combinadas con un sistema de cuotas o medidas paritarias fortalecidas por mandatos de posición claros, que ubican a las mujeres en lugares elegibles.

Por el contrario, en el caso peruano, si bien la cuota asegura la oferta electoral de mujeres al establecer un mínimo de presencia en las listas, su elección depende, en esencia, de su capacidad de captación de votos preferenciales en el contexto de una competencia electoral en la que no siempre tienen iguales oportunidades que los hombres.

#### 4.2.1. Estrechamiento del mapa de la representación en el caso de las mujeres

Las elecciones de 2011 estrecharon el mapa de representación femenina en el Congreso. Así, mientras que, en las elecciones de 2006, en 11 distritos electorales aumentó la representación femenina, en la de 2011 una mayoría de circunscripciones perdieron representación femenina y muy pocos la aumentaron.

Ello se produjo en el marco de los cambios introducidos al sistema electoral por la Ley 29402, del 8 de setiembre de 2009, que reformó el artículo 90 de la Constitución, incrementando el número de congresistas a 130. Como producto de esta reforma, se creó un nuevo distrito electoral: Lima Provincias, con lo cual se pasó de 25 a 26 circunscripciones electorales. Estos cambios implicaron, además, que a la circunscripción de Lima Provincias se le asignarán cuatro escaños, que a Lima se le asignarán 36 escaños (uno más de los que tenía antes), que Piura pasará de 6 a 7 escaños, que Arequipa y Cajamarca pasarán de 5 a 6 escaños y, finalmente, que Loreto y San Martín pasarán de 3 a 4 (Resolución 2529-2010-JNE).

El cuadro 13 resume los avances y retrocesos producidos en este nuevo contexto y muestra que once distritos perdieron representación femenina total o parcialmente. El primer escenario se dio en los departamentos de Amazonas, La Libertad, Moquegua, Pasco y Ayacucho; el segundo, en Huánuco, Piura, Puno, Arequipa, Cajamarca y Junín. En el caso de Arequipa y Cajamarca, pese a que el tamaño de dichas circunscripciones se incrementó en un escaño, las mujeres vieron reducida su representación.

Por el contrario, solo en cuatro distritos electorales aumentó el número de mujeres electas. Esto sucedió en los casos de la circunscripción de Lima y el extranjero, que incrementó en una representante el número de mujeres respecto de 2006, a la par que el número de escaños crecía de 35 a 36. El incremento se dio, además, en tres distritos, que no tuvieron mujeres electas en 2006 y ahora cuentan con ellas. Estos fueron Ica, Tacna y Tumbes. En la nueva circunscripción de Lima provincias, de cuatro parlamentarios elegidos, solo una fue mujer.

Cuadro 13  
Avances y retrocesos de la representación femenina en el Congreso  
por distrito electoral en las elecciones de 2011

Distrito	Total de curules	Mujeres	Porcentaje	Avance o retroceso desde 2006	Cambios producidos
Ica	4	2	50%	+2	No tenían y lograron representación
Tacna	2	1	50%	+1	
Tumbes	2	1	50%	+1	
Lima + Extranjero*	40	13	32,5%	+2	Tenían y aumentaron
Cusco	5	2	40%	0	Mantuvieron representación
San Martín*	4	1	25%	0	
Áncash	5	1	20%	0	
Huánuco	3	1	33,3%	-1	Perdieron pero mantienen
Piura*	7	2	28,6%	-1	
Puno	5	1	20%	-1	
Arequipa*	6	1	16,7%	-1	
Cajamarca*	6	1	16,7%	-1	
Junín	5	1	20%	-2	Perdieron representación
Amazonas	2	0	0%	-1	
La Libertad	7	0	0%	-1	
Moquegua	2	0	0%	-1	
Pasco	2	0	0%	-1	
Ayacucho	3	0	0%	-2	

→  
CONTINÚA

**Cuadro 13**  
Avances y retrocesos de la representación femenina en el Congreso por distrito electoral en las elecciones de 2011

Distrito	Total de curules	Mujeres	Porcentaje	Avance o retroceso desde 2006	Cambios producidos
Apurímac	2	0	0%	0	Siguen sin representación
Callao	4	0	0%	0	
Huancavelica	2	0	0%	0	
Lambayeque	5	0	0%	0	
Loreto*	4	0	0%	0	
Madre de Dios	1	0	0%	0	
Ucayali	2	0	0%	0	
Lima Provincias**	4	1	25%	No aplica	No aplica

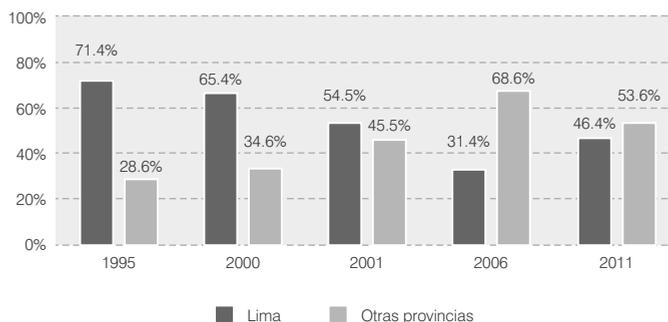
\* Distritos electorales que aumentaron el número de curules para las elecciones de 2011.

\*\* Distrito de reciente creación.

Fuente: Dador y Llanos, editoras, 2007, y base de datos InfoGob-Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Es interesante recordar que a partir de los resultados de las elecciones de 2006, se señaló que estos revirtieron la tendencia a la «limeñización» de la representación femenina peruana (Dador y Llanos, editoras, 2007), puesto que las mujeres electas del interior del país representaron entonces cerca de 70% del total de la representación femenina. Sin embargo, en 2011, la anterior tendencia se ha impuesto nuevamente, ya que en el actual Congreso las parlamentarias elegidas por Lima (Lima extranjero y Lima provincias) representan casi 50% de mujeres congresistas.

**Gráfico 11**  
Congresistas electas por Lima versus otros distritos electorales: 1995-2011\*



\* Para los años 1995 y 2000, se ha tomado como base el lugar de nacimiento, estudio y/o residencia de la candidata electa, a partir de la información de hoja de vida presentada al JNE. Para los otros años, se ha considerado la circunscripción por la cual postuló. Para este gráfico, se ha considerado «Lima y el exterior» y «Lima provincias» como una sola circunscripción.

Fuente: Base de datos InfoGob-Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Por tanto, se puede afirmar que el retroceso en la representación femenina en el actual Congreso responde, entre otros factores, a una disminución en la elección de mujeres en el interior del país, cuyas representantes han pasado de 68,6% (24) en 2006 a 53,6% (15) en 2011. De otro lado, el número de circunscripciones electorales representadas por al menos una mujer ha descendido solo ligeramente, pasando de 15 a 14 circunscripciones.

Asimismo, en las elecciones de 2006, hubo tres distritos electorales —Huánuco, Ayacucho y Junín— donde las mujeres fueron mayoría, algo que nunca antes había pasado en el Perú. Después de las elecciones de 2011, no hay ningún distrito con mayoría femenina y solo en tres —Ica, Tacna y Tumbes— la representación de hombres y mujeres es igualitaria (50-50%), cuando en 2006 sumaban cuatro, y ha crecido el número de distritos con una minoría de mujeres y sin representación femenina.

El número total de distritos electorales sin representación femenina en el Congreso se incrementó de ocho a doce y siguen existiendo departamentos, como Apurímac, Callao, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios y Ucayali, en los que, en ambas elecciones (2006, 2011), no se ha elegido a ninguna mujer.

#### 4.2.2. Descenso del voto preferencial obtenido por las mujeres candidatas

Cuando se analizó la oferta electoral y la ubicación de las mujeres en las listas electorales, se señaló que solo 17,9% de ellas fueron como «cabeza de lista», lo que significó un retroceso de seis puntos porcentuales respecto de la elección anterior. Si estas cifras se comparan con los resultados electorales, se observa que 27,6% (8) de las mujeres que fueron en la primera posición fueron elegidas, mientras que, en el caso de los hombres que fueron en la misma posición, 32,3% fueron elegidos (41). Estos datos de eficacia son porcentualmente parecidos a los de 2006, cuando 29,3% (12) de mujeres y 33% (42) de los hombres cabezas de lista fueron elegidos. En términos absolutos, mientras en el caso de los hombres hay un electo más, en el caso de las mujeres hay cuatro electas menos.

Es sintomático que el voto preferencial haya favorecido menos a las mujeres en 2011 que en el 2006. En conjunto, las mujeres ganaron en esta elección con 27,4% del voto preferencial, casi diez puntos porcentuales menos que en 2006, cuando recibieron 37,3% de dichos votos. Un análisis desagregado por circunscripción evidencia que este descenso se produjo en 13 distritos electorales, siendo Ayacucho, con 49,6% menos, el distrito electoral que registró un mayor descenso, seguido de Amazonas, con 25,5% menos (ver cuadro 14).

En 2006, estos distritos, junto a Lima, fueron los departamentos donde las mujeres obtuvieron el mayor porcentaje de votos preferenciales (más del 40%). Sin embargo, en las elecciones de 2011, están entre los cinco distritos con las mayores diferencias negativas comparativas entre ambas elecciones.

Cuadro 14  
Comparación del voto preferencial desagregado por sexo en las elecciones de 2006 y 2011

	2006				2011				Diferencia
	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	
Amazonas	43 503	64,5%	23 989	35,5%	84 457	90%	9 388	10%	-25,5%
Áncash	134 116	61,8%	82 810	38,2%	201 532	60,8%	129 943	39,2%	+1%
Apurímac	45 214	85,8%	7 465	14,2%	69 480	81,5%	15 746	18,5%	+4,3%
Arequipa	221 492	60,8%	143 061	39,2%	369 462	70,1%	157 880	29,9%	-9,3%
Ayacucho	45 257	39,8%	68 428	60,2%	110 909	89,4%	13 156	10,6%	-49,6%
Cajamarca	152 243	68,4%	70 298	31,6%	273 672	80,8%	65 078	19,2%	-12,4%
Callao	151 580	59,8%	101 774	40,2%	158 350	69,5%	69 600	30,5%	-9,7%
Cusco	174 076	72,3%	66 825	27,7%	213 161	64,6%	116 947	35,4%	+7,7%
Huancavelica	58 786	82,7%	12 284	17,3%	68 814	80,8%	16 373	19,2%	+1,9%
Huánuco	61 448	53,8%	52 879	43,3%	113 993	69,8%	49 449	30,3%	-13%
Ica	147 330	65,9%	76 418	34,2%	170 639	60,1%	113 322	39,9%	+5,7%
Junín	192 988	62%	118 219	38%	226 032	65,3%	120 141	34,7%	-3,3%
La Libertad	325 060	70%	139 315	30%	507 634	81,5%	115 250	18,5%	-11,5%
Lambayeque	262 363	78,7%	71 138	21,3%	356 421	78,2%	99 677	21,9%	+0,6%
Lima (todo)	2 164 548	57,1%	1 628 778	42,9%	3 319 120	73,2%	1 216 843	26,8%	-16,1%
Loreto	121 248	76,9%	36 502	23,1%	149 841	64,1%	84 074	35,9%	+12,8%
Madre de Dios	16 210	87,2%	2383	12,8%	24 491	90,6%	2 556	9,5%	-3,3%
Moquegua	40 009	80,5%	9691	19,5%	49 160	76,8%	14 853	23,2%	+3,7%
Pasco	37 015	74,3%	12 774	25,7%	71 214	86,5%	11 084	13,5%	-12,2%
Piura	260 831	71,6%	103 393	28,4%	309 752	70,8%	127 833	29,2%	+0,8%
Puno	164 218	62,1%	100 119	37,9%	207 710	68,8%	94 004	31,2%	-6,7%
San Martín	100 978	70,7%	41 875	29,3%	122 986	79,3%	32 182	20,7%	-8,6%
Tacna	66 004	81,2%	15 287	18,8%	78 393	60%	52 281	40%	+21,2%
Tumbes	43 505	72%	16 909	28%	48 089	70%	20 659	30,1%	+2,1%
Ucayali	47 043	71,6%	18 684	28,4%	76 052	67,7%	36 373	32,4%	+4%
<b>Total</b>	<b>5 077 065</b>	<b>62,7%</b>	<b>3 021 298</b>	<b>37,3%</b>	<b>7 381 364</b>	<b>72,6%</b>	<b>2 784 692</b>	<b>27,4%</b>	<b>-9,9%</b>

Fuente: Dador y Llanos, editoras, 2007. Base de datos InfoGob-Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Estos hallazgos hacen necesario reflexionar acerca de cuáles podrían ser las causas de este descenso. Una hipótesis sería que hubo una reversión en la tendencia del electorado peruano a votar por mujeres, mientras que, hasta la elección pasada, los electores se mostraban muy favorables a optar por sus candidaturas por considerar que las mujeres eran ajenas a las formas de ejercicio «tradicional» de la política. En ese sentido, votar por ellas podía significar generar renovación y un cambio en el *establishment*. No hay que descartar que esa percepción se haya podido ver mellada por los escándalos en las que se vieron comprometidas algunas legisladoras del período anterior, que finalmente fueron separadas de sus cargos,<sup>28</sup> y que algún sector del electorado haya sido más estricto en su juicio respecto de las mujeres que lo que habitualmente se ha sido con los hombres, algunos de los cuales también protagonizaron en la legislatura anterior sonados incidentes.<sup>29</sup> Otra posibilidad es que las mujeres escogidas no hayan tenido suficiente arrastre entre el electorado por no contar con liderazgos partidarios o sociales más consolidados.

Dos factores adicionales que podrían haber influido, y que se analizarán en el próximo capítulo, son el acceso de las candidatas a los medios de comunicación y a recursos económicos para poder organizar y llevar con éxito sus campañas electorales. Recordemos que, en el sistema peruano, la competencia se da no solo entre candidaturas de diferentes partidos sino entre las candidaturas de la propia lista. En un contexto en el cual las campañas electorales se desarrollan predominantemente en los medios de comunicación, tanto a través de sus invitaciones para aparecer en los espacios noticiosos como a través de la contratación de publicidad pagada, el no ser consideradas figuras «mediáticas» o no contar con recursos suficientes para sufragar los costos que la competencia implica afecta gravemente la elegibilidad de las mujeres, pues no pueden llegar suficientemente bien al electorado para captar sus votos. En el caso del dinero, según señala la Unión Interparlamentaria, el obstáculo para las mujeres suele ser mayor, porque, en muchos casos, empiezan de cero y «tienen que demostrar que son candidatas valiosas, tienen que cultivar el reconocimiento, hacer campaña y ser elegidas pero comúnmente tienen acceso a menos recursos y a recursos menos poderosos que los hombres» (Unión Interparlamentaria, 2008: 21).

Finalmente, también es importante mencionar que hubo distritos electorales donde sí se incrementó el voto preferencial hacia las mujeres. Tacna fue, en esta elección, el distrito electoral donde se obtuvo el mayor porcentaje de votos preferenciales para mujeres, con 40%. Este resultado se debió a que la alianza electoral Gana Perú logró los tres escaños asignados a esa ciudad, de los cuales uno fue para una mujer que, además, encabezaba su lista. Un caso similar se dio en 2006, en Ayacucho, donde el voto

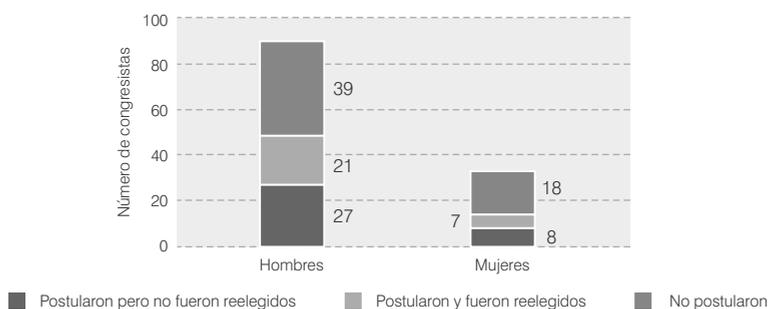
preferencial dirigido a mujeres fue de 60,2% en un escenario en el que Unión por el Perú ganó todos los escaños del distrito y su lista tenía dos mujeres, ubicadas en las posiciones 1 y 2.

### 4.2.3. Oportunidades de reelección para las mujeres en cargos parlamentarios

Sin duda, la permanencia de mujeres a lo largo de varios períodos en los cargos parlamentarios les permite ganar experiencia, visibilidad y, por tanto, ayuda a consolidar su carrera política y liderazgo. En consecuencia, en teoría, ir a la reelección debería ser una opción tentadora para ellas. Sin embargo, en 2011, fueron los parlamentarios hombres quienes más postularon a un nuevo mandato. Como se observa en el gráfico 12, de los 87 parlamentarios en ejercicio, 55% (48) postularon y 21 lograron ser reelegidos. En contraste, 45% (15) de las 33 mujeres que terminaban su mandato postularon a la reelección, y de ellas, siete fueron reelegidas; es decir, hubo una diferencia de diez puntos porcentuales entre los congresistas y las congresistas que lo hicieron.

Gráfico 12

Comparación de parlamentarios y parlamentarias que postularon a la reelección en las elecciones de 2011



Fuente: Portal web del Congreso de la República del Perú (<[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)>) y base de datos InfoGob - Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

Estos resultados abren la interrogante de por qué por qué son más las mujeres que abandonan la gestión parlamentaria. Varias pueden ser las posibles causas, que habría que analizar con mayor detenimiento. Por un lado, dado que las nominaciones están, finalmente, en el ámbito de la selección y decisión de los partidos políticos, sería importante determinar la existencia o no de reglas (formales o informales) dentro de dichas organizaciones que promuevan o limiten la continuidad de las mujeres.

Una alta rotación de mujeres atenta contra liderazgos de largo plazo más consolidados y, por tanto, contra una mayor capacidad de influir en cambios dentro de la estructura partidaria y parlamentaria. Esta falta de continuidad podría revelar una preferencia por perfiles más nuevos, con menos experiencia y, por tanto, potencialmente más dependientes del statu quo. Un análisis del perfil de las candidatas y candidatos presentados parecería confirmar esta afirmación, pues casi 60% de las mujeres que postularon (59,1%) no tenían experiencia previa en contiendas electorales de cualquier nivel, mientras que el porcentaje de candidatos sin experiencia fue de 46,8%.

Sin embargo, también habría que observar la presencia de factores más estructurales, que, en algunos casos, condicionan la participación política de las mujeres en los espacios de decisión, como, por ejemplo, la conciliación con su vida familiar o el alto costo personal que implica para las mujeres participar en un entorno donde se las juzga con mayor severidad que a los hombres, cuestiones ambas que las pueden desanimar de continuar participando.

Esta falta de continuidad también podría haber influido en el descenso del número de mujeres electas en el Parlamento. Un análisis realizado para este estudio muestra que cuando se postula, es más fácil ganar una reelección que obtener un escaño cuando no se tiene el cargo al momento de competir, particularmente en el caso de las mujeres. La probabilidad de ser reelegido entre los hombres congresistas fue de 44% (21 reelegidos de los 48 que postularon a la reelección). Esto fue más del doble de la probabilidad de ser elegido cuando no se contaba con un escaño en la legislatura anterior, que fue solo de 18% (81 de 454). En el caso de las mujeres, la probabilidad de que ellas fueran reelegidas fue casi de 47% (7 de 15), siete veces más que la probabilidad de llegar al Congreso cuando no se ocupaba el cargo previamente, que fue de solo 6,6% (21 de 320).

Estos hallazgos son congruentes con una investigación realizada por Schmidt (2012: 52-53) sobre las disparidades de género en la reelección respecto de todos los cargos electos en el ciclo electoral 2010-2011, que revela que «las funcionarias electas que postularon a la reelección tuvieron ligeramente más éxito que los funcionarios en ejercicio varones que hicieron lo mismo pero [...] el problema central es que hay menos funcionarias electas y están menos dispuestas a postular a la reelección que sus homólogos varones, a menudo por el cargo que ocupan».

La posibilidad de ir a la reelección es un escenario favorable que brinda claras ventajas de partida a las personas que postulan nuevamente al cargo, ya que generalmente tienen más experiencia en el ámbito legislativo y político, están mejor posicionadas en los medios y en la opinión pública, tienen mejores redes de contactos y cuentan con más recursos,

no solo económicos sino también logísticos, para hacer campaña. Sin embargo, en el caso peruano, la posibilidad de tentar la reelección no está a disposición, en condiciones de igualdad, para hombres y mujeres. En consecuencia, como ya se ha señalado, es importante seguir investigando para determinar el por qué.

En todo caso, el escaso número de mujeres reelegidas en 2011 no es excepcional, pues en 2006 solo cinco mujeres lo fueron. Como ya se dijo, en el legislativo actual (período 2011-2016), hay siete congresistas que han sido reelegidas inmediatamente y tres que ejercieron el cargo en períodos anteriores, pero son pocas las que tienen una larga trayectoria en este espacio. Las congresistas Martha Chávez Cossio, Luisa María Cuculiza Torre, Luz Salgado Rubianes y Cecilia Tait Villacorta son las que cuentan con mayor experiencia en el ejercicio de estos cargos. La primera fue parlamentaria en 1995, 2000 y 2001 y ha sido presidenta del Congreso. La segunda ha sido ministra de la Mujer, fue elegida parlamentaria en la elección de 2006 y fue reelegida en este período. Por su parte, Luz Salgado fue parlamentaria en el Congreso Constituyente, que funcionó de 1992 a 1995, y durante el periodo 1995-2000, mientras que Tait Villacorta fue elegida en 2000 y 2001.

Cuadro 15  
Mujeres congresistas electas en los tres últimos períodos legislativos

Congresistas 2001-2006	Congresistas 2006-2011	Congresistas 2011-2016
	María Lourdes Pía Luisa Alcorta Suero	María Lourdes Pía Luisa Alcorta Suero
	Cecilia Isabel Chacón De Vettori	Cecilia Isabel Chacón De Vettori
	Luisa María Cuculiza Torre	Luisa María Cuculiza Torre
	Marisol Espinoza Cruz	Marisol Espinoza Cruz
	Gabriela Lourdes Pérez del Solar Cuculiza	Gabriela Lourdes Pérez del Solar Cuculiza
	Cenaida Cebastiana Uribe Medina	Cenaida Cebastiana Uribe Medina
	Luciana Milagros León Romero	Luciana Milagros León Romero
Mercedes Cabanillas Bustamante	Mercedes Cabanillas Bustamante	Cecilia Roxana Tait Villacorta
Rosa Madeleine Florián Cedrón	Rosa Madeleine Florián Cedrón	Martha Chávez Cossio
Fabiola María Morales Castillo	Fabiola María Morales Castillo	Luz Filomena Salgado Rubianes*
Martha Lupe Moyano Delgado*	Martha Lupe Moyano Delgado	María Magdalena López Cordova
Martha Hildebrandt Pérez Treviño*	Martha Hildebrandt Pérez Treviño	Ana María Solórzano Flores de Saqib
Cecilia Tait Villacorta	Martha Carolina Acosta Zárate	Veronika Fanny Mendoza Frisch
Martha Chávez Cossio	Karina Juliza Beteta Rubín	Julia Teves Quispe
Luz Filomena Salgado Rubianes*	Yaneth Cajahuanca Rosales	María del Carmen Omonte Durand
María del Carmen Lozada R.*	Olga Amelia Cribilleros Shigihara	Ana Ethel del Rosario Jara Velásquez

CONTINUACIÓN

Cuadro 15  
Mujeres congresistas electas en los tres últimos períodos legislativos

Congresistas 2001-2006	Congresistas 2006-2011	Congresistas 2011-2016
Ana Elena Townsend Diez Canseco	Dacia Nena Escalante León	Elsa Celia Anicama Náñez
Susana Higuchi Miyagawa	Keiko Sofía Fujimori Higuchi	Doris Gladys Oseda Soto
Elvira de la Puente H.	Hilda Elizabeth Guevara Gómez	Aurelia Tan de Inafuko
Luz Doris Sánchez	Juana Aidé Huancahuari Páucar	Karla Melissa Schaefer Cuculiza
Gloria Helfer Palacios	Alda Mirta Lazo Ríos de Hornung	Claudia Faustina Coari Mamani
Julia Valenzuela Cuéllar	Lourdes Mendoza Del Solar	Esther Saavedra Vela
Rosa Marina León Flores	Nancy Rufina Obregón Peralta	Gladys Natalie Condori Jahuirá
Judith de la Matta de Puente	Gloria Deniz Ramos Prudencio	María del Pilar Cordero Jon Tay
Paulina Arpasi Velásquez	Margarita Teodora Sucari Cari	Rosa Delsa Mavila León
Dora Isidora Núñez Dávila	María Cleofé Sumire de Conde	Leyla Felicita Chihuán Ramos
Maruja Hermelinda Alfaro Huerta	Hilaria Supa Huamán	Maria Soledad Pérez Tello de Rodríguez
Rosa Graciela Yanarico Huanca	Rosa María Mercedes Venegas Mello	Esther Yovana Capuñay Quispe
Enith Sadih Saavedra Barera	Susana Gladis Vilca Achata	
Celina Palomino Sulca	Nidia Ruth Vílchez Yucra	
Emma Paulina Vargas de Benavides	Helvezia Balta Salazar	
	Elizabeth León Minaya	
	Antonina Rosario Sasieta Morales	

\* María del Carmen Lozada R. y Luz Salgado Rubianes fueron elegidas, pero no integraron el Congreso porque fueron inhabilitadas para asumir el cargo. Fueron reemplazadas por dos candidatas de su lista que les seguían en votos preferenciales: Martha Hildebrandt y Martha Moyano.  
Fuente: Dador y Llanos, editoras, 2007, y base de datos InfoGob-Jurado Nacional de Elecciones.

## En resumen, podemos señalar lo siguiente:

- La existencia de un sistema electoral de representación proporcional con listas cerradas y desbloqueadas, con doble voto preferencial, en el que se aplica un sistema de cuotas, ha garantizado, en el caso peruano, una oferta electoral mínima de mujeres que prácticamente se ha mantenido en las últimas elecciones, aunque no se garantiza un número mínimo de mujeres electas. En ese sentido, 40% del total de las candidaturas presentadas en 2011 fueron de mujeres, pero estas solo alcanzaron 21,5% de los escaños, 7,6% puntos porcentuales menos que lo obtenido en 2006.
- Subsisten deficiencias en la aplicación de la cuota, pues en 2011 hubo 10 circunscripciones en las que alguna lista incumplió la cuota. Esto, al igual que en

2006, revela la necesidad de realizar cambios en la legislación peruana para que se sancione con la no inscripción a la lista que la incumple.

- El hecho de que todas las organizaciones analizadas hayan superado la «cuota efectiva» no significa que su aplicación esté exenta de ciertos sesgos masculinos. Por ejemplo, el porcentaje mínimo de la cuota se sigue aplicando a las mujeres, quienes siempre son minoría, y las listas son mayoritariamente encabezadas por hombres. Las mujeres ocuparon solo 18,6% de las «cabezas de lista» en 2011, 5,4 puntos porcentuales menos que en 2006.
- Entre los factores que se pueden relacionar con el importante decrecimiento producido en la representación de mujeres en el parlamento, se encuentran, en primer lugar, un descenso de casi 10 puntos porcentuales en el voto preferencial obtenido en 2011 respecto del obtenido por las candidatas en 2006 (27,4% versus 37,6%). En segundo lugar, hay que mencionar el descenso en el número de mujeres que encabezaban las listas en un contexto como el peruano, en el que el electorado suele favorecer con su voto preferencial a quien encabeza la lista. Y, por último, un retroceso en el «mapa» de la representación femenina en virtud del cual 11 distritos perdieron representación femenina total o parcialmente. Por el contrario, solo en cuatro distritos electorales aumentó el número de mujeres electas. Además, el número total de distritos electorales sin representación femenina en el Congreso creció de ocho en 2006 a doce en 2011.
- Las mujeres congresistas que postulan a la reelección tienen mucha mayor probabilidad de ser elegidas que las mujeres que postulan sin estar en el ejercicio del cargo. Sin embargo, las mujeres van en menor proporción a la reelección que sus colegas hombres (45% vs. 55%). Por qué muchas mujeres no postulan nuevamente al Congreso es una interrogante que merece una investigación más profunda.

## Capítulo 5

# Presencia mediática de las mujeres y los temas de igualdad de género durante la campaña: cobertura, franja electoral y publicidad pagada

Al igual que en las elecciones de 2006, durante la primera vuelta de la campaña electoral 2011, IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia impulsaron la realización de un monitoreo de medios que permitió observar la cobertura brindada por la prensa escrita, la televisión y la radio a las candidaturas a la presidencia y al Congreso de la República, diferenciándolas por sexo, así como la presencia o no de propuestas de gobierno relacionadas con los temas de igualdad de género.

Complementariamente, se hizo un análisis de los espacios gratuitos de propaganda electoral que, por ley, los medios privados (radio y televisión) están obligados a proporcionar a las organizaciones políticas (comúnmente denominados «franja electoral») para determinar si el uso de estos espacios se orientaba a la difusión de propuestas sobre igualdad de género. Finalmente, se realizó un análisis comparativo del gasto en publicidad realizado por candidatas y candidatos de la circunscripción de Lima y el extranjero para identificar posibles diferencias en el acceso al financiamiento privado. Todos estos análisis se presentan en este capítulo.

### 5.1. Resultados del monitoreo de medios con enfoque de género durante la campaña electoral

Este monitoreo fue realizado por el Observatorio de Medios de la Asociación Civil Transparencia y abarcó los 30 días previos a la primera vuelta electoral (del 11 de marzo al 9 de abril del 2011). Para el análisis de las noticias, se utilizó la metodología elaborada por IDEA Internacional y ONU Mujeres,<sup>30</sup> que ha sido aplicada en ocho países de América Latina y tiene coherencia con las principales categorías utilizadas en el monitoreo de las elecciones de 2006.

El análisis se centró en la cobertura informativa de los medios y fue básicamente cuantitativo, ya que se contabilizó el espacio (en centímetros cuadrados) y tiempo (en segundos) que cinco diarios de alcance nacional, 12 programas radiales y 18 noticieros de televisión de señal abierta les dedicaron a los candidatos y candidatas a la presidencia y al Congreso.<sup>31</sup> Asimismo, se midió el tiempo y espacio que se dedicaron a los temas tratados durante la campaña electoral. Sin embargo, el estudio también tiene algunos rasgos cualitativos, ya que se buscó identificar el sesgo en la cobertura de las noticias sobre los candidatos y candidatas y las noticias sobre igualdad de género.

Si bien este no es un monitoreo de todos los medios de comunicación que existen, sí lo es de una muestra lo suficientemente importante como para formarse una idea de cuáles fueron las prioridades informativas durante la campaña electoral 2011.

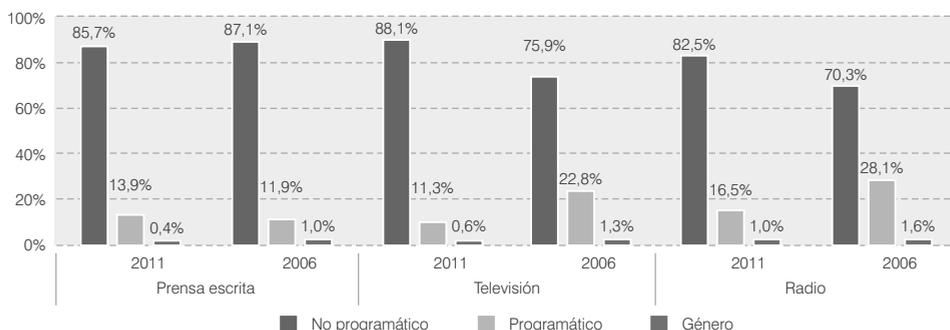
### 5.1.1. ¿Qué temas trataron los medios y qué importancia le asignaron a la igualdad de género?

Para realizar este análisis, la metodología del monitoreo diferencia entre dos tipos de temas: programáticos y no programáticos. Los primeros son aquellas posiciones u opiniones sobre una política pública, aunque no estén formulados necesariamente como una propuesta de gobierno, mientras que los segundos son aquellos relacionados con la coyuntura, los incidentes de campaña o la información que tiene que ver con el propio proceso electoral (Llanos y Nina, 2011).

Asimismo, el monitoreo establece una serie de ámbitos en los que se enmarcan los temas programáticos (economía, educación, salud, seguridad, etcétera) y se hace énfasis en aquellos que constituyan propuestas u opiniones sobre políticas públicas que busquen la igualdad entre hombres y mujeres, es decir, los temas de igualdad de género. Esta información fue agrupada, en cuatro subcategorías bastante similares a las usadas para los análisis de los planes de gobierno: derechos sexuales y reproductivos, no violencia contra la mujer, derechos económicos, sociales y culturales para las mujeres, y participación política (Llanos y Nina, 2011).

Utilizando estas categorías, lo primero que se puede afirmar es que los medios privilegiaron la información no programática, dejando en un segundo plano la información sobre las propuestas y programas de gobierno. En el 2011, este comportamiento ha sido incluso más acentuado en televisión y radio que en la campaña de 2006, como puede verse en el gráfico 14.

Gráfico 14  
 Cobertura de propuestas de igualdad de género en los medios en elecciones 2006 y 2011



Fuente: Dador y Llanos, editoras, 2007. Información del monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia en 2011. Elaboración propia.

El gráfico muestra que en prensa, televisión y radio, la cobertura de temas no programáticos (sucesos de campaña) fue de 88,1% en televisión, 85,7% en prensa escrita y 82,5% en radio; es decir, las acusaciones, las denuncias u opiniones sobre los candidatos y candidatas, los resultados de las encuestas y las actividades de campaña fueron los temas electorales más recurrentes en los diarios y programas monitoreados. Por el contrario, los temas programáticos representaron 13,9% (televisión), 11,3% (prensa escrita) y 16,5% (radio). La radio y la televisión fueron los que más descenso experimentaron en la cobertura programática respecto de 2006.

La información sobre los temas de igualdad de género representó menos del 1% de la información electoral difundida por todos los tipos de medios, pero a la constatación de una escasa cobertura hay que añadirle el hecho de que esta fue aún menor que la registrada en las elecciones de 2006. Así, en prensa escrita, mientras en 2006 fue de 1%, en 2011 fue de 0,4%. En televisión, en 2006, fue de 1,3%, y en 2011, de 0,6%. Y, finalmente, en radio, mientras en 2006 fue de 1,6%, en 2011 fue de 1%.

En el marco de este escenario mediático tan poco programático, si comparamos este porcentaje con el espacio que obtuvieron otros temas importantes como economía, educación, salud y seguridad ciudadana, se observa que, en la radio, los temas de género ocuparon el cuarto lugar en el ranking de temas programáticos; en televisión, el quinto lugar; y en la prensa escrita, el décimo lugar.

Cuadro 16  
Ránking de la cobertura de temas programáticos

Prensa escrita		Televisión		Radio	
Tema	%	Tema	%	Tema	%
Plan de gobierno*	3,4	Plan de gobierno*	3,0	Plan de gobierno*	7,5
Política económica	2,1	Política económica	1,9	Política económica	2,8
Empleo	1,2	Salud	0,8	Reforma del Estado	1,1
Democracia y Estado de Derecho	1,1	Pobreza	0,8	<b>Género</b>	<b>1,0</b>
		Empleo	0,7	Educación	0,8
Lucha contra la pobreza	1,1	<b>Género</b>	<b>0,6</b>	Violencia y seguridad ciudadana	0,7
Educación	0,7	Educación	0,5	Derechos humanos	0,7
Desarrollo sostenible y gestión ambiental	0,5	Jóvenes	0,5	Democracia y Estado de Derecho	0,6
		Democracia y Estado de Derecho	0,3	Jóvenes	0,5
Violencia y seguridad ciudadana	0,4	Violencia y seguridad ciudadana	0,3	Empleo	0,5
Reforma del Estado	0,4	Anticorrupción	0,3	Política exterior	0,3
<b>Género</b>	<b>0,4</b>	Terrorismo	0,3	Pobreza	0,3
Justicia	0,4	Reforma del Estado	0,3	Narcotráfico	0,3
Infraestructura y transporte	0,4	Infraestructura y transporte	0,3	Anticorrupción	0,1
Anticorrupción	0,4	Derechos humanos	0,2	Minería	0,1
Narcotráfico	0,3	Justicia	0,2	Otros	0,4
		Desarrollo sostenible y gestión ambiental	0,1	<b>Total</b>	<b>17,5</b>
Descentralización y desarrollo rural	0,2	Descentralización y desarrollo rural	0,1		
Minería	0,2				
Salud	0,2				
Turismo	0,1				
Defensa nacional	0,1	Narcotráfico	0,1		
Derechos humanos	0,1	Política exterior	0,1		
Jóvenes	0,1	Defensa nacional	0,1		
Otros	0,2	Turismo	0,1		
<b>Total</b>	<b>14,2</b>	Minería	0,1		
		Otros	0,4		
		<b>Total</b>	<b>11,5</b>		

\* En este cuadro se consideran como temas de «plan de gobierno» aquellas menciones a los planes de gobierno de los candidatos(as) que se realizan de manera general, sin dar una opinión/propuesta sobre algún tema concreto.

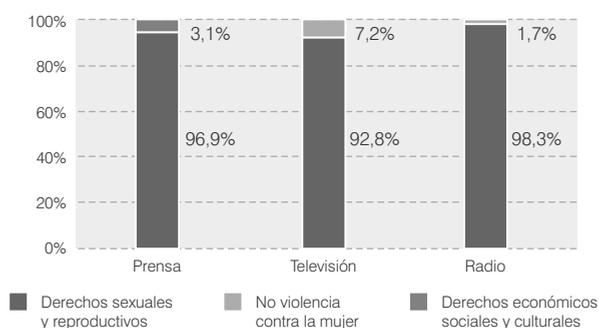
Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.

Elaboración propia.

En ese contexto, las noticias sobre igualdad de género que aparecieron en los medios se produjeron en el marco de actividades específicas que los candidatos y las candidatas presidenciales realizaron como parte de su campaña electoral. En particular, la actividad que generó mayor cobertura mediática fue el conjunto de reuniones que varios de los candidatos y candidatas sostuvieron con el cardenal de Lima, en la que se trató, entre

otros temas, la despenalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Por eso, como se observa en el gráfico 15, dentro de la escasa cobertura que se dio a los temas de género, fue el tema de derechos sexuales y derechos reproductivos el que mayor atención concitó. De hecho, en todos los casos, abarca prácticamente toda la cobertura brindada por el medio. En radio, fue el 98,3%; en televisión, 92,8%; y en prensa, 96,9%. En mucha menor medida, se hicieron referencia a dos subtemas adicionales: no violencia contra la mujer y derechos económicos, sociales y culturales. Es llamativo, además, que no hubo ninguna mención a la promoción de la participación política de la mujer durante el período monitoreado.

Gráfico 15  
Cobertura del tema de igualdad de género desagregada por subtemas (en porcentajes)



Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011. Elaboración propia.

El tema de la no violencia contra la mujer apareció en televisión durante la campaña debido a que el candidato a la presidencia Luis Castañeda Lossio acompañó a una mujer golpeada por su pareja a ser atendida en un centro de salud. El candidato aprovechó la cobertura mediática para proponer sanciones drásticas contra este tipo de violencia en un futuro gobierno, mientras que, en radio, el tema apareció gracias a que una lideresa de la sociedad civil presentó un informe sobre el feminicidio en el Perú e hizo un llamado a los candidatos y candidatas a trabajar sobre este tema.

Sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, solo aparecieron dos notas en la prensa escrita. Una fue la propuesta de un candidato al Congreso de crear una cuota de género en el sector construcción; otra, un pedido de que las políticas de inclusión social debieran considerar la problemática particular de las mujeres.

También es importante saber cuál fue el tono o sesgo de las notas periodísticas relacionadas con la igualdad de género. Como se observa en el cuadro 17, hubo un alto

porcentaje de sesgo desfavorable: 45% en prensa escrita, 48% en televisión y 78,5% en radio. Sin embargo, si se hace un análisis por subtemas, se ve que en ese universo son los derechos sexuales y reproductivos los que concentran mayoritariamente este sesgo negativo; los porcentajes más altos se registran en televisión (51,7%) y en radio (79,8%).

Cuadro 17  
Sesgo de la cobertura de subtemas de género

	Prensa escrita			Televisión			Radio		
	Favorable	Desfavorable	Neutro	Favorable	Desfavorable	Neutro	Favorable	Desfavorable	Neutro
Derechos sexuales y reproductivos	48,5	46,5	5,0	32,6	51,7	15,7	20,2	79,8	0,0
No violencia contra la mujer	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Derechos económicos sociales y culturales	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	50,2	45,0	4,8	37,4	48,0	14,5	21,5	78,5	0,0

Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.  
Elaboración propia.

Cabe mencionar que una noticia fue calificada con sesgo desfavorable cuando las declaraciones u opiniones de los candidatos y/o periodistas iban en contra de un enfoque de derechos; por ejemplo, cuando se declaraba en contra de brindar mejores condiciones para que las mujeres puedan decidir libremente sobre su cuerpo o cuando no se reconocía el derecho a una relación y convivencia entre dos personas del mismo sexo.

Como ya se explicó, la reunión que sostuvieron los candidatos y candidatas presidenciales con el cardenal de Lima dio pie al debate sobre la despenalización del aborto y del matrimonio de las personas del mismo sexo. Tras ella, la posición de los y las candidatas fue unánime en contra de ambos temas y así lo manifestaron en los medios, aunque con matices. Los altos porcentajes de información desfavorable sobre los derechos sexuales y reproductivos que vemos en el cuadro se refieren a estas declaraciones. Contrariamente, las noticias con sesgo favorable son declaraciones de los candidatos(as) a favor de la educación sexual y la prevención para evitar embarazos no deseados.

Por último, los resultados del monitoreo también arrojaron que fueron los candidatos y candidatas a la presidencia de la República quienes, en el marco de la campaña electoral, hicieron mayor referencia a los temas de igualdad de género (cuadro 18). En el caso de la prensa escrita, fue Keiko Fujimori quien más tiempo les dedicó (2,1%) y en televisión y radio lo hizo Ollanta Humala, con 4,5% y 41,4%, respectivamente.

**Cuadro 18**  
Cobertura de temas de género por candidato y candidata presidencial (en porcentajes)

Candidato(a)	Prensa escrita		Televisión		Radio	
	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato
Alejandro Toledo	26,2	0,1	23,8	0,2	23,2	0
Pedro Pablo Kuczynski	24,7	0,1	21	0,4	22,3	0
Ollanta Humala	18,2	0,4	17,1	4,5	16,6	41,4
Luis Castañeda	14,5	0,1	22,3	0,6	19,1	0
Keiko Fujimori	11,9	2,1	13,5	0,7	18,7	0

Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.  
Elaboración propia.

En el caso de la candidata Fujimori, sus intervenciones estuvieron referidas a su posición en contra del aborto y a su propuesta para implantar la pena de muerte a los violadores. Asimismo, acusó al candidato Humala de estar a favor del aborto. Así, encontramos un titular en la prensa escrita que le atribuye las siguientes declaraciones: «Keiko: Gana Perú legalizará el aborto».<sup>32</sup> En el caso de Ollanta Humala, las noticias aparecidas en la prensa escrita se refirieron a su oposición a la despenalización del aborto, así como al matrimonio de personas del mismo sexo; también se relacionaron con el hecho de que el candidato se declaró «a favor de la vida», el matrimonio y la familia.

A su vez, en televisión y radio, el candidato Toledo se declaró en contra del matrimonio entre personas del mismo sexo, pero a favor de la unión civil, y el candidato Castañeda mencionó también la importancia de la educación sexual para prevenir embarazos no deseados.

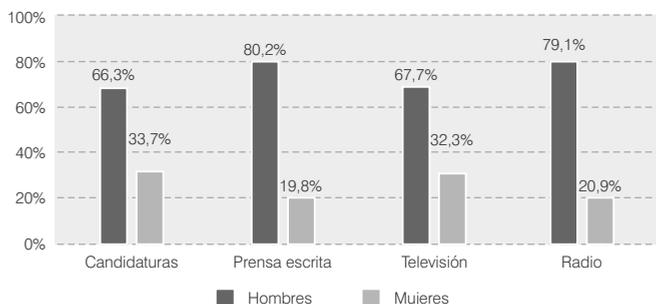
### 5.1.2. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso de la República en los medios de comunicación

En este punto, se presentan los resultados del análisis de las apariciones de los candidatos y candidatas que postularon por la circunscripción electoral de Lima y el extranjero en las elecciones de 2011. El objetivo de este análisis fue determinar la existencia o no de una cobertura equitativa y proporcional a su presencia en las listas electorales entre hombres y mujeres. A diferencia del monitoreo realizado en 2006, esta vez se ha restringido el análisis a los candidatos(as) por Lima, dado que la muestra de medios seleccionada para el monitoreo estuvo formada por diarios y programas de televisión y radio con

sede en la capital, y la mayoría de noticias electorales aludían a las candidaturas de limeñas, antes que a las de otras circunscripciones.

En el caso específico de Lima y el extranjero, fueron 158 las mujeres que postularon al Congreso, lo que representó 34% de las candidaturas. Sin embargo, si comparamos este porcentaje con la cobertura mediática que tuvieron en relación con los hombres, vemos que solo la televisión les otorgó una presencia proporcional, con 32,3%. Por el contrario, en la prensa escrita y la radio, la presencia de mujeres candidatas fue bastante menor a su proporción en las listas (19,8% y 20,9%, respectivamente).

Gráfico 16  
Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso por la circunscripción de Lima y el extranjero



Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.  
Elaboración propia.

Es importante añadir que, en el caso de la televisión, solo cuatro candidatas acapararon cerca de la mitad del tiempo dedicado a las 34 mujeres que aparecieron en los noticieros televisivos. Tres de ellas postulaban a la reelección (Luciana León, Lourdes Alcorta y Fabiola Morales) y una (Gina Pacheco) se hizo conocida mediáticamente por haberse desempeñado como enfermera del ex presidente Alberto Fujimori. En el caso de los candidatos hombres, la mitad del tiempo otorgado a estos fue para 10 candidatos de los 72 que aparecieron alguna vez en los noticieros televisivos. Todos ellos eran reconocidos personajes de la política nacional y seis contaban ya con experiencia parlamentaria previa.<sup>33</sup>

En la radio también ocurrió algo similar, pues más de la mitad del tiempo dedicado a las candidatas se debió a la presencia de solo cuatro mujeres y solo dos de ellas ya se habían desempeñado anteriormente como congresistas: Martha Chávez y Luz Salgado. En el caso de los hombres, 14 candidatos de los 84 que aparecieron en los noticieros radiales se llevaron la mitad del tiempo dedicado a los candidatos varones.

Finalmente, en la prensa escrita, el tipo de medio que menor espacio les dedicó a las candidatas, nuevamente cuatro mujeres ocuparon la mitad del espacio dedicado a las 27 candidatas que tuvieron cobertura en los programas monitoreados. Ellas fueron Cecilia Tait, Marisol Pérez Tello, Fabiola Morales y Rocío de la Piniella. En el caso de los varones, 10 candidatos de los 77 que tuvieron cobertura se llevaron la mitad del espacio otorgado a los candidatos varones.

Otro dato importante surge de la cobertura que dieron los medios a candidatos y candidatas en función del partido político o alianza electoral a la que pertenecían. En el cuadro 19, se observa que en el caso de tres organizaciones (Gana Perú, PAP y Alianza Solidaridad Nacional), la cobertura que les dieron los tres tipos de medios de comunicación está muy por debajo de su porcentaje de presencia en la lista. Por el contrario, la agrupación política con mayor presencia mediática de sus candidatas al Congreso fue Fuerza 2011. Ellas representaron 38,8% de la lista por Lima presentada por esta agrupación, pero la cobertura que lograron en televisión fue superior a la de sus pares varones (55,7%), y en radio, fue casi similar (49,3%).

Cuadro 19  
Porcentaje de cobertura a candidatas de la circunscripción Lima  
y el extranjero por agrupación política y tipo de medio

Agrupación política	% de mujeres en la lista	% de espacio/tiempo otorgado a las candidatas mujeres en relación con el tiempo otorgado a su agrupación política		
		Prensa	Televisión	Radio
Fuerza 2011	38,8	21,8	55,7	49,3
PAP	41,6	9,1	33,9	1,0
Alianza Perú Posible	33,3	28,4	20,1	34,0
Gana Perú	36,1	4,7	12,2	18,0
Alianza por el Gran Cambio	33,3	33,4	36,3	21,5
Alianza Solidaridad Nacional	30,5	28	19,7	24,4

Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.  
Elaboración propia.

Por su parte, Alianza por el Gran Cambio tuvo una cobertura equitativa en prensa escrita (33,4%) y algo superior en televisión (36,3%) en relación con el porcentaje de candidatas que llevó en la lista (33,3%). La Alianza Solidaridad Nacional llevó 30,5% de mujeres candidatas y solo la cobertura en prensa escrita fue proporcional con la presencia de mujeres en la lista. Finalmente, el Partido Aprista Peruano, la agrupación que más candidatas presentó en su lista por Lima (41,6%), logró solo 33,9% de presencia de candidatas en televisión, solo 9,1% en prensa escrita y apenas 1% en la radio.

### 5.1.3. ¿De qué hablaron los candidatos y candidatas en la contienda parlamentaria?

Como se ha mencionado, tanto la última como la elección anterior se caracterizaron por un debate abrumadoramente no programático, en el que la confrontación y lo coyuntural primaron sobre las propuestas de gobierno. En este escenario, vale la pena interrogarse si existe alguna diferencia entre el tipo de discurso de los candidatos y candidatas, tal como fue reflejado en la cobertura mediática. El monitoreo realizado reveló, en primer lugar, que fueron las candidatas al Congreso quienes más tiempo dedicaron a hablar sobre temas programáticos cuando aparecieron en la prensa escrita. Así, mientras los candidatos dedicaron 14,3% de su tiempo a temas programáticos, las mujeres les destinaron 27,8%, es decir, prácticamente el doble. En el caso de la radio, también hay una diferencia importante, pues los candidatos dedicaron 18,8% a estos temas, mientras que las candidatas lo hicieron en 25%. Finalmente, en televisión, tanto hombres como mujeres hablaron en igual proporción sobre temas programáticos (21%).

Cuadro 20  
Tratamiento de temas programáticos y no programáticos por  
candidatos y candidatas al Congreso (porcentajes)

	Prensa escrita		Televisión		Radio	
	Programático	No programático	Programático	No programático	Programático	No programático
Candidatos	14,3	85,7	21,8	78,2	18,8	81,2
Candidatas	27,8	72,2	21,4	78,6	25	75

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010. Elaboración propia.

En cuanto a contenidos puntuales, los temas programáticos más abordados por las candidatas fueron género, justicia, juventud, derechos humanos, educación y corrupción, mientras que los hombres hicieron mayor referencia a los temas vinculados a la política económica, la reforma del Estado, la democracia y el Estado de Derecho. Como se observa en el cuadro 21, en los tres tipos de medios, fueron las mujeres quienes más abordaron este tipo de temas.

En prensa escrita, las mujeres dedicaron a temas de género 10,8% de su cobertura, mientras los hombres solo 1%. En cuanto a contenidos, este porcentaje está constituido por cinco notas periodísticas que mostraron las propuestas para impulsar la educación sexual y la difusión de los métodos de planificación familiar desde el Congreso, para así evitar los embarazos no deseados. Una noticia fue la propuesta de crear una cuota de género en el sector de la construcción.

En televisión, las candidatas dedicaron al tema 1,9%, mientras que los hombres apenas 0,2%. En radio, el tema solo fue tocado por las candidatas. Respecto de los contenidos, en ambos tipos de medios, los temas fueron básicamente la importancia de la educación sexual para las mujeres y la no violencia contra la mujer. Es importante destacar que en televisión y en radio, las menciones a la igualdad de género se produjeron porque los propios periodistas preguntaron sobre estos temas a las candidatas al momento de ser entrevistadas. Sin embargo, cuando se entrevistó a candidatos hombres en los noticieros televisivos y radiales, nunca se les preguntó sobre este punto. Esto quiere decir que en el imaginario periodístico los temas relacionados con la igualdad de género siguen siendo una materia predominantemente relacionada con las mujeres y no con los hombres.

Cuadro 21  
Cobertura de temas de género por sexo del candidato al Congreso

Candidato(a)	Prensa escrita		Televisión		Radio	
	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado a temas de género por el candidato
Hombres	84,8	1,0	69	0,2	79,1	0
Mujeres	15,2	10,8	31	1,9	20,9	2,4

Fuente: Monitoreo de medios realizado por IDEA Internacional y Transparencia, 2011.  
Elaboración propia

## 5.2. Análisis del uso dado por las organizaciones políticas a la franja electoral

La legislación vigente considera el otorgamiento de espacios gratuitos para emitir propaganda electoral durante las elecciones presidenciales y parlamentarias en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, tanto de carácter público como privado (artículos 190 y 194 de la Ley Orgánica de Elecciones). Estos espacios deben distribuirse equitativamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral por un espacio diario de diez minutos, desde sesenta días antes hasta dos días antes de las elecciones.

La normativa señala, además, que la distribución de la franja electoral se determina sobre la base de los siguientes criterios: 50% se reparte de manera equitativa entre todos los partidos políticos y alianzas electorales participantes; 50% se distribuye de acuerdo con el número de congresistas con que cuenta cada organización política en el Congreso de la

República, mientras que a los partidos políticos que participan por primera vez se les asigna el menor tiempo. Para las elecciones de 2011, el tiempo asignado a los partidos en contienda se dividió en tres períodos, que se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 22  
Distribución de la franja electoral (segundos por día)

Agrupación política	11 de marzo al 26 de marzo	27 de marzo al 4 de abril	5 abril al 8 de abril
Partido Aprista Peruano	102	204	306
Gana Perú	77	154	232
Alianza Solidaridad Nacional	66	132	198
Alianza para el Gran Cambio	48	96	144
Fuerza 2011	32	100	132
Perú Posible	32	64	96
Otras agrupaciones	50 y 32	64	114 y 96

Fuente: Plan de Medios para la Elecciones Generales 2011, Oficina Nacional de Procesos Electorales. Elaboración propia.

Los resultados presentados reflejan el uso de los espacios asignados a las seis agrupaciones con mayor representación en el Congreso en los medios televisivos seleccionados por la Oficina de Procesos Electorales, Frecuencia Latina, Panamericana Televisión, América Televisión, ATV Canal, Global TV y Televisión Nacional del Perú.

La tendencia que se observó en cuanto al uso de estos espacios es que, al igual que en 2006, fueron utilizados exclusivamente para promover a los candidatos(as) presidenciales, lo que sucedió con las cinco agrupaciones que llevaron este tipo de candidaturas. Estas fueron Gana Perú, Solidaridad Nacional, Alianza por el Gran Cambio, Fuerza 2011 y Perú Posible. Solo el Partido Aprista Peruano, que no tuvo candidatura presidencial, utilizó su tiempo para promocionar el voto para su lista al Congreso, pero esto se realizó de manera general, sin aludir a ninguna candidatura específica.

En esa línea, las candidaturas presidenciales utilizaron este espacio para hacer énfasis en aquellas propuestas o mensajes que consideraban podían atraerles un mayor voto por parte del electorado. Así, cinco de las seis agrupaciones políticas que son parte de este análisis centraron sus propuestas en temas relacionados con el empleo, la salud, la educación, la lucha contra la corrupción y la lucha contra la pobreza, aunque no en todas las etapas de la franja electoral. Las propuestas específicas a favor de las mujeres estuvieron ausentes de la franja electoral, pese a que, como ya se ha visto, algunas agrupaciones llevaban propuestas sobre este campo en sus planes de gobierno.

Cuadro 23

Temas abordados en la franja electoral en televisión por las seis agrupaciones políticas con representación en el Congreso

Agrupación política	Propuestas	Mensaje
Gana Perú	<p>Spot 1: Programa Pensión 65, para garantizar una pensión justa aunque las personas no hayan contribuido para la jubilación.</p> <p>Spot 2: Seguro universal y gratuito, postas médicas con especialistas en todo el país, en cada provincia, SAMU (servicio de atención móvil de urgencia).</p> <p>Spot 3: Mejores sueldos para profesores, desayunos y almuerzos en las escuelas, cunas gratuitas para niños hasta 3 años.</p> <p>Spot 4: Salario básico de 750 soles, ampliación del Programa Juntos, creación de un millón de puestos de trabajo, incentivos a las pequeñas y medianas empresas, programas de microcrédito y capacitación.</p> <p>Spot 5: Más comisarias y aumento de efectivos policiales en las calles, aumento de remuneraciones a la policía, penas severas para la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo.</p>	<p>Mensaje 1: Pensión 65 para hacer la diferencia.</p> <p>Mensaje 2: Salud de calidad para hacer la diferencia.</p> <p>Mensaje 3: Educación de calidad para hacer la diferencia.</p> <p>Mensaje 4: Inclusión social para hacer la diferencia.</p> <p>Mensaje 5: Seguridad para hacer la diferencia.</p>
Alianza Solidaridad Nacional	Programa alimenticio Hambre Cero para erradicar la desnutrición. Bajar el indicador de hambre y miseria de 17% a 0%.	Si Lucho Castañeda lo promete, lo cumple.
Alianza para el Gran Cambio	Jóvenes con educación de primer nivel, con remuneraciones dignas y beneficios sociales.	El mundo avanza hacia la modernidad, pero en el Perú hay 10 millones que no tienen agua en sus casas y dos millones que no tienen trabajo.
Fuerza 2011	Un Perú con seguridad y oportunidades.	Construimos un Perú estable, sin terrorismo; es el momento de construir un Perú con oportunidades para los jóvenes entusiastas, para las madres que luchan, para los hombres trabajadores.
Perú Posible	<p>Spot 1: Becas en las mejores universidades para los más destacados, duplicar el sueldo de los maestros con mayor capacitación, institutos técnicos que aseguren trabajo de calidad.</p> <p>Spot 2: Estabilidad de los precios.</p> <p>Spot 3: Triplicar las exportaciones, construcción de viviendas populares y caminos para crear empleos.</p>	<p>Mensaje 1: Revolución en la educación, el Perú de mañana empieza en nuestras escuelas.</p> <p>Mensaje 2: Ustedes preocupense por sus familias, que de la estabilidad de precios me encargo yo.</p> <p>Mensaje 3: Con Toledo al Perú no lo para nadie.</p>
Partido Aprista Peruano	Ninguna.	Spot: Tócame que soy realidad. El progreso en el país es una realidad con la estrella del Perú. El Perú es imparabile, ningún otro gobierno en la historia ha hecho más obras.

Fuente: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010. Elaboración propia.

### 5.3 La publicidad política contratada en los medios masivos de comunicación durante la primera vuelta: ¿subsisten las diferencias por sexo?

En la investigación realizada sobre las elecciones de 2006 por IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia, uno de los hallazgos más importantes fue la existencia de importantes diferencias entre los montos gastados en publicidad contratada por los candidatos y las candidatas al Parlamento.<sup>34</sup> De hecho, tomando como muestra las inversiones realizadas en este rubro por quienes postulaban por el distrito electoral de Lima, se determinó que el gasto de los hombres fue 4,6 veces más que el de las mujeres (Dador y Llanos, editoras, 2007).

Sobre estas últimas elecciones, se realizó nuevamente un análisis de la publicidad contratada que abarcó el período comprendido entre el 9 de febrero y el 9 de abril de 2011, para lo cual se observó la programación diaria de seis canales de señal abierta con sede en la capital, 21 radioemisoras con sede en Lima y siete diarios limeños de circulación nacional.<sup>35</sup> No se consideró la publicidad publicada y/o transmitida en las ediciones regionales de los medios monitoreados.

Para lograr aproximarse a los montos invertidos, se realizaron estimaciones de gasto de acuerdo con las tarifas publicitarias consignadas en el portal web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), las cuales fueron remitidas por los medios de comunicación en cumplimiento de la ley peruana vigente.<sup>36</sup> Se utilizaron las tarifas más bajas (rotativos en el caso de TV y radio) cuando se observó que la publicidad de un partido no había sido transmitida en el mismo horario o programa. Las negociaciones y canjes hechos entre la empresa de comunicación y el partido político para tarifas especiales no fueron consideradas para este análisis.

Según la estimación hecha para este estudio, en la primera vuelta de la campaña electoral se gastaron aproximadamente 15 millones de dólares en publicidad en medios masivos de comunicación con sede en la capital. De este monto, 76,7% (11 millones y medio) se destinó a publicidad de candidaturas presidenciales y 23,3% (3 millones y medio) a publicidad de candidatos y candidatas al Congreso por la circunscripción de Lima y el extranjero.

Más de la tercera parte del gasto total (publicidad presidencial sumada a publicidad parlamentaria) fue realizado por la Alianza Electoral Perú Posible, que, de hecho, fue la agrupación que más invirtió en publicidad para su candidatura presidencial, acaparando casi la mitad del gasto registrado por todas las organizaciones analizadas. Sin embargo,

en lo que respecta a las candidaturas al Congreso, ocupó el cuarto lugar en gasto. Gana Perú fue la segunda agrupación que más gastó en promover su candidatura presidencial, pero en cuanto a candidaturas parlamentarias, fue la que menos gastó. Fuerza 2011, la única que presentó una candidata mujer a la presidencia entre los partidos analizados, fue la tercera entre todas las organizaciones que más gastaron en publicidad presidencial y la segunda en gasto de publicidad parlamentaria.

Por su parte, la Alianza Solidaridad Nacional fue la organización que más dinero gastó en publicidad para las candidaturas parlamentarias, duplicando el gasto que cualquier otra organización realizó, aunque tan solo fue la cuarta en cuanto a gasto en publicidad presidencial. El Partido Aprista Peruano, que no llegó a presentar candidatura presidencial, fue el tercero en cuanto a gasto parlamentario. Finalmente, Alianza por el Gran Cambio fue la organización que menos gastó en ambos tipos de propaganda.

Cuadro 24  
Estimación del gasto publicitario por agrupación política en medios de comunicación durante la campaña electoral (en dólares americanos)

Agrupación política	Candidato(a) a la presidencia-gasto del partido	Candidatos(as) al Congreso por Lima	Total
Perú Posible	5 104 821	430 583	5 535 404
Solidaridad Nacional	1 417 873	1 143 600	2 561 473
Gana Perú	2 298 206	165 730	2 463 936
Fuerza 2011	1 726 969	451 213	2 178 182
Alianza por el Gran Cambio	1 037 581	222 345	1 259 926
Partido Aprista Peruano*	0	435 289	435 289
Otras agrupaciones	2 454	558 196	560 650
Total	11 587 904	3 406 957	14 994 860

\* La candidata presidencial del Partido Aprista Peruano renunció a su candidatura antes del inicio del período monitoreado.

Fuente: Monitoreo de la publicidad electoral realizado por Transparencia, 2011.

Elaboración propia.

Si analizamos el gasto publicitario por tipo de medio, vemos que la televisión se lleva 87% del dinero invertido en publicidad presidencial; esto es, más de diez millones de dólares. En radio se invirtió cerca de un millón y medio de dólares, y la prensa escrita fue el tipo de medio donde menos publicidad se contrató, poco más de 89 mil dólares. Dos organizaciones, una de ellas Fuerza 2011, que, como ya se dijo, tuvo como candidata a una mujer, no contrataron ninguna publicidad en prensa escrita (ver cuadro 25).

Cuadro 25

Estimación del gasto publicitario de candidatos y candidatas a la presidencia o del partido según tipo de medio (en dólares americanos)

Agrupación política	Televisión	Radio	Prensa escrita	TV
Perú Posible	4 620 653	466 336	17 833	5 104 821
Gana Perú	1 963 045	275 328	59 833	2 298 206
Fuerza 2011	1 483 920	243 049	0	1 726 969
Solidaridad Nacional	1 126 728	291 144	0	1 417 873
Alianza por el Gran Cambio	863 012	162 603	11 967	1 037 581
Partido Aprista Peruano*	0	0	0	0
Otras agrupaciones	0	2 454	0	2 454
Total	10 057 357	1 440 914	89 633	11 587 904

\*La candidata presidencial del Partido Aprista Peruano renunció a su candidatura antes del inicio del período monitoreado.

Fuente: Monitoreo de la publicidad electoral realizado por Transparencia, 2011.  
Elaboración propia.

En todo caso, en cuanto al gasto en publicidad para candidaturas presidenciales, se observa una inversión y una capacidad recaudatoria similar entre la candidata Keiko Fujimori, de Fuerza 2011, y los candidatos de otras organizaciones políticas. No fue la que más gastó, pero sí compró un paquete publicitario importante en televisión y radio.

Si esto ocurrió en el nivel presidencial, a nivel parlamentario, se volvió a observar, respecto a los candidatos a Lima y el extranjero, que, en general, los hombres candidatos de los partidos analizados gastaron cuatro veces más que las mujeres en publicidad en todos los tipos de medios (79,9% versus 20,1%), aunque existió una diferencia más marcada en televisión, medio en el que los hombres gastaron casi nueve veces más que las mujeres. El cuadro 25 muestra que del total de gasto realizado en publicidad en televisión, 90,3% fue realizado por candidatos y solo 9,7% por candidatas. En radio, la proporción fue de 28% para las mujeres y 72% para los hombres; en prensa escrita, 89,8% fue para los candidatos y 10,1% para las candidatas.

**Cuadro 26**  
Estimación del gasto publicitario de candidatos y candidatas al Congreso según sexo y tipo de medio (en dólares americanos)

Medio	Hombres		Mujeres		Total
	Monto	%	Monto	%	
Televisión	830 709	90,3	89 473	9,7	920 182
Radio	1 258 975	72,0	490 166	28,0	1 749 141
Prensa escrita	161 245	89,8	18 191	10,2	179 436
Total	2 250 929	79,9	597 830	20,1	2 848 759

*Fuente:* Monitoreo de la publicidad electoral realizado por Transparencia, 2011. Gastos correspondientes a Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza por el Gran Cambio, Alianza Perú Posible, Alianza Solidaridad Nacional y Partido Aprista Peruano. Elaboración propia.

Como se observa, la radio fue el medio en que más publicidad pagada de mujeres candidatas se registró, el doble que en televisión y prensa. Aunque habría que hacer un análisis más profundo, quizás a través de entrevistas con las propias candidatas, si se toma en cuenta que diversos estudios señalan que para las mujeres es más difícil acceder a recursos privados para financiar sus campañas, una de las causas para esta preferencia podría ser el menor precio en las tarifas publicitarias que cobra la radio en comparación con la televisión, teniendo, a su vez, una llegada más masiva a la ciudadanía que la prensa escrita. En todo caso, el siguiente desagregado por agrupación política y sexo respecto de la publicidad pagada en televisión revela que las mujeres de tres organizaciones (Solidaridad Nacional, Perú Posible y Gana Perú) no colocaron publicidad en este medio.<sup>37</sup>

En el caso de las demás organizaciones, el Partido Aprista Peruano fue la segunda fuerza política que más gastó en publicidad televisiva. Fueron los candidatos los que sufragaron 76,5% del total invertido en publicidad televisiva, mientras que solo tres mujeres gastaron 23,5%. De estos candidatos, solo un hombre y una mujer salieron electos. En el caso de Fuerza 2011, el 2% gastado por las candidatas corresponde solo a una mujer que contrató publicidad y que, además, salió electa. Hay que señalar que de los nueve representantes en el Congreso que la agrupación logró colocar por la circunscripción de Lima, cuatro son mujeres. Sin embargo, las otras tres mujeres que no contrataron publicidad televisiva ya eran conocidas mediáticamente.

**Cuadro 27**  
Estimación de gasto publicitario de candidatas y candidatas al Congreso en televisión por agrupación política y sexo

Agrupación política	Mujeres		Hombres		Total
	Monto	%	Monto	%	
Partido Aprista Peruano	58 226	23,5	189 178	76,5	247 404
Fuerza 2011	4 544	2,0	223 680	98,0	228 224
Solidaridad Nacional	0	0,0	198 074	100,0	198 074
Perú Posible	0	0,0	185 644	100,0	185 644
Alianza por el Gran Cambio	26 703	85,5	4 543	14,5	31 247
Gana Perú	0	0,0	29 590	100,0	29 590
Total	89 473	9,7	830 709	90,3	920 183

*Fuente:* Monitoreo de la publicidad electoral realizado por Transparencia, 2011. Gastos correspondientes a Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza por el Gran Cambio, Alianza Perú Posible, Alianza Solidaridad Nacional y Partido Aprista Peruano. Elaboración propia.

Alianza por el Gran Cambio fue la única agrupación en que las mujeres contrataron bastante más publicidad que los hombres. Tres mujeres contrataron el 85% del gasto total de la alianza y solo un hombre fue responsable del 15% restante. En el caso de la radio, se observa que solo en el caso de Gana Perú, las candidatas no invirtieron recursos en publicidad, aunque sí lo hicieron los candidatos. Además, en varios partidos, el porcentaje gastado por las mujeres es bastante significativo. Tal es el caso de las candidatas de Solidaridad Nacional, que gastaron 37,9% del total, aunque hay que matizar que cerca de 75% del gasto estimado de las mujeres de este partido se debió a publicidad emitida por una candidata a través de una corporación nacional de radioemisoras de la que ella era gerente general. Dicha candidata logró ser electa.

En Fuerza 2011, el gasto de las mujeres fue 31,6% y correspondió a cinco candidatas, de las cuales dos salieron elegidas congresistas. En el PAP y Alianza para el Gran Cambio, pasó algo muy parecido: de ocho candidatos que contrataron publicidad radial, tres fueron mujeres y cinco hombres, aunque la proporción del gasto de las mujeres frente a los hombres en el PAP fue de 23%, mientras que, en Alianza para el Gran Cambio, fue de 18%. Finalmente, en la Alianza Perú Posible, solo dos mujeres contrataron publicidad en radio frente a 17 candidatos hombres, lo que representó 7,4% del gasto total. Ninguna de estas dos mujeres logró salir electa.

**Cuadro 28**  
 Estimación de gasto publicitario de candidatos y candidatas al Congreso en radio por agrupación política y sexo

Agrupación política	Mujeres		Hombres		Total
	Monto	%	Monto	%	
Solidaridad Nacional	352 541	37,9	578 331	62,1	930 872
Perú Posible	15 440	7,4	192 876	92,6	208 316
Fuerza 2011	59 553	31,6	128 982	68,4	188 535
Partido Aprista Peruano	41 761	23	140 165	77	181 927
Gana Perú	0	0	122 503	100	122 503
Alianza por el Gran Cambio	20 871	17,8	96 118	82,2	116 989
Total	490 166	28,0	1 258 975	72,0	1 749 142

*Fuente:* Monitoreo a la publicidad electoral realizado por Transparencia. 2011. Gastos correspondientes a Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza por el Gran Cambio, Alianza Perú Posible, Alianza Solidaridad Nacional y Partido Aprista Peruano. Elaboración propia.

En cuanto al gasto publicitario en prensa escrita, este fue bastante menor si se compara con los otros medios analizados. En este medio, son las mujeres del Partido Aprista las que más han invertido en comparación con otras organizaciones: 37%. En términos absolutos, fueron ocho candidatos hombres y cuatro mujeres quienes colocaron publicidad en diarios. En menor medida, las candidatas de Alianza por el Gran Cambio apostaron también por invertir en publicidad en los diarios, e hicieron el 15% del total gastado por su agrupación, aunque cabe anotar que el gasto del único hombre que colocó publicidad en este partido (Daniel Córdova) fue más de cinco veces mayor al gasto hecho por las candidatas.

En Perú Posible, Fuerza 2011 y Solidaridad Nacional, el gasto de las mujeres no superó el 10% del gasto en publicidad, y en Gana Perú, las mujeres no contrataron publicidad en la prensa escrita.

**Cuadro 29**  
 Estimación del gasto publicitario de candidatos y candidatas al Congreso en prensa escrita por agrupación política y sexo

Agrupación política	Mujeres		Hombres		Total
	Monto	%	Monto	%	
Alianza por el Gran Cambio	11 373	15,3	62 736	84,7	74 109
Perú Posible	3 213	8,8	33 410	91,2	36 623
Fuerza 2011	841	2,4	33 614	97,6	34 455
Solidaridad Nacional	539	3,7	14 115	96,3	14 654
Gana Perú	0	0	13 637	100	13 637
Partido Aprista Peruano	2 225	37,3	3 734	62,7	5 959
Total	18 191	10,2	161 245	89,8	179 135

*Fuente:* Monitoreo de la publicidad electoral realizado por Transparencia, 2011. Gastos correspondientes a Gana Perú, Fuerza 2011, Alianza por el Gran Cambio, Alianza Perú Posible, Alianza Solidaridad Nacional y Partido Aprista Peruano. Elaboración propia.

Pero ¿qué impacto han tenido estas inversiones publicitarias en la elección de las mujeres? Si damos una mirada más cualitativa al gasto publicitario de las mujeres, vemos resultados diferentes. Por un lado, una mujer que era una cara nueva en política y que postuló por primera vez a un cargo público, al no ser conocida mediáticamente antes de la campaña, logró ser elegida gracias a una intensa campaña publicitaria a través de las emisoras radiales de la empresa en la que se desempeñaba como gerente general. Fue la candidata que más publicidad colocó en los medios, por un monto que alcanzó aproximadamente 307 500 dólares.

Por otro lado, de las 12 mujeres electas por Lima, cinco no contrataron publicidad en ninguno de los medios analizados. Sin embargo, habría que considerar que estas mujeres ya tenían presencia en los medios y una alta visibilidad por su trabajo en la esfera pública, ya que tres de ellas eran parlamentarias que iban a la reelección, otra fue en su momento una de las figuras más destacadas del voleibol nacional y la última era una de las voceras del partido que ganó la presidencia de la República.

No todas las candidatas que realizaron inversión publicitaria tuvieron éxito en las urnas: 20 de ellas contrataron publicidad en los tres tipos de medios por un monto aproximado de 160 mil dólares, pero no fueron electas. Poco más de la mitad de ese gasto fue hecho por tres candidatas.

## En resumen, podemos señalar lo siguiente:

- Los contenidos no programáticos en los medios de comunicación constituyeron 88,1% de los monitoreados en televisión, 85,7% en la prensa escrita y 82,5% en la radio. La radio y la televisión fueron los tipos de medios en los que más descendió la cobertura sobre temas programáticos respecto de 2006.
- En ese contexto de debate escasamente programático, los temas de igualdad de género tuvieron una presencia minoritaria, pues representaron menos de 1% de la información electoral difundida por todos los tipos de medios. De manera más específica, fue 0,4% en prensa escrita, 0,6% en televisión y 1% en radio. En todos los casos, la cobertura registrada en estas elecciones fue menor que la producida en las elecciones de 2006. Asimismo, los temas de igualdad de género aparecieron en los medios debido a actividades realizadas por los candidatos y candidatas a la presidencia, en particular, por la visita que hicieron al cardenal de Lima, que propició un debate mediático sobre la despenalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo.
- Respecto a la cobertura proporcionada por los medios a candidatos y candidatas al Parlamento por la circunscripción de Lima y el extranjero, se registraron inequidades en la radio y en la prensa escrita. Si bien las mujeres representaron un 33,7% de las candidaturas, solo tuvieron una cobertura en radio de 19,8%, y en prensa escrita, de 20,9%. Paralelamente, la televisión fue el tipo de medio que más espacio otorgó a las mujeres candidatas y con una mayor proporción: 32,3%. Esto no necesariamente se tradujo en más mujeres en las pantallas, ya que solo cuatro candidatas acapararon poco más de la mitad de este tiempo. Tres de ellas, además, postulaban a la reelección.
- Fueron las candidatas al Congreso quienes más tiempo le dedicaron a visibilizar la agenda de género cuando aparecieron en los medios, en comparación con los candidatos varones. Además de la ausencia de propuestas sobre estos temas por parte de los candidatos, esto se debió a que los periodistas solo preguntaron sobre estos temas a las candidatas y no a los candidatos.
- Al igual que en las elecciones anteriores, los espacios gratuitos asignados por el Estado a las organizaciones políticas para emitir su propaganda electoral fueron utilizados por todas las agrupaciones para publicitar sus candidaturas presidenciales, salvo en el caso del Partido Aprista, que no presentó dicha candidatura. En los mensajes emitidos durante estos espacios, ninguna de las organizaciones mencionó algún tema de igualdad de género.

- El gasto total de publicidad contratada por los candidatos(as) a la presidencia y al parlamento por el distrito electoral de Lima y el extranjero de los partidos analizados fue de 14 994 860 dólares, de los cuales un porcentaje abrumador fue contratado en televisión. Asimismo, 77% de este monto corresponde a publicidad de candidatos(as) a la presidencia y 23% a candidatos y candidatas al Congreso. En ese marco, la candidata presidencial Keiko Fujimori muestra un gasto publicitario similar al de otros candidatos, aunque fue el candidato Alejandro Toledo el que tuvo 44% del monto gastado por todos los postulantes a la presidencia.
- A nivel parlamentario, los candidatos de Lima y el extranjero gastaron cuatro veces más que las mujeres candidatas en publicidad en todos los tipos de medios (79,9% versus 20,1%), aunque existió una diferencia más marcada en televisión, medio en el que los hombres gastaron casi nueve veces más que las mujeres. Contrariamente, es la radio el medio donde se observa una mayor inversión por parte de las candidatas mujeres. Ello confirmaría la idea de que generalmente las mujeres tienen menos recursos para invertir en sus campañas, por lo cual optan por medios más económicos, y que, a su vez tienen mayor llegada a los votantes.
- La contratación de publicidad pagada o la ausencia de ella en los medios de comunicación tiene efectos diversos sobre las posibilidades de elección de las mujeres en el parlamento y debería ser investigada en mayor detalle. Por un lado, existen algunas candidatas que no han realizado ninguna inversión y que, sin embargo, han sido elegidas; inversamente, algunas realizaron inversiones importantes en este rubro, pero no lograron ser elegidas. Parecería estar claro que solo si una candidata tiene ya un alto perfil mediático o un liderazgo ya consolidado, su elección no se verá afectada por la falta de publicidad.

## Conclusiones y recomendaciones

Una mirada global sobre lo expuesto en cada uno de los capítulos de este libro nos permite concluir que el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres afronta aún retos muy importantes en los diferentes niveles de elección.

Más allá del impacto que tuvo y sigue teniendo la introducción de la cuota de género en el sistema electoral peruano, con el incremento en la oferta de candidaturas de mujeres como efecto inmediato, esta medida de acción afirmativa viene mostrando ciertas limitaciones para lograr su objetivo de promover, en el tiempo, un incremento de mujeres en los puestos de decisión política en condiciones de igualdad.

Esto se observa con mayor nitidez, por ejemplo, en el caso de las elecciones municipales, en las que las postulaciones se realizan en listas «cerradas y bloqueadas», que cumplen, en general, el 30% obligatorio, pero ante la ausencia de un mandato de posición que obligue a los partidos a colocar a las mujeres en lugares «elegibles», las candidatas a regidoras son ubicadas en puestos inferiores que no garantizan su elegibilidad.

Existen también problemas de compatibilidad con el sistema electoral en dos niveles. En el caso de las elecciones regionales, en 2009 se introdujeron una serie de modificaciones al sistema de elección de los consejeros(as) regionales titulares y accesitarios(as). Y aunque se dio un paso adelante cuando el Jurado Nacional de Elecciones precisó que la cuota se debía aplicar a ambas categorías por separado, la nueva elección por provincia puede ser un estímulo para que las organizaciones lleven más mujeres como candidatas en los distritos plurinominales que en los uninominales, donde puede ser más difícil ganar una elección.

En ese sentido, aunque en las elecciones de 2010 el porcentaje de consejeras electas prácticamente se ha mantenido, pues solo ha bajado 0,5 puntos porcentuales (ahora se sitúa en 27,6%), este estudio muestra diferencias entre el porcentaje de mujeres postuladas en distritos uninominales (36%) y plurinominales (44%), así como en el número de elegidas en ambos tipos de distritos: 25,1% en los primeros y 33,7% en los segundos.

En el caso de las elecciones parlamentarias, el descenso del número de mujeres elegidas en este espacio ha sido más que notorio, pues ha pasado de 29,1% en 2006 (al momento de la elección) a 21,5%, en un contexto en que el número de parlamentarios se incrementó en diez escaños. En estos años, la combinación de un sistema electoral de representación proporcional con listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial, en el que se aplica el sistema de cuotas, ha garantizado, en el caso peruano, una oferta importante de mujeres y ha mostrado un éxito relativo en la elección, pero la cuestión de fondo es que el propio diseño del sistema electoral hace que no se pueda garantizar un número mínimo de mujeres electas como sí lo haría un sistema de listas cerradas y bloqueadas con una cuota o medida paritaria que contemple un mandato de posición.

Adicionalmente, el presente estudio identifica otros factores relacionados con este descenso, como la obtención de un porcentaje considerablemente menor de votos preferenciales (10 puntos porcentuales menos) y la presencia de menos mujeres que hombres encabezando las listas en un contexto como el peruano, en el que el electorado suele favorecer con su voto preferencial a quien ocupa esta posición, y, por último, un retroceso en el mapa de la representación femenina, en virtud del cual once distritos perdieron representación femenina completa o parcialmente. Por el contrario, solo en cuatro distritos electorales aumentó el número de mujeres electas. Además, el número total de distritos electorales sin representación femenina en el Congreso creció de ocho en 2006 a doce en 2011.

Sin embargo, es importante destacar que, en un escenario de sistema proporcional con listas cerradas y desbloqueadas y voto preferencial, como el de las elecciones parlamentarias peruanas, cobran importancia crucial las condiciones de la competencia. En ese marco, la existencia de igualdad de condiciones para competir entre hombres y mujeres es un factor crítico. Cualquier desbalance puede tener consecuencias para las posibilidades de elección de las mujeres, disminuyendo su representación.

En ese sentido, al igual que lo registrado sobre las elecciones de 2006 por la publicación *La igualdad esquivada* (Dador y Llanos, editoras, 2007), en los comicios de 2011 se han identificado dos inequidades importantes que afectaron a las candidatas: el acceso desigual a los medios de comunicación masiva y el acceso inequitativo al financiamiento privado. Se volvió a realizar un monitoreo de los medios desde un enfoque de género durante los 30 días previos a las elecciones, respecto de la cobertura proporcionada por los medios a candidatos y candidatas al parlamento por la circunscripción de Lima y el extranjero. Los resultados mostraron inequidades en la cobertura en radio y prensa escrita, pues si bien las mujeres representaron 33,7% de las candidaturas, solo tuvieron

una cobertura en radio de 19,8% y en prensa escrita de 20,9%. La televisión otorgó a las mujeres candidatas 32,3% del espacio, pero la cobertura se centró en cuatro candidatas que acapararon poco más de la mitad de este tiempo.

En el caso del acceso al financiamiento privado, los candidatos por la circunscripción de Lima y el extranjero gastaron cuatro veces más que las candidatas en publicidad en todos los tipos de medios (79,9% versus 20,1%), aunque existió una diferencia más marcada en televisión, medio en el que los hombres gastaron casi nueve veces más que las mujeres. Es la radio el medio donde se observa, proporcionalmente, una mayor inversión por parte de las candidatas. En suma, las cifras parecen indicar las dificultades de las mujeres para recaudar recursos y, por ende, invertirlos en aspectos vitales para la campaña, y muestran que cuando acceden a ellos, prefieren invertirlos en radio, que, con un menor costo, tiene una importante capacidad de llegada al electorado.

Volviendo al tema de la aplicación de la cuota, es importante destacar que pese a las varias elecciones en las que ya ha sido aplicada, subsisten problemas en la fiscalización de su cumplimiento por parte de las autoridades electorales. Estos problemas ya se identificaron en 2006; no obstante, se han vuelto a producir, tanto en las elecciones regionales y municipales de 2010 como en las parlamentarias de 2011. El primer capítulo de este informe explica que en las elecciones parlamentarias hubo diez circunscripciones en las que se incumplió la cuota y que solo una organización cumplió estrictamente con esta acción afirmativa en todas las listas presentadas en todas las circunscripciones. Lo mismo sucedió en las elecciones regionales, en las que 16% de las listas inscritas no cumplieron con la cuota; en las municipales (provinciales) 3% tampoco lo hicieron. Esto se debe a la ausencia de una verificación de su cumplimiento tras finalizar el proceso legal de tachas, renunciaciones y exclusiones de candidatos(as).

Siendo importante la fiscalización y el real cumplimiento de esta medida de acción afirmativa en la contienda electoral, resulta preocupante que tras 15 años de aplicación de esta medida en el Perú, no se haya logrado un cambio de cultura política en las organizaciones que nominan las candidaturas para dar paso a una mirada más inclusiva de la diversidad de género y que no se muestre una real voluntad política de promoción de los liderazgos de mujeres. Ello se traduce, por ejemplo, en el hecho de que la presencia de las mujeres en las listas a presidencias regionales, vicepresidencias regionales y alcaldías es mínima.

Si bien los partidos en general cumplen las cuotas y en esta elección han superado la denominada «cuota efectiva», su porcentaje se sigue aplicando a las mujeres, quienes siempre son minoría. Además, las listas son mayoritariamente encabezadas por hombres,

tendencia que se ha incrementado en las elecciones de 2011, habiendo sido las mujeres «cabeza de lista» solo en 18,6%, 5,4 puntos porcentuales menos que en 2006. Por último, aunque hay que profundizar en el análisis de las causas, los datos confirman que hay menos mujeres que hombres postulando a la reelección (45% versus 55%), pese a tener mayores probabilidades de ser elegidas.

Todo ello revela un sesgo claramente masculino en la concepción del poder político y la existencia de organizaciones políticas dispuestas a cumplir los mínimos legales, pero no siempre a mejorarlos. Pese a estos problemas, el tema de la falta de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, al igual que muchos otros temas relacionados con la igualdad de género, generalmente no forman parte de la agenda pública. En las elecciones de 2010 y 2011, no fueron parte de las prioridades expresadas por los candidatos y candidatas en sus planes de gobierno, ni en los acuerdos suscritos a favor de la gobernabilidad.

Lo afirmado se constata cuando se observa que los «pactos electorales» suscritos entre los partidos y las organizaciones políticas con motivo de las elecciones regionales no contemplan específicamente la reducción de las brechas de género, ni la conversión de este enfoque en un eje transversal de la política local. En el caso de los planes de gobierno presentados por los candidatos(as) en las elecciones presidenciales, muchas de las propuestas se orientan a mejorar las condiciones para el cuidado de los hijos y la familia, así como a la atención de poblaciones vulnerables, pero siguen siendo invisibles las inequidades de género que persisten en nuestra sociedad.

Al igual que en 2006, el Plan de Gobierno de Gana Perú fue el que puso mayor énfasis en promover la igualdad de género en diferentes ámbitos, considerando a las mujeres como sujeto de derechos, pero lo escrito no se tradujo en los mensajes de campaña; más bien, las propuestas de esta agrupación fueron mediatizadas por presiones de la Iglesia católica, lo que también les sucedió a otros candidatos(as) cuando expresaron atisbos de propuestas para la ampliación de derechos civiles respecto de la diversidad sexual o de protección de derechos sexuales y reproductivos para las mujeres.

Por último, tal como sucedió en 2006, el tema de la participación política de las mujeres sigue siendo de escasa prioridad para las agrupaciones políticas, pues no se registran propuestas al respecto. Los hallazgos del monitoreo de medios realizado corroboran esta afirmación. En un contexto de debate electoral predominantemente no programático, los temas relacionados con la igualdad de género representaron menos del 1% de la cobertura noticiosa y, en ese universo, más del 90% fueron informaciones relacionadas con derechos sexuales y reproductivos y ninguno (0%) se vinculó con los derechos

políticos de las mujeres. Tampoco aparecieron estos temas en los contenidos difundidos por las organizaciones en la franja electoral gratuita otorgada por el Estado.

Cabría preguntarse, por tanto, cuál es el papel de los partidos políticos peruanos en el impulso de cambios, en tanto articuladores de la representación política. Algunos de los datos mencionados muestran inercia y adaptación al statu quo en lo que se refiere a sus propuestas de gobierno, lo que también se observa en sus estatutos, ya que solo dos agrupaciones que participaron en las últimas elecciones generales incluyeron otros mecanismos de promoción de candidaturas femeninas, más allá de limitarse a repetir lo estipulado en la cuota legal.

Un aspecto positivo del período es que el número de mujeres en las máximas instancias ejecutivas de los partidos políticos ha pasado de 26% en 2006 a 40% a 2011, una cifra más cercana al 53% de mujeres militantes con que cuentan. Este incremento debería ser una oportunidad para que las mujeres en puestos de decisión partidaria impulsen cambios dentro de sus organizaciones para promover la igualdad de género.

Una vez dibujado el panorama, es momento de preguntarse qué se puede hacer en adelante y qué cambios se deben impulsar para crear una nueva agenda para la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres peruanas. Es un tema que atañe, por supuesto, a las organizaciones políticas, a sus militantes y dirigentes (hombres y mujeres), pero también a la sociedad civil, en especial a los movimientos de mujeres que siempre han ido a la vanguardia de los cambios a favor de la igualdad de género, y, por supuesto, a las instituciones públicas, como el Ministerio de la Mujer (y ahora también «de Poblaciones Vulnerables»), a las autoridades electorales y al propio parlamento, donde se han presentado una serie de propuestas de reformas para garantizar la igualdad en el acceso de las mujeres a cargos de elección popular que no han sido aprobadas y, en algunos casos, ni siquiera debatidas.

En lo que al Jurado Nacional de Elecciones respecta, este propuso, en el año 2011, un proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral, sobre el que luego ha remitido algunas modificaciones.<sup>38</sup> Entre las propuestas más saltantes de este proyecto respecto de la cuota electoral de género, se plantea que las listas que no cumplan con esta sean declaradas improcedentes; que si una candidata fallece, renuncia, es excluida o tachada antes de la fecha de inscripción de la lista, será remplazada por otra candidata, sin que proceda sustitución alguna después de esa fecha; y que el requisito del cumplimiento de la cuota se mantenga hasta el final del proceso de la inscripción de la lista. Asimismo, que la cuota se aplique a las listas de titulares y suplentes de manera separada y que las listas de candidatos contengan el número correlativo que indique la posición

de estos, alternándose las posiciones de hombres y mujeres hasta agotar el equivalente de la cuota electoral de mujeres, ocupando las accesorias la misma posición que las titulares en la lista correspondiente.

Asimismo, recientemente, el Poder Ejecutivo aprobó en Consejo de Ministros un Proyecto de Alternancia de Género que será remitido al Congreso para su debate, en el que se plantea la eliminación del voto preferencial y la alternancia hasta que se cumpla no menos del 30%, aplicable a los cargos de elección popular (que se aplicará también a las candidaturas de suplentes) y a los cargos en partidos políticos.<sup>39</sup>

En este marco, corresponde evaluar el camino recorrido y las propuestas presentadas, reconociendo la importancia que ha tenido la introducción de la cuota de género en el sistema electoral peruano, pero, a la vez, analizando sus limitaciones y sus posibilidades de refuerzo como medida promotora de la igualdad en la política. Este proceso no debería ser ajeno a los nuevos debates que se vienen dando en América Latina, el más importante de los cuales es la introducción de la paridad como un elemento crítico en la concepción de un sistema democrático renovado, que, sin pretender remplazar a la democracia representativa, aspira a enriquecerla posibilitando que sus «ciudadanas» accedan a la promesa incumplida de una universalidad que aspiraba a extender los derechos a todas las personas sin distinción pero que, sin embargo, históricamente, solo ha posibilitado el ejercicio cabal de la ciudadanía del sujeto masculino. En consecuencia, la paridad debe ser vista como un medio para «universalizar realmente la democracia misma» (Sierra, 2007: 191) permitiendo que hombres y mujeres accedan por igual al gobierno de las naciones en todas sus esferas.

En todo caso, serán los propios actores políticos y los líderes de opinión, hombres y mujeres, quienes decidirán si asumen ese reto. Como un aporte para ello, a continuación proponemos algunas recomendaciones orientadas a impulsar posibles cambios y reformas. Algunas de estas recomendaciones ya fueron mencionadas en la investigación de 2006, pero aún siguen vigentes.

**PRIMERO:** Reforzar el diseño de la cuota de género a través de medidas complementarias para su aplicación en las diversas elecciones, particularmente en las elecciones de los concejos municipales, introduciendo un mandato de posición obligatorio que permita ubicar a las mujeres en puestos elegibles, lo que garantizaría un mayor número de mujeres electas.

**SEGUNDO:** A partir de los datos presentados por este estudio, realizar un análisis más profundo sobre el impacto de las reformas electorales realizadas en el sistema de

elección de los consejos regionales para conocer si dichos cambios están propiciando que los partidos políticos hagan diferencias al momento de postular a hombres y mujeres en circunscripciones uninominales que afecten sus condiciones de elegibilidad.

TERCERO: Mejorar los procedimientos para que el cómputo de la cuota de género se realice durante todo el proceso de inscripción de las listas y no solo al momento de su admisión. Asimismo, en la línea de lo propuesto por el Jurado Nacional de Elecciones y otras organizaciones del movimiento de mujeres, y a la luz de la experiencia de otros países, sería necesario legislar para que si la lista no cumple con la cuota en alguno de estos momentos, esta no sea finalmente inscrita.

CUARTO: En un contexto de elección como el parlamentario, donde el voto preferencial es tan determinante, se debe apostar, desde la legislación, por nivelar las condiciones de competencia entre hombres y mujeres. En el informe de 2006 se recomendó a los partidos solicitar que se haga efectivo el financiamiento público que les corresponde y que se encuentra contemplado por la Ley de Partidos.

Una medida de este tipo no solamente permitiría solventar las dificultades de una actividad partidaria realizada sin recursos mínimos y limitaría las posibilidades de recurrir a financiamiento privado poco claro, sino que también permitiría incorporar acciones afirmativas para apoyar a las mujeres, ya sea a través de la orientación de recursos para fortalecer sus liderazgos (como sucede en Brasil, Colombia, Costa Rica, México o Panamá), ya sea para brindar subsidios directos a las candidaturas (como sucede en Colombia) o a través de financiamiento público indirecto, por ejemplo, reservando espacios para la promoción de las candidaturas femeninas en las franjas electorales, como se ha regulado en Brasil.

QUINTO: Otro tema crítico para la igualdad de oportunidades en la competencia electoral es, sin duda, el acceso equitativo a los medios de comunicación. Los medios pueden ser grandes aliados en la consecución de la igualdad de género, pues no solo reproducen la realidad, sino que pueden ayudar a transformarla, resignificándola. Sigue siendo un reto pendiente sensibilizar a los medios y trabajar con ellos para que, en su agenda, estén incluidos estos temas.

SEXTO: Pese al descenso del porcentaje de elección de las mujeres en el último proceso electoral, el voto preferencial ha sido un factor que las ayudó a alcanzar mayores cifras de presencia, sobre todo en un escenario en el que la democracia interna de los partidos es relativamente débil y opaca. Sin embargo, este sistema tiene la desventaja de que fragmenta en demasía la competencia electoral, que se vuelve intrapartidaria

además de interpartidaria. Por ello, ante las propuestas de eliminarlo, se debe ser consciente de la necesidad de incluir medidas que garanticen una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los espacios de representación, sobre todo si se opta por las listas cerradas y bloqueadas. Una propuesta sería incorporar el mandato de alternancia entre hombres y mujeres en la composición de las listas.

SÉTIMO: Las organizaciones políticas tienen la «llave» de la representación política y son actores fundamentales en la democracia, pero también es crucial que se democratizen sus estructuras, prácticas y lógicas, abriéndolas a la diversidad de género, pero también a la diversidad racial o étnica. La cuota electoral, como única disposición en la Ley de Partidos, es claramente insuficiente. Legislaciones como la costarricense, por ejemplo, exigen un compromiso por la equidad de género en sus estatutos, destinar fondos en forma paritaria para la capacitación de hombres y mujeres con contenidos con perspectiva de género, la presentación de listas paritarias con ubicación alternada de hombres y mujeres y una composición también paritaria de todas sus estructuras.

OCTAVO: La presencia de las mujeres en la militancia partidaria peruana es considerable, casi de 53% en promedio, y en las estructuras de gobierno de los partidos políticos, las mujeres representan aproximadamente 40%. Es indispensable que las mujeres traduzcan su presencia en «acciones críticas» para lograr reformas dentro de sus organizaciones políticas, a fin de que estas sean más sensibles y comprometidas con la igualdad de género. Muchas son las estrategias que pueden implementarse, pero una, en particular, puede acelerar los cambios: convencer a los hombres de que la desigualdad que afecta a las mujeres es también un déficit de la democracia y que a ellos también les concierne incorporar el capital humano, intereses y aspiraciones de la mitad de la población.

NOVENO: Producir cambios profundos requiere generalmente de una multiplicidad de actores trabajando juntos. Diversas experiencias en la región y el mundo dan testimonio de lo importantes que son las alianzas para avanzar hacia el objetivo de la igualdad de género: alianza entre mujeres, más allá de las fronteras ideológicas partidarias, en aquellos temas donde pueda haber consensos mínimos; alianzas con la sociedad civil y, en específico, con los movimientos de mujeres, que tienen un recorrido y conocimiento valioso sobre estos temas; alianzas con el mundo académico, que puede brindar herramientas técnicas para elaborar las reformas; y alianzas con los medios de comunicación, para sensibilizar a la opinión pública y movilizarla a favor de los cambios.

# Notas a pie de página

- <sup>1</sup> Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional, punto 11, sobre promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, y Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, entre otros.
- <sup>2</sup> Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, publicada el 18 de noviembre de 2002.
- <sup>3</sup> Mediante la Ley 29053, publicada el 26 de junio de 2007, se dispuso que el presidente regional no formara parte del consejo regional con la finalidad de establecer un contrapeso al ejecutivo regional. Desde entonces, solo los consejeros regionales forman parte del consejo regional, y ellos anualmente eligen a un consejero delegado que convoca y preside las sesiones del consejo regional, lo representa y tramita sus acuerdos.
- <sup>4</sup> Al respecto, ver el art. 1 del instructivo sobre democracia interna para la elección de candidatos de los partidos políticos y movimientos regionales para el proceso de elecciones regionales y municipales 2010 (Resolución 302-2010-JNE).
- <sup>5</sup> De estas 337 listas, 294 fueron inscritas por los jurados electorales especiales.
- <sup>6</sup> El Jurado Electoral Especial de Coronel Portillo no consideró, al momento de resolver, que la lista también incumplía con la cuota de género. Ver Resolución 001-2010-JEE-CP.
- <sup>7</sup> La característica de este tipo de listas es que el orden en el que se presentan los candidatos es fijo e inamovible y, por tanto, el electorado solo puede votar por la lista en su conjunto respetando el orden prestablecido por las organizaciones políticas al momento de confeccionarlas y presentarlas.
- <sup>8</sup> Según datos del MIMDES, en dichas elecciones, el porcentaje de mujeres en el primer tercio a nivel provincial fue de 20,6% y, en el distrital, de 20,1%; en el segundo, de 34% y 42,1%, respectivamente; y, en el tercero, de 45,4% y 37,9%, respectivamente.
- <sup>9</sup> 8657 en distritos frente a 1701 en provincias, según información del Jurado Nacional de Elecciones en el último proceso electoral (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2010).
- <sup>10</sup> Este predictamen fue elaborado sobre la base de dos proyectos de ley presentados por las parlamentarias Mercedes Cabanillas y Martha Moyano en la legislatura 2006-2010.
- <sup>11</sup> Declaraciones del congresista Raúl Castro Stagnaro, publicadas en el diario *Perú 21* en su edición del 22 de abril de 2009. Disponibles en <<http://peru21.pe/imprensa/noticia/mandan-al-archivo-proyecto-alternancia/2009-04-22/244610>>.
- <sup>12</sup> Declaraciones del congresista Rolando Sousa, publicadas en el diario *Perú 21*, en su edición del 22 de abril de 2009. Disponibles en <<http://peru21.pe/imprensa/noticia/mandan-al-archivo-proyecto-alternancia/2009-04-22/244610>>.
- <sup>13</sup> Dichos partidos fueron Somos Perú, que dispuso un mandato de posición en sus listas; el Partido Popular Cristiano, que incluyó la aplicación de la cuota del 30% en cada tercio de la lista; el Partido Socialista, que también estableció un mandato de posición; y el Partido Aprista Peruano, que decidió aplicar la cuota a la fórmula presidencial (Dador y Llanos editoras, 2007).
- <sup>14</sup> Según el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones, «Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional».

- <sup>15</sup> Si bien varios de estos partidos se presentaron en una alianza electoral, es el cálculo de los escaños obtenidos por cada organización de manera independiente lo que ha determinado su inclusión en este análisis. En ese sentido, el porcentaje de escaños obtenidos por cada una fue el siguiente: Partido Nacionalista Peruano: 36,2%, Fuerza 2011: 28,5%, Perú Posible: 7,7%, Acción Popular: 3,9%, Partido Popular Cristiano: 4,6%, Partido Aprista Peruano: 3,1% y Solidaridad Nacional: 2,3%.
- <sup>16</sup> También hubo otra candidata mujer durante la competencia electoral: Juliana Reymer, quien postuló por la agrupación Fuerza Nacional. Sin embargo, ella obtuvo un porcentaje de votación muy bajo y su agrupación política no logró representación en el Congreso. Hay que mencionar que también fue inscrita como candidata, por el Partido Aprista Peruano, la ex ministra de Economía Mercedes Aráoz, quien renunció por discrepancias con dicho partido respecto de la configuración de la lista parlamentaria. El PAP, por tanto, no tuvo candidatura presidencial en esa elección.
- <sup>17</sup> Si bien esta propuesta trasciende el ámbito de lo sexual y reproductivo y tiene que ver también con la igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos, para el análisis se la ha mantenido en este rubro.
- <sup>18</sup> Declaraciones recogidas en radio Capital, edición digital del 21 de marzo de 2011. Disponibles en <[http://www.capital.com.pe/2011-03-21-ollanta-humala-y-cardenal-cipriani-se-reunieron-noticia\\_347498.html](http://www.capital.com.pe/2011-03-21-ollanta-humala-y-cardenal-cipriani-se-reunieron-noticia_347498.html)>.
- <sup>19</sup> Declaraciones recogidas por el diario *Perú 21* en su edición digital del 25 de abril de 2011. Disponibles en <<http://peru21.pe/noticia/747999/humala-favor-aborto-terapeutico>>.
- <sup>20</sup> Declaraciones recogidas por el diario *El Comercio* el 27 de enero de 2011. Disponibles en su edición digital: <<http://elcomercio.pe/politica/705798/noticia-cipriani-que-quieren-matar-ninos-no-estan-preparados-gobernar>>.
- <sup>21</sup> *El Comercio*, edición digital del 29 de enero de 2011. Disponible en <<http://elcomercio.pe/politica/705798/noticia-cipriani-que-quieren-matar-ninos-no-estan-preparados-gobernar>>.
- <sup>22</sup> Declaraciones recogidas por Radio Programas del Perú el 24 de marzo de 2011. Disponibles en <[http://www.rpp.com.pe/2011-03-24-toledo-hemos-limado-asperanzas-con-el-cardenal-juan-luis-cipriani-noticia\\_348724.html](http://www.rpp.com.pe/2011-03-24-toledo-hemos-limado-asperanzas-con-el-cardenal-juan-luis-cipriani-noticia_348724.html)>.
- <sup>23</sup> Tomado del diario *El Trome*. Edición digital del 10 de marzo de 2011. Disponible en <<http://trome.pe/elecciones-2011/725606/noticia-ppk-favor-union-entre-homosexuales>>.
- <sup>24</sup> Declaraciones recogidas por el diario *El Comercio* en su edición digital del 24 de enero de 2011. Disponibles en <<http://elcomercio.pe/actualidad/703349/noticia-keiko-difiere-kenji-sobre-adopcion-ninos-parejas-homosexuales>>.
- <sup>25</sup> Tomado del diario *El Comercio*, edición digital del 22 de enero de 2011. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/politica/702364/noticia-cipriani-critico-union-civil-gay-va-contra-derecho-natural>>.
- <sup>26</sup> Por ejemplo, Amazonas es una circunscripción en la que se eligen dos escaños. Sin embargo, para cumplir la cuota de género, cada organización debe presentar una lista de tres integrantes, donde al menos uno debe ser del sexo en minoría (Resolución 4952-2010-JNE).
- <sup>27</sup> La teoría de la masa crítica sostiene que el impacto de un grupo minoritario se determina por el peso relativo que tenga dentro de una sociedad más amplia. Cuando el grupo alcanza un tamaño determinado o condición de «masa crítica», estará en condiciones de imponer cambios en la cultura y las normas institucionales, marcando una diferencia sustantiva dentro de los parlamentos y dando lugar a la «representación sustantiva o cualitativa» (Dahlerup, 1993).
- <sup>28</sup> Tal es el caso de Elsa Canchaya, legisladora elegida por Junín, desafortunada por el nombramiento de su empleada doméstica como funcionaria de su despacho en el Congreso, lo que constituía un nombramiento ilegal para ejercer un cargo público; el de Tula Benítez, quien contrató a un empleado «fantasma» al que se le pagaba una remuneración sin que trabajara efectivamente; y el de Rocío Benítez, acusada de robar energía eléctrica.

- <sup>29</sup> Por ejemplo, el caso de José Anaya, parlamentario que fue acusado de sobredimensionar sus gastos operativos presentando facturas que correspondían a rubros no permitidos.
- <sup>30</sup> Para mayor detalle, consultar Llanos y Nina, 2011.
- <sup>31</sup> Ver la muestra completa en el anexo 2.
- <sup>32</sup> Diario *Correo*, 28 de marzo de 2011.
- <sup>33</sup> Estos fueron, por orden de mayor a menor cobertura, Daniel Abugattás (Gana Perú), Mauricio Mulder (PAP), Jorge del Castillo (PAP), Carlos Raffo (Fuerza 2011), Kenji Fujimori (Fuerza 2011), Omar Chegade (Gana Perú), Juan Sheput (Alianza Perú Posible), Martín Belaunde (Alianza Solidaridad Nacional), Carlos Bruce (Alianza Perú Posible) y Fernán Altuve (Fuerza 2011).
- <sup>34</sup> La Ley de Partidos Políticos vigente permite la contratación de publicidad política en los diferentes medios de comunicación privados, pero esta debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Se establece, además, que las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Asimismo, estas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales dos días después de la convocatoria a elecciones.
- <sup>35</sup> Televisión: Frecuencia Latina, América Televisión, Panamericana Televisión, Televisión Nacional del Perú, ATV y Global TV. Radio: Radio San Borja, Radio Programas del Perú, CPN Radio, Radio Felicidad, Capital, La Exitosa, La Inolvidable, La Calle, La Caribeña, La Mega, La Nueva Q, Radiomar Plus FM, Moda, Oasis, Onda Q, Oxígeno, Panamericana FM, Inca AM, Planeta, Ritmo Romántica y Studio 92 FM. Prensa escrita: *Correo*, *El Comercio*, *El Peruano*, *La República*, *Perú 21* y *El Trome*.
- <sup>36</sup> Art. 39 de la Ley de Partidos Políticos y art. 57 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (<<http://www.web.onpe.gob.pe/modFondospartidarios/eg2011/tarifas.php>>).
- <sup>37</sup> Es importante anotar que la candidata al Congreso por Perú Posible, Cecilia Tait, apareció en un *spot* televisivo que fue transmitido en varios canales de televisión por un costo aproximado de 400 000 dólares. Aunque la candidata aparecía en el *spot* junto a su candidato a la Presidencia, ella ha manifestado que fue invitada a participar y que quien asumió el costo de transmisión fue su agrupación política. Por tanto, para este reporte, se ha considerado ese monto como parte del gasto de la publicidad presidencial de Perú Posible.
- <sup>38</sup> La propuesta a la que se hace referencia es el proyecto de ley 590-2011/JNE, presentado el 29 de noviembre de 2011. Para ver las modificaciones solicitadas a este proyecto por el propio jurado, ver Movimiento Manuela Ramos, 2012.
- <sup>39</sup> Al respecto revisar información publicada por el diario *El Comercio* en su edición digital del 17 de octubre de 2012 disponible en <<http://elcomercio.pe/actualidad/1483970/noticia-gobierno-plantea-alternancia-genero-listas-candidatos>>. También información publicada en la Página Web de la Presidencia de la República disponible en <<http://www.presidencia.gob.pe/ejecutivo-aprueba-la-ley-de-alternancia-de-genero>>.

# Bibliografía

Alcántara Sáez Manuel

1997 «Las tipologías y funciones de los partidos políticos». En Mella Márquez, editor. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal, pp. 37 - 56

Dador, Jennie y Beatriz Llanos, editoras

2007 *La igualdad esquivada: una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*. Lima: IDEA Internacional y Transparencia.

Dahlerup, Drude

1993 «De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada el caso de las mujeres en la política escandinava». *Debate feminista*, año 4, vol. 8, Ciudad de México.

Defensoría del Pueblo. República del Perú

2007 *Informe 122. La cuota de género en el Perú: Supervisión de las elecciones regionales y municipales provinciales 2006*. Serie de Informes Defensoriales. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, República del Perú

2011 *Cumplimiento de la cuota de género en el Perú. Supervisión de las nuevas elecciones municipales 2009 y de las elecciones regionales y municipales 2010*. Documento de trabajo. Lima: Defensoría del Pueblo.

Del Águila, Alicia

2004 *Mujeres en los partidos políticos del Perú: Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

Jurado Nacional de Elecciones. Base de datos *INFOGob*. 2012.

2011 *Compendio Estadístico Electoral. Elecciones regionales y municipales 2010*. Elecciones generales 2011. Lima, 2011. Disponible en:  
<[http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO\\_ESTADISTICO.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO_ESTADISTICO.pdf)>.

Llanos, Beatriz y Juana Nina

2011 *Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios*. Lima: IDEA Internacional y ONU Mujeres.

Larserud, Stina y Rita Taphorn

2007 *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Matland, Richard

2002 «Estrategias para ampliar la representación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales». En IDEA Internacional. *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*. Estocolmo, pp. 111-186.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

2010 *Resultados de las Elecciones Regionales y Municipales. Cumplimiento de las Cuotas Electorales*. Lima: MIMDES.

Movimiento Manuela Ramos

2012 *Manuela en el Congreso*, 222, abril.

Osborne, Raquel

2008 «Desigualdad y relaciones de género en las organizaciones: diferencias numéricas, acciones positivas y paridad». En Alicia Puleo (editora). *El reto de la igualdad de género. Nuevas perspectivas en ética y filosofía política*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 121-124.

Roza, Vivian, Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza

2010 *Partidos políticos y paridad. La ecuación pendiente*. Lima: IDEA Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo.

Unión Interparlamentaria

2008 *Igualdad en la política: Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*. Ginebra: UIP.

Schmidt, Gregory D.

2012 *Disparidades de género en la re-elección: los ciclos electorales de 2006 y 2010-2011 en el Perú*. Documento inédito. Versión traducida al español. Lima: IDEA Internacional.

Sierra González, Ángela

2007 «La democracia paritaria y las paradojas ocultas de la democracia representativa». En Ángela Sierra González y María del Pino de la Nuez (editoras). *La democracia paritaria. Aportaciones para un debate*. Barcelona, pp. 191-206.

Páginas web e información electrónica

Plan de Gobierno 2011-2016 de Alianza por el Gran Cambio.

<<http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernoalianzaporelgrancambio.pdf>>

Plan de Gobierno 2011-2016. Alianza Solidaridad Nacional.

<<http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernocastaneda.pdf>>

Plan de Gobierno 2011-2016 de Fuerza 2011.

<<http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernofuerza2011.pdf>>

Plan de Gobierno 2011-2016 de Gana Perú

<<http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>>

Plan de Gobierno 2011-2016 de Perú Posible

<<http://www.peruposible.org.pe/files/Plan-de-Gobierno-Peru-Posible-2011-2016.pdf>>

<<http://www.infogob.com.pe>>

<<http://www.mesadeconcertacion.org.pe/elecciones/compromisos.php>>

<<http://www.cepes.org.pe>>

<<http://www.jne.gob.pe>>

## Anexo 1

Cuadro resumen de temas priorizados en pactos electorales suscritos en las campañas municipal y regional de 2010 (por departamento)

Región	Temas
Amazonas	<p>Compromiso «Todos por la nutrición y la salud de las madres, niñas y niños 2011-2014» por el cual se acordó:</p> <p>Contribuir a metas nacionales de reducción de desnutrición crónica y anemia en menores de 5 años, y de las muertes maternas y de los recién nacidos.</p> <p>Fortalecer la participación de niñas, niños y adolescentes a nivel regional.</p> <p>Fortalecer las Defensorías Municipales (Demuna) e implementar una Subgerencia Regional de Protección Social para enfrentar la violencia.</p> <p>Poner en acción estrategias para erradicar el trabajo infantil.</p> <p>Promover iniciativas para la incorporación de mujeres y jóvenes, comunidades indígenas y campesinas en la gestión del desarrollo regional.</p>
Áncash	<p>Acuerdo y compromisos de candidatos al Gobierno Regional de Áncash</p> <p>Compromisos adoptados en salud, educación, desarrollo rural, gobernabilidad y transparencia, gestión ambiental, cultura de paz y convivencia pacífica, pero:</p> <p>No consideran específicamente la reducción de brechas de género entre mujeres y varones.</p> <p>La participación de las mujeres en la vida política y la violencia contra la mujer son temas ausentes en esta agenda.</p>
Apurímac	<p>Suscripción del «Pacto Político y Social para la Gobernabilidad y el Desarrollo de Apurímac 2014» que:</p> <p>Da cuenta de brechas de género entre mujeres y varones en los campos de la educación, la documentación y el ejercicio de derechos.</p> <p>Resalta la importancia de disminuir la alta tasa femenina de analfabetismo, la lucha contra la violencia hacia la mujer y mejorar la participación de la mujer en los espacios civiles y políticos.</p> <p>Incluye la reparación pendiente para las víctimas del conflicto armado interno que sufrió el Perú durante 20 años (1980-2000).</p>
Arequipa	<p>Compromiso de las candidatas y candidatos a gobiernos regionales y locales con los derechos de la niñez. Agenda Electoral 2010 y concertación de metas de reducción de la pobreza en Arequipa para el período 2011-2014, que incluye:</p> <p>Énfasis en la reducción de la pobreza (2011-2014).</p> <p>Apoyo a niñez y la mejora de educación.</p> <p>Propone el reforzamiento de las Demuna de niñas, niños, adolescentes y mujeres para combatir la violencia contra ellos y ellas.</p>

→  
CONTINÚA

Ayacucho	<p>Acta de Compromiso del Gobierno Regional, las organizaciones políticas y sociales. Acuerdo de Gobernabilidad «Todos por la nutrición y la salud de las madres, niñas y niños», que prioriza las siguientes acciones:</p> <p>Disminuir desnutrición, desigualdad y pobreza.</p> <p>Enfrentar la amenaza del terrorismo y el narcotráfico.</p> <p>Mejoramiento de nutrición de madres, niñas y niños y reducción de muerte materna.</p>
Cajamarca	<p>Acuerdo de gobernabilidad para el desarrollo sostenible de la Región Cajamarca, que recoge la importancia de:</p> <p>Brindar igualdad de oportunidades a ciudadanas y ciudadanos para su participación en el desarrollo regional y social.</p> <p>Reducción de la violencia contra la mujer, aunque limita el concepto a la violencia física y a que sea ejercida por «el cónyuge».</p> <p>Implementar un Consejo Regional de la Mujer.</p>
Callao	<p>Acta de compromiso electoral por la gobernabilidad del Callao, en la que se priorizan temas como educación, cultura participativa, seguridad ciudadana, salud, medio ambiente, aspectos económicos y empleo, y promoción de la participación ciudadana.</p>
Cusco	<p>En el Acuerdo por el Cusco los temas relevantes, entre otros, son:</p> <p>Salud, educación, agua y saneamiento básico.</p> <p>Mejoramiento de la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Creación de un sistema de protección contra la violencia.</p> <p>Impulsar la participación de la ciudadanía en el desarrollo y en programas estratégicos regionales.</p>
Huancavelica	<p>El Acuerdo por la gobernabilidad y el desarrollo de Huancavelica prioriza temas como los siguientes:</p> <p>Pobreza y desnutrición,</p> <p>Salud materna y neonatal.</p>
Huánuco	<p>El Acuerdo de Gobernabilidad señala como ejes:</p> <p>La lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de las niñas y adolescentes.</p> <p>La reducción de la mortalidad materna.</p> <p>Ampliación de las casas refugio como estrategia para luchar contra la violencia, incorporando la lucha contra la trata de personas.</p> <p>Promover la participación de la ciudadanía y capacitar a las mujeres para incrementar su productividad.</p> <p>Mejora de la educación.</p> <p>Democracia, equidad y justicia social.</p>
Junín	<p>El Compromiso de los candidatos al Gobierno Regional de Junín a favor de las niñas y los niños y el Acuerdo de Gobernabilidad Regional Junín 2011-2014 destacan como temas:</p> <p>La salud, el empleo, los derechos humanos, la cultura, el ambiente, el desarrollo productivo y la participación ciudadana.</p> <p>Tratamiento de la violencia contra la mujer y mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de las mujeres.</p>

La Libertad	<p>El Acta de ratificación de compromiso de las candidatas y candidatos suscrita subraya la necesidad de:</p> <p>Priorizar la salud, nutrición, educación y participación ciudadana, entre otros.</p> <p>Respecto de la violencia contra la mujer, propone la creación de una Subgerencia de Protección Social.</p>
Lambayeque	<p>En la Agenda para el desarrollo y la lucha contra la pobreza cobran relevancia temas como salud, educación, nutrición y participación ciudadana (mecanismos de control y vigilancia). No se mencionan temas relacionados con igualdad de género.</p>
Lima	<p>Compromisos para una Lima Metropolitana sin pobreza, Candidatos a la alcaldía de Lima Metropolitana, Acta de Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano y la Descentralización en la Región Lima, compromisos de las candidatas y candidatos a gobiernos regionales y locales con los derechos de la niñez</p> <p>Los diversos acuerdos están relacionados con:</p> <p>El desarrollo social, la priorización de la infancia, la salud integral, la ampliación y calidad de los servicios de salud y el mejoramiento del estado nutricional de la población.</p> <p>La educación, el desarrollo rural integral, el desarrollo productivo y empleos dignos.</p> <p>La prevención del embarazo adolescente, la reducción del analfabetismo de las madres y la promoción y formalización de microempresas de familias, mujeres y jóvenes.</p> <p>La formulación e implementación del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades.</p> <p>La articulación al mercado, la gestión ambiental y gestión de riesgos, considerando la participación ciudadana para la toma de decisiones.</p> <p>La gobernabilidad y transparencia.</p>
Loreto	<p>Entre los consensos a los que se arribó en el Acuerdo de Gobernabilidad a través de la concertación de metas para la reducción de la pobreza 2011-2014 en la Región Loreto destacan:</p> <p>La disminución de la desnutrición crónica y la mejora de la salud.</p> <p>La reducción de la mortalidad materna y neonatal, así como del embarazo adolescente y la violencia contra la mujer.</p> <p>Importancia de la documentación y educación.</p> <p>Establecimiento de un sistema anticorrupción, el ejercicio del derecho a la consulta, la promoción de los espacios de diálogo, entre otros.</p>
Madre de Dios	<p>El acuerdo suscrito señala como prioridades:</p> <p>La reducción de la desnutrición, la mortalidad materna y neonatal, y del embarazo adolescente.</p> <p>La disminución de la violencia contra la mujer, la mejora educativa, de bienestar y la lucha contra la explotación de niñas, niños y adolescentes.</p>
Moquegua	<p>El Acuerdo «Todos por la nutrición y la salud de las madres, niñas y niños». Compromiso de los candidatos a la presidencia regional contempla la mejora en la nutrición y salud de madres, niñas y niños, así como la articulación a estrategias nacionales.</p>
Pasco	<p>Entre los temas priorizados en el Acuerdo de Gobernabilidad para el Desarrollo de la Región Pasco, destacan:</p> <p>La pobreza, la nutrición, la mortalidad materna y neonatal.</p> <p>La violencia contra la mujer.</p> <p>El fortalecimiento de la participación ciudadana.</p> <p>El compromiso de elaborar programas de empleo para mujeres y jóvenes.</p> <p>La defensa del medio ambiente.</p>

Piura	<p>Los temas destacados son:</p> <p>La mejora de la salud materna y neonatal.</p> <p>La disminución de la desnutrición crónica y el mejoramiento del saneamiento básico.</p> <p>El apoyo a los pequeños productores rurales y sus familias con equidad de género.</p> <p>El mejoramiento de la gestión ambiental y de riesgos.</p> <p>Afianzar la gobernabilidad sobre la base de la participación y la concertación entre Estado y sociedad civil.</p> <p>Garantizar la transparencia de la gestión pública.</p>
Puno	<p>Para el caso de Puno, se observa un énfasis en:</p> <p>Lucha contra la pobreza y mejoramiento de la economía a través del desarrollo productivo.</p> <p>La necesidad de trabajar a favor de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.</p> <p>La adopción de valores, prácticas y comportamientos para una cultura de paz y una vida libre de violencia.</p> <p>La promoción de la participación ciudadana, la gestión ambiental, la educación intercultural bilingüe, entre otros.</p>
San Martín	<p>En esta región, el Acuerdo de gobernabilidad por el desarrollo inclusivo y sostenible de San Martín 2011-2014 prioriza:</p> <p>El fortalecimiento de la salud y la disminución de la mortalidad materna y neonatal.</p> <p>El empoderamiento de la mujer en temas relativos a su salud sexual y reproductiva y el brindar servicios de salud reproductiva a adolescentes.</p> <p>Reitera la importancia del empoderamiento de la mujer y la atención de casos de violencia en los establecimientos de salud, así como el reforzamiento de las defensorías municipales.</p> <p>El desarrollo económico alternativo y la educación.</p> <p>El fortalecimiento de la institucionalidad social y pública con enfoque de interculturalidad y de género.</p>
Tacna	<p>Los temas que cobran relevancia en el Acta de Compromiso de candidatos al Gobierno Regional. Agenda para el desarrollo integral y lucha contra la pobreza de la Región Tacna son:</p> <p>El desarrollo y cuidado de las capacidades humanas con enfoque multicultural, de género e intercultural.</p> <p>La lucha contra la violencia hacia la mujer.</p> <p>La desnutrición crónica y la pobreza.</p> <p>El mejoramiento de la economía de la población, el cuidado del ambiente.</p> <p>El fortalecimiento de la institucionalidad social y política.</p>
Tumbes	<p>Los temas priorizados en el Acuerdo de gobernabilidad a favor de los derechos de la niñez y adolescencia tumbesina promovida por la Red Regional por los Derechos de la niñez y adolescencia tumbesina son:</p> <p>La importancia de la identidad, la mejora de la salud y la nutrición, la disminución de la mortalidad materna y neonatal.</p> <p>El fortalecimiento de la participación ciudadana.</p> <p>La lucha contra la violencia hacia la mujer a través de la implementación de las defensorías municipales en toda la región y la implementación de la subgerencia de protección social.</p> <p>Implementación del registro de la niñez trabajadora para proteger a las y los menores que trabajan.</p>
Ucayali	<p>Acuerdo «Todos por la nutrición de las madres, niñas y niños. Compromiso de los/as candidatos/as a la Presidencia Regional Ucayali 2011-2014», donde destacan los ejes de nutrición, salud de las madres, niñas y niños y la meta de disminuir la muerte materna y neonatal.</p>

Fuente: Acuerdos y pactos regionales alcanzados por los candidatos y candidatas de cada uno de los departamentos mencionados. Elaboración propia.

Anexo 2

Muestra de medios utilizada en el monitoreo con enfoque de género

Prensa escrita	<p>Se eligieron cuatro diarios de circulación nacional, teniendo en cuenta el tiraje y la pluralidad ideológica. También se incluyó el diario del Estado.</p> <p><i>El Comercio</i>  <i>La República</i>  <i>El Trome</i>  <i>Perú 21</i>  <i>El Peruano</i> (propiedad del Estado peruano)</p>																
Televisión	<p>Se incluyeron en la muestra todos los noticieros de los canales de señal abierta, excepto RBC televisión, por razones logísticas y porque este canal es el que tiene menor nivel de audiencia.</p> <table border="1" data-bbox="297 566 1105 1184"> <thead> <tr> <th data-bbox="297 566 555 593">Canal</th> <th data-bbox="555 566 1105 593">Programa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="297 593 555 729">América Televisión</td> <td data-bbox="555 593 1105 729">                     Primera Edición                      América Noticias-Edición Mediodía                      América Noticias-Edición central, 10 p. m.                      América Noticias-Edición sábados y domingos                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 729 555 793">ATV</td> <td data-bbox="555 729 1105 793">                     Primera Noticia                      ATV Noticias                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 793 555 893">Frecuencia Latina</td> <td data-bbox="555 793 1105 893">                     A Primera Hora (edición matutina)                      90 segundos-Edición central                      90 segundos-Edición sábados y domingos                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 893 555 1057">Panamericana Televisión</td> <td data-bbox="555 893 1105 1057">                     24 horas-Edición central, 10 p. m.                      24 horas-Mediodía                      Buenos Días Perú                      Buenos Días Perú dominical, 7:30 a. m.                      Buenos Días Perú sabatino, 7 a. m.                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1057 555 1084">Red Global</td> <td data-bbox="555 1057 1105 1084">Global Noticias medianoche</td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1084 555 1112">TV Perú</td> <td data-bbox="555 1084 1105 1112">Tv Perú noticias 1-2 p. m.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1112 555 1184">(Propiedad del Estado peruano)</td> <td data-bbox="555 1112 1105 1184">                     Tv Perú noticias 6-9 a. m.                      Tv Perú noticias 8-9 p. m.                 </td> </tr> </tbody> </table>	Canal	Programa	América Televisión	Primera Edición América Noticias-Edición Mediodía América Noticias-Edición central, 10 p. m. América Noticias-Edición sábados y domingos	ATV	Primera Noticia ATV Noticias	Frecuencia Latina	A Primera Hora (edición matutina) 90 segundos-Edición central 90 segundos-Edición sábados y domingos	Panamericana Televisión	24 horas-Edición central, 10 p. m. 24 horas-Mediodía Buenos Días Perú Buenos Días Perú dominical, 7:30 a. m. Buenos Días Perú sabatino, 7 a. m.	Red Global	Global Noticias medianoche	TV Perú	Tv Perú noticias 1-2 p. m.	(Propiedad del Estado peruano)	Tv Perú noticias 6-9 a. m. Tv Perú noticias 8-9 p. m.
Canal	Programa																
América Televisión	Primera Edición América Noticias-Edición Mediodía América Noticias-Edición central, 10 p. m. América Noticias-Edición sábados y domingos																
ATV	Primera Noticia ATV Noticias																
Frecuencia Latina	A Primera Hora (edición matutina) 90 segundos-Edición central 90 segundos-Edición sábados y domingos																
Panamericana Televisión	24 horas-Edición central, 10 p. m. 24 horas-Mediodía Buenos Días Perú Buenos Días Perú dominical, 7:30 a. m. Buenos Días Perú sabatino, 7 a. m.																
Red Global	Global Noticias medianoche																
TV Perú	Tv Perú noticias 1-2 p. m.																
(Propiedad del Estado peruano)	Tv Perú noticias 6-9 a. m. Tv Perú noticias 8-9 p. m.																
Radio	<p>La muestra de radio estuvo conformada por los noticieros de cuadro emisoras radiales.</p> <table border="1" data-bbox="297 1257 1105 1676"> <thead> <tr> <th data-bbox="297 1257 555 1284">Emisora</th> <th data-bbox="555 1257 1105 1284">Programa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="297 1284 555 1421">CPN</td> <td data-bbox="555 1284 1105 1421">                     De Primera Mano, 8-10 a. m.                      Hoy por Hoy, 6-7 p. m.                      Hoy por Hoy, 6-8 a. m.                      Hoy por Hoy, sábados 6-8 a. m.                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1421 555 1521">Radio Capital</td> <td data-bbox="555 1421 1105 1521">                     Informativo capital, 6-8 a. m., sábados                      Programa noticioso Álvarez Rodrich, 9:20-11:30 a. m.                      Programa noticioso Phillips Butters y Patricia Melgarejo, 6-9:30 a. m.                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1521 555 1621">Radio Programas del Perú (RPP)</td> <td data-bbox="555 1521 1105 1621">                     Ampliación de noticias, 8-10 a. m.                      Enfoque de los Sábados, 9-10 p. m.                      La Rotativa del Aire, 6-8 a. m.                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="297 1621 555 1676">Radio Nacional</td> <td data-bbox="555 1621 1105 1676">                     Nacional en la Noticia, 1-2 p. m.                      Nacional en la Noticia, 6-8 a. m.                 </td> </tr> </tbody> </table>	Emisora	Programa	CPN	De Primera Mano, 8-10 a. m. Hoy por Hoy, 6-7 p. m. Hoy por Hoy, 6-8 a. m. Hoy por Hoy, sábados 6-8 a. m.	Radio Capital	Informativo capital, 6-8 a. m., sábados Programa noticioso Álvarez Rodrich, 9:20-11:30 a. m. Programa noticioso Phillips Butters y Patricia Melgarejo, 6-9:30 a. m.	Radio Programas del Perú (RPP)	Ampliación de noticias, 8-10 a. m. Enfoque de los Sábados, 9-10 p. m. La Rotativa del Aire, 6-8 a. m.	Radio Nacional	Nacional en la Noticia, 1-2 p. m. Nacional en la Noticia, 6-8 a. m.						
Emisora	Programa																
CPN	De Primera Mano, 8-10 a. m. Hoy por Hoy, 6-7 p. m. Hoy por Hoy, 6-8 a. m. Hoy por Hoy, sábados 6-8 a. m.																
Radio Capital	Informativo capital, 6-8 a. m., sábados Programa noticioso Álvarez Rodrich, 9:20-11:30 a. m. Programa noticioso Phillips Butters y Patricia Melgarejo, 6-9:30 a. m.																
Radio Programas del Perú (RPP)	Ampliación de noticias, 8-10 a. m. Enfoque de los Sábados, 9-10 p. m. La Rotativa del Aire, 6-8 a. m.																
Radio Nacional	Nacional en la Noticia, 1-2 p. m. Nacional en la Noticia, 6-8 a. m.																

En el marco de las elecciones generales del año 2006, IDEA Internacional y la Asociación Civil Transparencia realizaron un análisis integral del proceso electoral presidencial y parlamentario publicado bajo el título *La igualdad esquiwa: una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006*, estudio que identificó una serie de obstáculos y desventajas que impedían a las mujeres afrontar una campaña en condiciones de equidad con los hombres. Estos obstáculos y desventajas se relacionaban, por ejemplo, con la composición de las listas electorales, la cobertura mediática, el acceso al financiamiento y la capacidad de influencia de las mujeres en los partidos políticos.

En ese momento, con la tercera aplicación de la cuota de género aprobada en el Perú, a pesar de los obstáculos identificados, se logró contar con una proporción inédita de mujeres en el Parlamento: 29,2%. Esta cifra situaba al Perú en el tercer lugar de América Latina, solo por debajo de Costa Rica y Argentina, en términos de representación de mujeres en la esfera legislativa.

Por ello, consideramos importante publicar este nuevo informe, que realiza un análisis integral del proceso electoral de 2011 e incluye un capítulo sobre las elecciones regionales y locales realizadas en 2010. El análisis de estos tres procesos electorales nos permite apreciar de manera comparada los problemas que afrontan las mujeres para lograr ser elegidas en los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), lo que posibilita identificar retos comunes y problemas particulares.

## IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 27 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y apoyando las reformas democráticas. Las áreas de especialización de IDEA Internacional son procesos electorales, partidos políticos, participación y representación, procesos constitucionales, y democracia y desarrollo, con ejes transversales de género e interculturalidad.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
http://www.idea.int

Con el auspicio de:

