La igualdad esquiva

Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006

Programa desarrollado por International IDEA y la Asociación Civil Transparencia

La igualdad esquiva

Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006

Co-editoras

Jennie Dador

Beatriz Llanos

Colaboradores

Alicia del Aguila

Jennie Dador

Máximo Gallo

Beatriz Llanos

Kristen Sample

La igualdad esquiva: una mirada de género a las Elecciones Generales 2006

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007
© Asociación Civil Transparencia 2007

Las publicaciones de International IDEA y la Asociación Civil Transparencia no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Asociación Civil Transparencia, International IDEA, de sus juntas directivas o de los miembros de sus consejos.

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

International IDEA
SE 103 34 Stockholm
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

Corrección de estilo: Rosario Rey de Castro
Diseño gráfico: Ruperto Pérez Albela Stuart
Motivo de la carátula: *Mujer peruana,* Lia Villacorta Bravo
Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.
Primera edición: agosto de 2007
Tiraje: 2000 ejemplares

Hecho el depósito legal 2007-07466 en la Biblioteca Nacional del Perú
ISBN 978-91-85724-19-2

Impreso en el Perú

Índice

Presentación 7

Agradecimientos 10

Capítulo I
Candidatas presidenciales, planes de gobierno y agendas de género: ¿Hacen ellas la diferencia? 12

I.1. El perfil de las candidatas presidenciales y la presencia de mujeres en las planchas presidenciales 13
I.2. Planes de gobierno: ¿Una apuesta por la equidad de género? 16

Capítulo II
Elecciones al Congreso:
Condiciones de competencia y presencia de las mujeres en la contienda 28

II.1. Condiciones institucionales: Militancia, órganos directivos, selección de candidatos 29
II.2. Condiciones de diseño del sistema electoral y aplicación de la normativa de cuotas 40
II.3. Condiciones de estrategia y contienda política 66

Capítulo III
Resultados de las elecciones al Parlamento: Más mujeres en el Congreso 76

III.1. Expansión territorial de la representación de las mujeres 77
III.2. Mayor presencia de mujeres como cabezas de lista 82
III.3. Mayor propensión del voto preferencial hacia las mujeres 84

Capítulo IV
Presencia de las mujeres en los medios y agenda de género durante la campaña electoral 90

IV.1. ¿Cuánto apareció el tema de género en los medios de comunicación durante la campaña electoral? 92
IV.2. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso de la República en los medios de comunicación (primera vuelta) 101

Capítulo V
Publicidad contratada en los medios de comunicación masivos 114
V.1. La franja electoral 114
V.2. La publicidad política contratada en los medios de comunicación durante la primera vuelta 117

Capítulo VI
Una aproximación estadística a los factores que influyen en la obtención de votos de los candidatos y las candidatas al Congreso por Lima 130
VI.1. Información general sobre candidatos y candidatas 130
VI.2. Factores relacionados con la diferencia de género en la obtención de votos 131

Balance general y recomendaciones 144
Bibliografía 150
Anexos 153

Presentación

Entre noviembre de 2005 y finales de 2006, América Latina fue foco de atención debido a la intensa agenda electoral desarrollada en la región. En ese lapso, once países celebraron elecciones presidenciales y en nueve hubo comicios legislativos. Además, se produjeron dos elecciones de medio período, dos referendos y una elección para Asamblea Constituyente.

Como resultado de estos procesos, se ha configurado un nuevo mapa político regional y los países latinoamericanos intentan avanzar —no sin tropiezos y, a veces, retrocesos— en el camino de la consolidación de su institucionalidad democrática. Simultáneamente, se han producido fenómenos interesantes para la construcción de una democracia en la que puedan ser oídos todos los ciudadanos y ciudadanas, y sus intereses estén representados. En ese sentido, en términos generales el número de mujeres elegidas en los congresos nacionales aumentó en casi todos los países. Destacan los casos de Honduras, donde se pasó de una representación de 6 por ciento a una de 23 por ciento gracias al efecto de una cuota recientemente aprobada, y el Perú, objeto del presente estudio, donde también se registró un aumento en la participación de la mujer.

En el Perú, las Elecciones Generales de 2006 trajeron importantes novedades en lo que respecta a la participación política de la mujer. No solo se presentaron tres candidatas presidenciales de diferentes tendencias políticas y las planchas presidenciales estuvieron conformadas por nueve mujeres en los cargos de primera o segunda vicepresidencia, sino que también se alcanzó en la representación parlamentaria un número de congresistas mujeres nunca antes visto: 35 parlamentarias, que constituyen 29,17 por ciento de los integrantes del actual Congreso de la República. Asimismo, la tasa de participación femenina en las listas al Congreso ascendió a 38,56 por ciento, también como resultado de la obligación de cumplir con las exigencias de una cuota aplicada en un distrito electoral múltiple.

Sin embargo, detrás de estos resultados hubo una serie de procesos y factores que permitieron que, en algunos casos, las mujeres tuvieran avances sustanciales en las

condiciones de su participación política, mientras que en otros, los obstáculos para una participación plena e igualitaria en democracia no se pudieran superar.

Esos procesos —muchas veces intuidos o comentados, pero no siempre cuantificados y mostrados objetivamente— son los que este trabajo pretende poner sobre la mesa para abrir un debate en torno a las medidas que aún es preciso aplicar —ya sea dentro de los partidos políticos, en la legislación electoral, en el enfoque de los medios de comunicación, en las reglas de financiamiento, o incluso en nuestra propia cultura política— con el fin de revertir situaciones de inequidad en la participación política.

Varios son los ángulos desde los cuales han sido analizados no solo los resultados, sino sobre todo las condiciones en las cuales las mujeres afrontaron la competencia electoral del año 2006, ya sea en el ámbito presidencial o en el parlamentario. Cada capítulo de este estudio aborda uno de esos ángulos, teniendo como telón de fondo la principal interrogante que se planteó durante la investigación: ¿Tienen las mujeres iguales oportunidades que los hombres para afrontar una competencia electoral? Los datos y reflexiones presentados en cada capítulo pretenden responder esta pregunta, subyacente en todo el estudio.

En el primer capítulo se plantea el tema de las candidaturas presidenciales, los planes de gobierno, y la agenda de género incluida en ellos. En el segundo, se detallan las condiciones de competencia y la presencia de las mujeres en la contienda congresal. El tercero aborda los factores que —según los autores de este estudio— podrían haber influido en el importante incremento de la representación femenina en el Congreso. El cuarto, gracias a un monitoreo de medios realizado ex profeso durante la campaña electoral, presenta datos sobre la cobertura mediática brindada a la agenda de género, así como a las candidatas mujeres en comparación con los candidatos hombres.

En el quinto capítulo se muestran los resultados de la medición efectuada sobre el uso de la franja electoral por los partidos políticos, y usando valiosa información proporcionada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se presenta un cálculo de los posibles gastos en publicidad realizados por los candidatos y las candidatas en Lima durante la primera vuelta. Finalmente, el sexto capítulo contiene

una aproximación estadística a los factores que podrían haber determinado la elección de los candidatos y las candidatas y el número de votos obtenidos.

Como es obvio, este estudio no pretende resolver íntegramente todas las cuestiones que pueden influir en la participación política de la mujer, pero sí constituye una primera aproximación objetiva y sistemática a esta realidad en el Perú (en el contexto de unas elecciones), que permitirá a todos los interesados continuar investigando sobre lo planteado o abrir nuevas líneas de investigación.

Finalmente, debemos decir que este esfuerzo ha sido posible por el apoyo del Fondo de Igualdad de Género de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional y forma parte del Proyecto "Representación política de la mujer y elecciones 2006", que entre febrero de 2006 y junio de 2007 ejecutaron International IDEA y la Asociación Civil Transparencia.

Vidar Helgesen
Secretario General
International IDEA

Pepi Patrón
Presidenta
Asociación Civil Transparencia

Agradecimientos

El presente estudio es el resultado de intensos meses de planificación, trabajo de campo, investigación, sistematización e interpretación de datos. Su culminación y publicación no hubieran sido posibles sin el esfuerzo sostenido y el trabajo conjunto de diversas personas, a las que expresamos nuestro más profundo agradecimiento.

El equipo central estuvo dirigido desde International IDEA por Kristen Sample y Beatriz Llanos e integrado por Juana Nina y Zoila Cruz, con el constante apoyo de nuestro Director Regional para América Latina, Daniel Zovatto. En la investigación e interpretación de la información, se unieron con entusiasmo Jennie Dador, Máximo Gallo y Alicia del Águila. En el monitoreo de medios, se contó con el apoyo fundamental del Observatorio Regional de la Asociación Civil Transparencia, coordinado por Santiago Pedraglio e integrado por Mariana Alegre, Ana Vílchez y un nutrido equipo de monitores. En el área estadística, Rafael Roncagliolo, Patricia Zárate y Sylvia Matos colaboraron para obtener la mayor rigurosidad posible en el análisis. En este punto no podemos dejar de mencionar la buena disposición y el apoyo de las autoridades del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que nos permitieron acceder a información oficial fundamental para este trabajo.

Asimismo, versiones preliminares de este informe contaron con los valiosos aportes de Gregory D. Schmidt, Cecilia Aldave y Percy Medina. Finalmente, deseamos poner de relieve que este esfuerzo no hubiera visto la luz sin el apoyo del Fondo de Igualdad de Género de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, cuyo compromiso con la promoción de la participación política de la mujer en el Perú viene siendo el soporte de diversas iniciativas.

Capítulo I

Candidatas presidenciales, planes de gobierno y agendas de género: ¿Hacen ellas la diferencia?

Capítulo I

Candidatas presidenciales, planes de gobierno y agendas de género: ¿Hacen ellas la diferencia?

En las elecciones generales de 2006, por primera vez en la historia del Perú tres mujeres compitieron por la Presidencia de la República. Este capítulo pretende indagar si su presencia ha significado una mejora en el nivel de inclusión de propuestas para revertir la inequidad de género en los planes de gobierno de sus partidos políticos en comparación con los de aquellos que llevan candidatos varones, o si se trata, más bien, de un avance para la democracia en tanto expresa una representación más equitativa de la composición de la población en la lid electoral.

Pero ¿cómo valorar las propuestas de los candidatos o candidatas cuando se habla del tema de género? Para ello, es importante diferenciar —como punto de partida— entre hacer propuestas desde un enfoque de género y hacer políticas para mujeres.

a) ¿Qué significa hacer propuestas desde un enfoque de género?

Se trata de propuestas que promueven la igualdad real entre varones y mujeres en las distintas esferas de la vida cotidiana personal y en la sociedad. Es decir, atienden a la equidad social mediante la redistribución económica —buscando eliminar la explotación y pobreza específicas de las desigualdades existentes— y la redistribución de roles de género, intentando cambiar las valoraciones culturales que privilegian lo masculino.[1]

En este caso, se dice que un plan de gobierno contiene propuestas de género cuando incluye propuestas de políticas públicas o legislativas que tiendan a la igualdad entre 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.

[1] Al respecto, véase: Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Universidad de los Andes, Colombia, 1997.

Un ejemplo de esto sería el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859, que obliga a los partidos políticos a incluir un número no menor del 30% de mujeres o varones en la lista de candidatos al Congreso.

b). ¿Qué significa promover políticas para mujeres?

Trabajar políticas de mujeres o para mujeres no necesariamente tiene como objetivo lograr la igualdad entre ambos sexos. Generalmente se trata de paliar una situación concreta de las mujeres, sin buscar la redistribución de recursos y roles entre ambos sexos.

A manera de ejemplo, podemos mencionar el Programa Nacional Wawa Wasi, iniciativa del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que plantea entre sus objetivos contribuir al desarrollo personal y elevar la calidad de vida de la mujer, facilitándole la generación de empleo y educación.

Por ello, es necesario distinguir en los discursos de candidatas y candidatos las políticas concebidas desde un *enfoque de género*, que buscan la igualdad entre hombres y mujeres, de las *políticas para mujeres*, que están destinadas a ellas pero no tienen como objetivo la transformación de la realidad social en términos de redistribución de roles de género.

Como se verá más adelante, esta diferenciación deberá considerarse al momento de analizar cada una de las propuestas.

I.1. El perfil de las candidatas presidenciales y la presencia de mujeres en las planchas presidenciales

Para una primera aproximación a esta materia, nos parece interesante repasar el perfil de las tres mujeres candidatas a las elecciones presidenciales, cuyas trayectorias profesionales y políticas resumimos en el cuadro 1.

Cuadro 1

Perfil de las candidatas a las elecciones presidenciales 2006

¿Quiénes son ellas?	Martha Chávez Alianza por el Futuro	Lourdes Flores Unidad Nacional	Susana Villarán Concertación Descentralista
Lugar y fecha de nacimiento	Callao, 12 de enero de 1953	Lima, 7 de octubre de 1959	Lima, 16 de agosto de 1949
Estudios universitarios	Derecho y Ciencias Políticas en la Pontificia Universidad Católica del Perú	Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú	Educación en la Escuela Superior de Educación Familiar de Chile, estudios de Sociología en la Universidad Católica de Chile y Periodismo en la Escuela Jaime Bausate y Meza
Estudios de posgrado	Maestría en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú	Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid y Máster del Instituto de Empresa de Madrid	Ninguno
Experiencia profesional privada	Abogada	Abogada con especialidad en Derecho Mercantil y Civil y catedrática de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Lima	Presidenta del Instituto de Defensa Legal, secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, relatora de los Derechos del Niño y los Derechos de la Mujer de la OEA, integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, conductora de los programas televisivos "Barra de Mujeres" y "Mesa de Debate"
Experiencia en cargos públicos de elección popular	Congresista constituyente (1992), congresista (1995-2000), presidenta del Congreso (1995), congresista (2000), congresista (2001-2006, suspendida en sus funciones por el Congreso entre los años 2002 y 2005)	Regidora de la Municipalidad de Lima (1986-1989 y 1989-1990), diputada por Lima (1990-1992), congresista constituyente (1992-1995) y congresista (1995-2000)	
Experiencia en cargos públicos por designación			Promotora del Proyecto "Vaso de Leche" de la Municipalidad de Lima (1983-1985), Ministra de la Mujer y Desarrollo Humano (2000-2001) y Defensora de la Policía Nacional (2002)

¿Quiénes son ellas?	Martha Chávez Alianza por el Futuro	Lourdes Flores Unidad Nacional	Susana Villarán Concertación Descentralista
Cargos partidarios	Presidenta del partido Nueva Mayoría, que integra la coalición fujimorista Alianza por el Futuro	Presidenta del Partido Popular Cristiano, que integra la alianza Unidad Nacional	Presidenta del Partido por la Democracia Social - Compromiso Perú, que integra la coalición Concertación Descentralista
Postulaciones previas a la Presidencia	Ninguna	Candidata por Unidad Nacional en las Elecciones de 2001	Ninguna
Ubicación ideológica de su agrupación	Derecha	Derecha	Izquierda

Fuente: Información proporcionada en las hojas de vida de las candidatas presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y en las páginas web de sus respectivas organizaciones.

Por otro lado, es interesante señalar que, de los veinte partidos que se inscribieron para las elecciones generales, nueve incluyeron mujeres en las primeras o segundas Vicepresidencias: tres en la primera Vicepresidencia y seis en la segunda. Vale la pena mencionar el caso de Concertación Descentralista, que presentó una candidata para la Presidencia y otra para la primera Vicepresidencia (cuadro 2).

Cuadro 2

Presencia de mujeres en las fórmulas presidenciales

Partidos políticos	Presidencia de la República	Primera Vicepresidencia	Segunda Vicepresidencia
Unidad Nacional	Lourdes Flores Nano		
Concertación Descentralista	Susana Villarán de la Puente	Nelly Saldarriaga de Kroll	
Alianza por el Futuro	Martha Chávez Cossío		
Partido Socialista		María Josefina Huamán	
Alianza por el Progreso			Julia Valenzuela Cuéllar
Con Fuerza Perú			María Jesús Espinoza
APRA			Lourdes Mendoza del Solar
Reconstrucción Democrática			Juana Avellaneda Soto

Partidos políticos	Presidencia de la República	Primera Vicepresidencia	Segunda Vicepresidencia
Renacimiento Andino			Carmen Casani Barbechan
Restauración Nacional			María de la Puente de Ontaneda
Justicia Nacional		Ana Villafuerte Peso	

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas ante el JNE.

I.2. Planes de gobierno: ¿Una apuesta por la equidad de género?

Si bien fueron veinte las organizaciones y alianzas que presentaron candidatos presidenciales en las elecciones generales de 2006, nuestro análisis se centrará solo en los Planes de Gobierno entregados al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) por aquellas organizaciones que superaron la barrera electoral y alcanzaron representación en el Congreso, vale decir: Unión por el Perú - Partido Nacionalista del Perú, APRA, la alianza Unidad Nacional, la coalición Frente de Centro, Perú Posible y Restauración Nacional. No se ha incluido —pese a haber superado la valla— a Alianza por el Futuro, pues esta agrupación no entregó su plan de gobierno al JNE al momento de inscribir su lista[2]

A las ya mencionadas, hay que añadir la alianza Concertación Descentralista, que ha sido incluida en el análisis por llevar como candidata presidencial a una mujer, aun cuando no superó la mencionada barrera.

Por otro lado, para hacer una revisión más sistemática de los planes de gobierno, hemos dividido el análisis del rubro 'propuestas de género' en cuatro grandes temas:

a) Derechos sexuales y reproductivos: Referido a políticas estatales sobre anticoncepción, diversidad sexual, VIH/SIDA, muerte materna y aborto, así como a las estrategias

[2] El Pacto Ético Electoral, suscrito en abril de 2005 por veintidós partidos políticos, estableció entre sus compromisos que las organizaciones políticas que compitieran en las elecciones de 2006 presentaran sus respectivos planes de gobierno, pues la obligatoriedad de su entrega estaba contemplada por la Ley solo para las elecciones regionales y municipales. La Ley 28711, publicada en abril de 2006 y que modifica la Ley de Partidos, ha corregido este vacío al establecer que, en todo tipo de elecciones, al momento de inscribir sus listas las organizaciones políticas deben presentar su plan de gobierno al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La norma entró en vigor el 28 de julio de 2006.

sobre educación sexual y derechos sexuales en poblaciones vulnerabilizadas[3] (adolescentes, niños y niñas, mujeres rurales).

En este ámbito, las propuestas de Unidad Nacional están orientadas a garantizar el control del embarazo y la atención del parto, proponiendo incluso la adecuación cultural y la gratuidad de este último para las mujeres de escasos recursos.[4]

Menciona el desarrollo de programas de paternidad responsable y propone la orientación a los adolescentes desde el colegio, aunque no hace explícita referencia a programas de educación sexual. Asimismo, propone un Plan de Formación en Valores para la Juventud en el que se resalte la importancia y el valor del hogar, la familia y el matrimonio.

Concertación Descentralista pone énfasis en el desarrollo de políticas de educación sexual con perspectiva de género y respeto por la diversidad sexual. Además, garantiza el acceso a la planificación familiar, lo que incluye acceso a anticoncepción, profilácticos y atención a complicaciones del aborto, con énfasis en la prevención del embarazo adolescente y orientado a la población en situación de pobreza.

Propone también que el Plan Nacional de Derechos Humanos incluya a las personas de diferente orientación sexual y, al igual que Unidad Nacional, plantea la adecuación cultural de los servicios de salud, algo que, si bien es un avance en materia de democratización de la sociedad peruana, ya ha sido incorporado en las políticas públicas de manera expresa desde el año 2005 y así se viene aplicando.[5]

Por su parte, el APRA reconoce como necesaria la planificación familiar —garantizando el acceso a la información y a servicios de calidad—, pero la concibe como un derecho de las parejas (y no de los individuos).

---

[3] Es importante diferenciar el concepto vulnerables, que alude a una condición de fragilidad o debilidad per se, de *vulnerabilizadas*, que alude a la posición y condición que se ocupa debido a las condiciones políticas, económicas y jurídicas, entre otras, en la sociedad.

[4] Hay que anotar que el Seguro Integral de Salud (SIS) ofrece esta cobertura en su Plan C.

[5] La resolución ministerial 598-2005-MINSA aprobó la "Norma técnica para la atención del parto vertical con adecuación intercultural", con el objetivo de ofrecer un instrumento que contribuya a brindar una atención efectiva, de calidad y respetuosa de la cultura de las mujeres andinas y amazónicas, en particular.

Además, en la propuesta de prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades, se propone fortalecer el Programa Nacional de Lucha contra el VIH, aunque se plantea el cultivo de valores y el combate a la promiscuidad, dejando de lado la promoción del uso del condón, el fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de negociación en las mujeres.

Su propuesta destaca la necesidad de fomentar los programas juveniles de información y orientación sexual desde los primeros años de secundaria, promoviendo la paternidad y maternidad responsables, como una estrategia para reducir el embarazo no deseado y las enfermedades de transmisión sexual.

Unión por el Perú plantea fortalecer las políticas de salud sexual y reproductiva, ofreciendo la información y los insumos necesarios para que las personas decidan sobre su vida futura. También propone desarrollar campañas y programas de educación sexual y salud reproductiva para hombres y mujeres (según su edad), así como una adecuada atención del embarazo, parto y puerperio.

En el caso del Frente de Centro y Perú Posible, solo enuncian como objetivos la reducción de la muerte materna y la promoción de la maternidad saludable. En ese sentido, sus propuestas están orientadas a la atención de una grave problemática en el país, pero desde un enfoque curativo, dejando de lado la prevención y promoción, así como las estrategias de educación sexual, el acceso a métodos y servicios y el desarrollo de la autonomía de las mujeres para la toma de decisiones.

Finalmente, Restauración Nacional solo plantea desarrollar mecanismos para que los más pobres, de manera indiferenciada, accedan a servicios y medicinas para combatir el SIDA y la tuberculosis, entre otras enfermedades.

b) Igualdad de oportunidades: Se refiere a 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 y al interior de las familias.

En este tema, Concertación Descentralista pone el acento en políticas y programas sociales para mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente de las mujeres de toda edad. Desde la perspectiva de género, es la única que propone un cambio cultural que promueva la equidad entre hombres y mujeres tanto en la esfera privada como en la pública, es decir, que la construcción de la equidad de género pasa necesariamente por la democratización de la vida cotidiana y familiar.

Unidad Nacional plantea un número considerable de medidas para acabar con la desigualdad entre varones y mujeres, principalmente vinculadas con la participación de estas en la esfera de la economía y laboral, la capacitación y el acceso al crédito. Asimismo, propone la revaloración del trabajo doméstico, cuyo valor debería incluirse en el Producto Bruto Interno (PBI) del país, pero lo sigue adscribiendo a las mujeres.

Ambos partidos tienen propuestas para revertir el analfabetismo en las niñas. Esto es importante, pues la población analfabeta del país asciende a 11,9% y, de esta tasa, 75% son mujeres, aunque se trata básicamente de población adulta, rural y hablante de una lengua indígena. En realidad, por debajo de los 29 años, la tasa de analfabetismo no excede de los 4 puntos, en cambio a partir de los 30 años supera los 10 puntos, hasta llegar al extremo de superar los 37 puntos en la población de 50 años a más.[6] En ese sentido, nadie discute que es necesario atender el analfabetismo —sobre todo el residual— instalado en el grupo de mujeres adultas.

Cuando el APRA se refiere a las mujeres, alude a su dimensión de madres y a la necesidad de que estas se eduquen para convertirse en buenas mujeres y madres. Se trata de propuestas centradas más en valores morales que en derechos individuales.

Por su parte, Unión por el Perú establece como prioridad la adecuación legislativa a los tratados internacionales en materia de género, lo que llama la atención, pues el actual desarrollo normativo del país ya se ha adecuado a los estándares internacionales,

[6] Cifras tomadas del Plan Nacional Educación para Todos. Citado por Dador, Jennie. *Construyendo la equidad de género: Propuestas de políticas.* Lima: CIES, 2006, p. 61.

con la excepción del Convenio 103 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre protección del fuero maternal.

Por otro lado, es el único partido cuyas propuestas contemplan un sujeto femenino plural y diverso, articulando la dimensión de género con las de clase, etnia y posición geográfica, y reconociéndoles, al margen de la subordinación de género, necesidades diferenciadas.

Pone énfasis en la formación de las mujeres para el desempeño de ocupaciones no tradicionales y en la necesidad de respetar el principio de igualdad salarial. En cuanto a las herramientas de gestión, propone desarrollar estadísticas desagregadas por sexo y por origen, indicadores de género, y poner en marcha el Plan de Igualdad de Oportunidades de Género, en alianza con organizaciones no gubernamentales promotoras de derechos.

En términos de género, la Alianza Frente de Centro tiene una sola mención dirigida a erradicar la discriminación por género, etnia, credo o discapacidad en el campo de la lucha contra la pobreza. En cuanto al empleo y las microempresas, considera de manera especial la atención a jóvenes emprendedores, mujeres empresarias y empresarios con discapacidad.

Ni Perú Posible ni Restauración Nacional tienen en su programa de gobierno propuestas en esta materia.

c) No violencia contra las mujeres: Se refiere a políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres.

En este punto, Concertación Descentralista hace la propuesta más desarrollada para atender la problemática de la violencia contra las mujeres. Plantea mejorar la asignación presupuestaria para su atención y poner en marcha el Plan de Lucha contra la Violencia Familiar y Sexual, así como el derecho a la reparación de las mujeres violentadas sexualmente durante la época del conflicto armado interno y a las víctimas de las políticas de esterilización forzada.

Por su parte, Unión por el Perú propone campañas de sensibilización para la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas. Su prioridad es erradicar la explotación sexual.

El APRA plantea reducir la violencia interpersonal en todas sus formas, con un enfoque en el área de salud mental.

Ni el Frente de Centro, ni Perú Posible ni Restauración Nacional tienen propuestas frente al problema de la violencia contra las mujeres.

d) Participación política de las mujeres: Se refiere a 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 políticos. Asimismo, se pueden desarrollar políticas públicas que promuevan la participación de las mujeres en los espacios de participación social ciudadana.

Sobre el particular, el Frente de Centro alude a la participación social de los excluidos y excluidas, para que se conviertan en agentes de lucha contra la pobreza.

Por su parte, el Frente de Centro y Unidad Nacional se refieren a la necesidad de garantizar el acceso de las mujeres en los espacios de formulación de políticas públicas.

A lo ya anotado sobre el contenido de género en los planes de gobierno, debe agregarse que la agenda electoral apenas dio cuenta de ellos. La campaña política se caracterizó por la ausencia de un debate programático (como se constata en el capítulo IV sobre cobertura del tema de género en los medios), centrándose más en la descalificación personal o, en todo caso, en aquellos que se considera los 'grandes temas', como reforma del Estado, competitividad, recaudación, tratado de libre comercio, pensiones, agricultura, seguridad ciudadana, empleo, pobreza, salud y educación. Estos últimos, además, desde una mirada que presupone la existencia de un solo tipo de ciudadanos, reivindicando solo las formas de subyugación y discriminación públicamente aceptadas —la económica, la política y la de clases— y desconociendo otras discriminaciones específicas, como la de género y la étnica.[7]

A pesar de la cobertura restringida y el cuidado estratégico de los candidatos para evitar pronunciarse sobre asuntos que pudiesen polarizar a la ciudadanía y hacerlos perder los votos del electorado indeciso, en algunos casos la coyuntura obligó a la clase política a pronunciarse. Por ejemplo, el debate en torno a la anticoncepción oral de emergencia, en el que además se observó que los argumentos esgrimidos no necesariamente guardaban relación con las propuestas contenidas en los Planes de Gobierno, colocando a la ciudadanía en una situación nada sencilla para demandar una rendición de cuentas respecto del cumplimiento de las ofertas electorales de candidatos y candidatas.

El debate sobre la anticoncepción oral de emergencia

La posición de la Iglesia

"Este es un tema sobre el cual la Iglesia católica ya se pronunció en su momento. Científicamente es abortiva y va contra los principios de la Iglesia. Nosotros defendemos la vida desde el momento de la concepción y volvemos a decir que estamos en contra de este método y no cambiaremos esta posición", subrayó Miguel Irízar, presidente de la Conferencia Episcopal Peruana.[8]

Alan García

"Que yo sepa, la Iglesia no gobierna el Perú. Soy católico, pero ser católico no significa estar identificado ciento por ciento con lo que diga la Iglesia", replicó el ex mandatario, tras recordar que organizaciones internacionales han señalado que la Anticoncepción Oral de Emergencia no es abortiva. Antes los sacerdotes decían que el uso del condón iba contra la voluntad de Dios; hoy día eso está más extendido y aceptado y es normal, de manera que poco a poco se irán abriendo los criterios".[9]

---

7 Véase Dador, Jennie. *Nosotras las otras del debate.* En <www.demus.org.pe>.
8 Tomado del diario *Perú 21*, 16 de febrero de 2006.
9 Ibíd.

Lourdes Flores

"Nosotros nunca haremos nada que permita facultar o legalizar el aborto. La vida siempre la defenderemos. Pero si yo soy Presidente de la República, siempre acudiré a la respuesta oficial, que en este caso es la Organización Mundial de la Salud (OMS). Y si ese organismo dice como hasta hoy que la Anticoncepción Oral de Emergencia no es abortiva, entonces tiene sentido [incluirla en la planificación familiar]", afirmó en Cusco.[10]

En el mismo sentido se pronunciaron líderes como Valentín Paniagua y Susana Villarán.[11]

En conclusión, podemos afirmar que:

— Los planes de Concertación Descentralista, Unión por el Perú y Unidad Nacional son los que presentan un mayor interés por la situación de las mujeres. Asimismo, un análisis desde una perspectiva de género demuestra que, en términos de equidad de género, el Plan de Unión por el Perú es el que tiene una mirada más integral en sus propuestas para revertir las situaciones de desigualdad.[12]

— Al margen del hecho de ser mujeres, hay marcadas diferencias entre los planteamientos de las candidatas Lourdes Flores —de Unidad Nacional— y Susana Villarán —de Concertación Descentralista—, cuyo origen se encontraría en las distintas doctrinas de los partidos políticos a los que representan.

Sin embargo, también hay algunos puntos de coincidencia entre ambos planes, referidos a políticas que se podrían denominar 'de Estado' y que se encuentran contenidas en el Acuerdo Nacional. Por ejemplo, la prevención de embarazos no deseados. Allí la diferencia radica en el enfoque y las estrategias propuestas: para

10 Tomado del diario *La República*, 15 de febrero de 2006.
11 Ibíd.
12 Para mayor detalle, véase el anexo 3.

una serán la información y la abstención, mientras que para la otra será el ejercicio responsable con acceso a información y a los métodos de anticoncepción.

— En su mayoría, las propuestas sobre igualdad de oportunidades no obedecen a un enfoque para conseguir la equidad de género, sino más bien a uno que persigue la equidad social a través de la atención de las mujeres en pobreza y pobreza extrema. El derecho de estas a ser atendidas prioritariamente no está en discusión, pero pone en cuestión la universalidad de los derechos, pues se excluye a las mujeres de otros niveles socioeconómicos o a quienes no viven en situación de 'calamidad' (como el abandono, la monoparentalidad o el emba-razo adolescente), pero que no son inmunes a las relaciones de opresión, discriminación y violencia.

— Llama la atención la ausencia de propuestas para promover la participación política de las mujeres. Ello puede deberse a que quizá los partidos tienen la percepción errónea de que el mecanismo de la cuota en nuestra legislación es más que suficiente para revertir la situación de inequidad en sus organizaciones.

— Los temas vinculados con la equidad de género tampoco fueron cubiertos por el discurso electoral de los candidatos y candidatas, pues en lo posible evitaron pronunciarse sobre asuntos que pudieran dividir a la ciudadanía y que responden a un sistema de creencias antes que a una opinión pública formada y racional. En las encuestas de opinión pública, estos temas aparecen ubicados en los últimos lugares de preocupación. Es decir que, a pesar de que el electorado femenino representa 49,8%, las mujeres no han logrado colocar sus problemas en la agenda política general. Sin embargo, en el marco del Día Internacional de la Mujer, la encuesta del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima,[13] en la que expresamente se preguntó por los principales problemas de la mujer en el Perú, reveló —por tercer año consecutivo— que la violencia sigue siendo identificada como el principal problema.

[13] Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Estudio 302. Barómetro Social Mujer del 28 de febrero al 2 de marzo de 2006, aplicado en Lima Metropolitana y Callao.

Cuadro 3

Resultados de la encuesta "Principales problemas de la mujer en el Perú"

¿Cuál es el principal problema de la mujer en el Perú? (respuesta asistida)

	2004	2005	2006	NSE					Sexo		Edad			
	Feb.	Feb.	Mar.	A	B	C	D	E	Masc.	Fem.	18-27	28-37	38-47	48-70
8 Violencia familiar	31,5	37,3	29,2	41,9	31,7	30,7	31,9	17,1	24,7	33,7	30,5	30,3	30,7	25,2
4 Desempleo	19,4	18,0	16,1	6,5	8,9	17,1	16,2	21,6	15,0	17,2	6,9	15,7	20,3	21,3
6 Falta de educación	12,7	14,2	15,8	17,7	20,8	19,3	12,0	11,7	18,3	13,2	16,0	14,9	14,2	17,9
5 Embarazos no deseados			13,7	11,3	12,9	11,4	14,1	18,0	14,2	13,1	21,3	13,1	9,4	11,1
2 Acoso sexual	24,1	13,9	12,7	9,7	13,9	10,0	13,1	16,2	13,9	11,4	11,0	14,8	12,5	12,3
1 Aborto	5,5	8,9	6,8	4,8	3,0	6,4	7,9	9,0	7,9	5,7	6,0	5,7	9,0	6,4
7 Poca participación en política	2,0	4,6	3,5	3,2	4,0	4,3	3,1	2,7	4,2	2,9	4,6	4,1	2,9	2,6
3 Salud precaria	1,7	1,9	1,4	3,2	4,0	0,7	1,0	0,9	1,2	1,6	1,7	0,6	0,9	2,5
No sabe	3,2	1,1	0,7	1,6	0,0	0,0	0,5	2,7	0,3	1,1	2,0	0,2	0,0	0,6
No contesta			0,1	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0
(Base: Total de entrevistados)	**(403)**	**(563)**	**(605)**	**(62)**	**(101)**	**(140)**	**(191)**	**(111)**	**(308)**	**(297)**	**(147)**	**(154)**	**(150)**	**(154)**

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, 2006.

Asimismo, los aspectos relacionados con la inequidad de género y la discriminación que sufren las mujeres son considerados como temas de 'conciencia', por lo que cada representante se pronuncia según sus convicciones y, también, por las presiones o compromisos, sobre todo de los sectores más conservadores.

Capítulo II

Elecciones al Congreso: Condiciones de competencia y presencia de las mujeres en la contienda

Capítulo II

Elecciones al Congreso: Condiciones de competencia y presencia de las mujeres en la contienda

Presentar una candidatura para poder acceder a una curul en el Congreso de la República presupone cumplir con una serie de requisitos legales, procedimientos electorales y decisiones políticas que deben verificarse para postular y, finalmente, ser elegido o elegida. Sin embargo, sería un error pensar que estas condiciones de postulación, o las circunstancias en las que se desarrollan las campañas políticas, afectan igualmente a todos los candidatos, pues algunos encuentran más o menos obstáculos durante la contienda.

En el caso de las mujeres, la legislación electoral —con el fin de hacer más equitativa la disputa por acceder a cargos de representación— ha introducido instituciones nuevas, como la cuota de género. Esta norma se aplica en un contexto social y político concreto que puede condicionar su eficacia, debido a que concurren diversos factores que ayudan o dificultan los objetivos de equidad que se persiguen.

En el caso de las cuotas, un análisis de su eficacia para conseguir mejores condiciones para el acceso de las mujeres al Congreso debe tomar en cuenta diversas condiciones que, para efectos de este trabajo, clasificaremos en:

- Condiciones institucionales: Se relacionan con la estructura y la cultura organizacional de los partidos políticos y cómo estas pueden generar oportunidades de participación política para las mujeres o limitarlas.
- Condiciones de diseño del sistema electoral y aplicación de la normativa: Se refieren a las normas técnicas en las cuales se desenvuelve la elección de los congresistas (como el número y tamaño de las circunscripciones electorales, la forma de la candidatura, el sistema de votación, la aplicación de la cuota, entre otros) y cómo estas normas ayudan u obstaculizan la elección de las mujeres.
- Condiciones de estrategia y contienda política partidaria: Están vinculadas con las decisiones que finalmente toman los partidos políticos respecto de las candidaturas; por ejemplo, la posición de las mujeres en las listas.

El presente capítulo analiza la aplicación real de la normatividad sobre cuotas de género en las pasadas elecciones al Congreso de la República a partir de las condiciones descritas y, en ese marco, intenta esclarecer en qué medida las mujeres tuvieron mejores o peores condiciones de acceso a esta instancia de poder y qué factores podrían explicar el incremento del número de mujeres electas en esta instancia.

II.1. Condiciones institucionales: Militancia, órganos directivos, selección de candidatos

La primera pregunta que habría que hacerse es si la participación y militancia de las mujeres en los partidos políticos tiene relevancia al momento de definir y garantizar su presencia en las candidaturas y cargos de elección popular. Para responder a esta interrogante, necesitamos indagar sobre el nivel de afiliación de las mujeres en los partidos políticos y su grado de participación en los órganos de gobierno interno, pues es indudable que, para garantizar la concreción del derecho a la participación política con equidad de género, es necesario que las propias mujeres puedan defender este derecho en los espacios de decisión y definición de candidaturas. En ese sentido, la cantidad y calidad de la presencia de mujeres al interior de los partidos políticos debería ser un factor relevante. Analicemos si ello es así.

a) Mujeres y militancia partidaria

Históricamente, los partidos políticos peruanos han carecido de mecanismos confiables para el registro de sus militantes. Por ello, cualquier referencia al tema y a la clasificación de la militancia por sexo, edad, u otro criterio siempre había quedado librada al cálculo aproximado de sus dirigencias.

En el estudio realizado por Del Águila en 2004[14] (basado en entrevistas y datos proporcionados por los propios partidos políticos), la mayoría de dirigentes entrevistados calculaba tener entre 40% y 50% de mujeres entre sus militantes. Pero estaba

[14] Del Águila, Alicia. *Mujeres en los partidos políticos en el Perú:* Situación y mecanismos para su promoción. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2004.

claro que era imposible tener, si no certeza, al menos algunos elementos objetivos que pudieran corroborar tal información.

En 2003, con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos, se inició un proceso de formalización en distintos aspectos de la vida y organización partidarias. Una de las exigencias principales establecidas por esta Ley fue la obligación de generar un padrón de militantes que debe estar registrado en la Oficina del Registro de Organizaciones Políticas del JNE. Así, al inscribirse, cada partido político está obligado a proporcionar una relación de los comités partidarios que ha constituido en un número mínimo de provincias y departamentos del país, señalando los militantes que conforman esos comités. En el primer trimestre de cada año debe entregar la relación total de afiliados.[15]

En virtud de esta norma, y por primera vez en la historia de un proceso electoral en el Perú, desde el año 2005 se ha podido contar previamente con información sobre los ciudadanos que militan en un partido político.[16] El cuadro 4 da cuenta de la información contenida en la base de datos del JNE y, en principio, corrobora la afirmación proporcionada por el estudio mencionado: el porcentaje de militantes mujeres en los partidos políticos que, individualmente o en alianzas, superó la valla electoral oscila entre un mínimo de 41,56% por Perú Posible y un máximo de 50,89% por el Partido Popular Cristiano.

15 El artículo 18 de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, señala que "[…] El partido político entrega una vez al año el padrón de afiliados actualizado al Registro de Organizaciones Políticas para su publicación en su página electrónica […]".

16 Cabe señalar, sin embargo, que la página web del JNE solo permite el acceso a consultas individuales para saber si un ciudadano está o no inscrito como afiliado en un partido político. El listado total de militantes no está publicado, como manda la Ley.

Cuadro 4

Militantes por sexo de los partidos políticos que superaron la barrera electoral

Organización política	Partido político	Hombres		Mujeres	
		Número	Porcentaje (%)	Número	Porcentaje (%)
	Unión por el Perú	11.634	58	8.563	42
	APRA *	179.265	55	144.943	45
Unidad Nacional	Partido Popular Cristiano	76.912	49	79.695	51
	Solidaridad Nacional	4.838	53	4.207	47
	Renovación Nacional	2.424	54	2.082	46
Alianza por el Futuro	Nueva Mayoría	4.872	55	3.957	45
	Cambio 90	3.452	51	3.276	49
Frente de Centro	Acción Popular	79.921	54	67.943	46
	Somos Perú	33.351	52	30.338	48
	Coordinadora Nacional de Independientes	6.120	54	5.119	46
	Perú Posible	8.600	58	1.677	42
	Restauración Nacional **	3.404	53	2.999	47

* El APRA no ha entregado su padrón electoral al JNE. La información se ha confeccionado sobre la base del padrón presentado a la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) para asesoría en su proceso de elecciones internas.

** La información de Restauración Nacional se remite a los afiliados presentados en cada uno de los Comités Provinciales para su inscripción. Posteriormente no entregó actualización de su padrón de afiliados.

Fuente: Elaboración propia, con información del JNE y la ONPE.

Según estos registros, se puede afirmar que, en general, los partidos políticos en el Perú mantienen estándares interesantes de participación femenina: en los partidos políticos inscritos que superaron la barrera electoral, la diferencia entre afiliados hombres y mujeres bordea el 8% en favor de los hombres.

Sin embargo, este dato debe ser contrastado con los niveles de participación de esa importante militancia femenina en las instancias de decisión y gestión de los partidos políticos, con el fin de determinar si la presencia de las mujeres es un factor tomado en cuenta a la hora de decidir acerca de la participación electoral y la definición de candidaturas.

b) Presencia de mujeres en los órganos directivos partidarios

El segundo factor relevante que ayuda a medir el grado de participación de las mujeres en la vida institucional y la toma de decisiones al interior de los partidos políticos es el referido a su presencia en los órganos partidarios de dirección, pues los avances en cuanto a una mayor militancia femenina no necesariamente se ven reflejados en la elección o designación de mujeres en órganos de decisión del partido político.

Según el estudio de Del Águila citado anteriormente, hacia marzo de 2004 la participación de las mujeres en los máximos organismos de seis de los principales partidos (Comités Ejecutivos Nacionales o máximos órganos dirigenciales) bordeaba en promedio 16,32%. El APRA era el que registraba una mayor participación, con 22,7%, y el Frente Independiente Moralizador la menor, con 11,1%.

Como un mecanismo para garantizar al menos un mínimo de participación de las mujeres en estos espacios, en su artículo 26 la Ley de Partidos Políticos estableció que: "En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargo de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos".

Luego de tres años de haberse promulgado esta norma, una revisión de la información proporcionada por los partidos políticos que pasaron la valla electoral al momento de inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, así como de los cambios realizados y reportados al JNE hasta antes de realizarse las Elecciones Generales de 2006, nos ha permitido detectar variaciones favorables en algunas organizaciones, como Acción Popular y Somos Perú, que han incrementado la participación femenina en estas instancias respecto de lo registrado en el año 2004. Otros, como el APRA o el Partido Popular Cristiano, han visto declinar esta participación, como puede apreciarse en el cuadro 5.

Cuadro 5

Participación de mujeres en los máximos organismos partidarios al 2006

Organización política	Partido político	Mujeres (%) 2004	Órgano ejecutivo máximo: Órgano	Número de integrantes	Mujeres: Número	Mujeres: Porcentaje (%)	Presidencia ocupada por
	Unión por el Perú	ND	CDN*	26	9	35	Hombre
	APRA*	23	CEN*	40	6	15	Hombre
Unidad Nacional	Partido Popular Cristiano	17	CEN	13	2	15	Mujer
	Solidaridad Nacional	ND	CEN	17	6	35	Hombre
	Renovación Nacional	ND	CEN	10**	4	40	Hombre
Alianza por el Futuro	Nueva Mayoría	ND	CEN	6	2	33	Mujer
	Cambio 90	ND	CEN	6	1	25	Hombre
Frente de Centro	Acción Popular	20	CEN	25	9	36	Hombre
	Somos Perú	13	CEN	27	7	26	Hombre
	Coordinadora Nacional de Independientes	ND		20	4	22	Hombre
	Perú Posible	15	CEN	27	4	15	Hombre
	Restauración Nacional**	ND	CEN	18	2	11	Hombre

* CDN: Comité Directivo Nacional / CEN: Comité Ejecutivo Nacional.

** Los fundadores son miembros plenos y algunos tienen cargos. El número puede aumentar cuando se elijan delegados regionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Del Águila (2004) e información proporcionada a la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas del JNE por los partidos políticos.

En promedio, en estos partidos la presencia de mujeres dirigentes asciende a casi 26%. Renovación Nacional con 40%, Acción Popular con 36%, así como Solidaridad Nacional y Unión por el Perú, ambos con 35%, presentan los mayores niveles de participación. Cabe destacar también que dos partidos, el Partido Popular Cristiano y Nueva Mayoría, cuentan con mujeres en sus presidencias.

Pese a lo dicho, en la mayoría de organizaciones políticas aún hay importantes distancias entre los niveles de militancia y los niveles de inclusión de las mujeres en la estructura de dirección: como ya se ha dicho, el promedio de mujeres dirigentes de los partidos que superaron la barrera electoral es de casi 26%, mientras que el promedio de militantes o afiliadas está por el orden del 46%.

Es fundamental tomar en cuenta que una de las características históricas de los partidos políticos es su alto grado de centralización y caudillismo, por lo que las estructuras orgánicas, si bien pueden tener atribuciones formales de dirección y decisión, normalmente reservan para los líderes, fundadores o presidentes partidarios, facultades y decisiones muy importantes (de manera formal o real), que relativizan el poder de los Comités Ejecutivos o Directivos y los órganos colegiados internos.

Sin embargo, el cumplimiento de las normas de democracia interna partidaria que ha introducido la Ley de Partidos Políticos es una herramienta valiosa que, de aplicarse efectivamente, podría servir para mejorar la participación de las mujeres en las dirigencias partidarias.

c) Participación de las mujeres en las elecciones internas de dirigencias y definición de candidaturas para cargos de elección popular

Como ya se ha mencionado, la Ley de Partidos Políticos establece que, en la elección de los cargos de dirección de los partidos, las listas de candidatos no pueden tener una tasa inferior al 30% de hombres o mujeres, lo que garantiza el cumplimiento de la cuota de género.

La mayoría de partidos políticos que se adecuaron a la Ley de Partidos se inscribieron por primera vez durante su vigencia o realizaron sus procesos de elección de dirigencias en momentos en que se preparaban para la participación en el proceso electoral general. Sin embargo, salvo los reportes de Transparencia (sobre tres partidos), no hay mayor documentación sobre el desarrollo de estos procesos, en razón de que los organismos electorales no tienen funciones de fiscalización sobre ellos. Por eso es importante señalar que, más allá de la inclusión formal de la cuota de género en las elecciones para dirigencias partidarias, resulta todavía un reto generar las condiciones para lograr la verificación de su cumplimiento al momento de la renovación de las dirigencias de los partidos políticos.

En lo que respecta a las modalidades de elección de candidatos a cargos de elección popular, la Ley de Partidos Políticos estableció tres modalidades de elección de candidaturas:

- Elección directa abierta: Proceso electoral con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados y de cualquier otro ciudadano, aun cuando no estén afiliados al partido político.
- Elección directa cerrada: Proceso electoral con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados del partido.

— Elección indirecta o designación por un órgano partidario: Según lo disponga el estatuto del partido, siempre que los integrantes de dicho órgano partidario hayan sido elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados.

Al revisar la decisión adoptada por cada partido político sobre la modalidad de elección de sus candidatos, comprobaremos que la gran mayoría (ocho partidos) hizo uso de la modalidad indirecta.

Cuadro 6

Modalidades de selección de candidatos: Elecciones Generales 2006

Alianza	Partido político	Modalidad
	Unión por el Perú	Indirecta
	APRA	Directa abierta
Unidad Nacional	Partido Popular Cristiano	Directa cerrada
	Solidaridad Nacional	Indirecta
	Renovación Nacional	Indirecta
Alianza por el Futuro	Cambio 90	Indirecta
	Nueva Mayoría	Indirecta
Frente de Centro	Acción Popular	Directa cerrada
	Somos Perú	Directa cerrada
	Coordinadora Nacional de Independientes	Indirecta
	Perú Posible	Indirecta
	Restauración Nacional	Indirecta

Fuente: Elaboración propia, a partir de los estatutos y reglamentos electorales de cada partido.

Salvo cuatro organizaciones políticas —el APRA, el Partido Popular Cristiano, Acción Popular y Somos Perú— los otros partidos no han generado mayores niveles de participación directa de los militantes en la vida y decisiones partidarias.

En contra de esta aseveración, se puede argumentar que la Ley de Partidos Políticos establece que los delegados participantes en el órgano que decidirá las candidaturas deben haber sido elegidos por el voto libre, igual y secreto de los afiliados, con lo cual la participación de los militantes se ha dado en las bases partidarias. Sin embargo, no existe posibilidad de que este requisito sea verificado por ninguna autoridad u organismo externo al partido. Así, por ejemplo, el JNE solo pidió a los partidos un acta en la que se señalaba la modalidad de elección, sin mayor verificación.

Debido a esta situación, resulta muy complicado acceder a información de primera mano que pueda dar cuenta de cómo se han llevado a cabo los procesos electorales, más allá de los propios partidos, que no han hecho pública de una manera sistemática esta información. Dado que además —según la Ley de Partidos— la participación de instituciones para tareas de veeduría, observación o fiscalización de estos procesos depende únicamente de la decisión del propio partido político, se hace urgente considerar las propuestas que tanto el JNE y la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) como algunos congresistas han presentado para modificar esta Ley y permitir la fiscalización de los procesos de elección interna partidaria.

Por otro lado, en el libro *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006* (2006), la ONPE ha incluido recientemente informes de la asesoría técnica en los que da cuenta de su participación en los procesos de selección de candidatos de diez partidos (seis de los cuales superaron la valla electoral individualmente o en alianzas). Si bien estos informes brindan información interesante, no permiten conocer en detalle aspectos tan importantes como las listas presentadas en todos los distritos, el orden o posición de los candidatos en las listas, los costos para la inscripción, la participación de la militancia por circunscripción u otros datos que puedan dar luces sobre las condiciones favorables o desfavorables para la elección de las mujeres o para garantizar condiciones iguales que las de los hombres, más allá del cuidado por cumplir con la cuota de género establecida por la Ley.

El estudio mencionado sí reseña, en cambio, cuatro experiencias interesantes en las que los partidos, al momento de aprobar sus instrumentos normativos internos, han trascendido el estricto cumplimiento legal de la cuota en sus procesos internos, tal como se resume en el cuadro 7.

Cuadro 7

Avances normativos en la aplicación de la cuota

Organización política	Normativa	Mandato
Partido Somos Perú	Estatuto, artículo 68 Reglamento Electoral, artículo 61	Se dispone que, de cada tres candidatos sucesivos, cuando menos uno debe ser del sexo en minoría numérica en el total de la lista y señala que, si al aplicar el porcentaje de género se produce un número y fracción, este se redondeará al inmediato superior.
Partido Popular Cristiano	Estatuto, artículo 86 Reglamento Electoral, artículo 16	Se dispone que la cuota de género de 30% mínimo de hombres o mujeres debe cumplirse en todas las listas de candidatos y aplicarse en cada tercio de las listas, incluyendo la fórmula presidencial.
Partido Socialista	Reglamento Electoral, artículo 30	Se dispone que al observar la cuota de 30% entre hombres y mujeres, de cada tres candidatos sucesivos en las listas, cuando menos uno debe ser del género minoritario y ubicarse entre los otros dos candidatos de género opuesto.
APRA	No se encuentra establecido en la normativa.	Se decidió aplicar la cuota de género a la fórmula presidencial, aun cuando no existe mandato legal.

Fuente: ONPE. *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006.* Lima: ONPE, 2006.

Lamentablemente, con la escasa información hecha pública, solo es posible hacer inferencias generales sobre las condiciones del proceso y las carencias que deben superarse, entre las que se pueden destacar:

— Baja participación de los militantes inscritos en el padrón de los partidos políticos en las jornadas de votación para elegir a sus candidatos. Tal es el caso del Partido Popular Cristiano, que en los diversos departamentos del país registró votaciones que en promedio no superaron 6% del padrón electoral, o el de Somos Perú, en Lima, donde solo acudieron a votar 2.770 electores de un universo de 26.560, lo que representa apenas 10% de su militancia.

  Una situación especial se dio en el caso del APRA, único partido que decidió realizar un proceso electoral abierto a no militantes, que en muchos casos acudieron a votar en un número mayor al de los militantes inscritos en el padrón. Un caso especialmente singular sucedió en Ayacucho, donde se reportó que, de un total de 586 sufragantes, 77% fueron simpatizantes que no estaban inscritos en el padrón electoral. Reportes similares se consignan para los casos de Arequipa y Trujillo.[17]

— Escasos niveles de competencia como producto de la presentación de listas únicas, cerradas y bloqueadas en la mayoría de partidos. La ONPE da cuenta de que ocho de las diez agrupaciones políticas que asesoró tuvieron listas cerradas, y siete de ellas, lista única.
— Quejas por algunos requisitos adicionales de candidatura, fundamentalmente el costo de inscripción; esto hizo que algunos militantes no pudieran competir.

Dadas estas circunstancias, ¿es posible señalar que la democracia interna partidaria ha propiciado la participación de las mujeres? Según Matland, "el disponer de reglas expresas y predeterminadas ofrece a la mujer la oportunidad de desarrollar estrategias para aprovecharlas. Por el contrario, cuando no existen reglas escritas, el diseño de una estrategia para acceder a los círculos más cerrados de poder se torna mucho más difícil".[18] Sin embargo, en el caso peruano de 2006, no existe la información necesaria como para poder afirmar que los procesos 'formales' de democracia interna partidaria, la dinámica organizacional y las decisiones institucionales en los partidos políticos generen condiciones que propicien una mayor participación de las mujeres en las decisiones para la nominación de candidaturas a un proceso de elección popular.

La Ley dispone que los estatutos partidarios y los reglamentos electorales deben señalar la obligación de la cuota en las candidaturas, pero más allá de esta mención formal, el desarrollo de los procesos internos no ha significado una posibilidad real de indagar sobre la aplicación de estas nuevas formas de organización y planeamiento electoral interno, a pesar de que los partidos han recibido asesoría y orientación especializada al respecto tanto de la ONPE como de instituciones privadas.

Si a ello sumamos que, como hemos visto anteriormente, las mujeres tienen una presencia reducida en los órganos partidarios de toma de decisión (26% de mujeres en órganos de dirección, en promedio), su influencia para definir una mayor posibilidad de candidaturas femeninas resulta muy limitada.

---

17 Datos extraídos del "Informe sobre la elección de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a las Vicepresidencias de la República del Partido Aprista Peruano". Documento de trabajo proporcionado por la ONPE.

18 Matland, Richard. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento". En International IDEA. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números.* Lima: International IDEA, 2002, p. 117.

d) Militantes y candidatos, hombres y mujeres, invitados: ¿Competencia desleal?

Un elemento adicional que debe llamar a reflexión es el elevado número de candidatos, hombres o mujeres, que no son militantes o afiliados a los partidos políticos por los que postulan. Como puede apreciarse en el cuadro 8, en promedio hay 54% de candidatos, hombres o mujeres, que son militantes partidarios y 46% que no lo son.

Cuadro 8

Candidaturas de militantes frente a candidaturas de invitados

Partido político	Candidaturas y afiliación partidaria					
	Candidaturas		Candidatos afiliados por sexo			
			Hombres		Mujeres	
	Hombres	Mujeres	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Unión por el Perú	72	54	50	69	29	54
APRA	83	47	15	18	5	11
Unidad Nacional	77	49	61	79	40	82
Alianza para el Futuro	77	45	38	49	22	49
Frente de Centro	77	50	66	86	42	84
Perú Posible	70	42	38	54	20	48
Restauración Nacional	69	39	25	36	11	28
Total	**525**	**326**	**293**	**56**	**169**	**52**

Fuente: Elaboración propia con información del Registro de Afiliados y Comités Provinciales presentados ante el JNE por los partidos políticos.

Si bien casi todas las agrupaciones presentan una mayoría de candidatos militantes (54% en promedio), las cifras darían cuenta de un alto margen de candidaturas con personajes sin identificación partidaria.[19] Y, cuando hacemos la comparación de candidatos afiliados por género, aunque el diferencial por sexo (4%) no parece significativo en el promedio de todos los partidos, existen algunos partidos en los que la tendencia a preferir no militantes como candidatos se manifiesta en mayor medida para las candidatas mujeres. Es el caso de Unión por el Perú (–15%), Restauración Nacional (–8%) y el APRA (–7%).

Sería interesante investigar si esta situación podría configurar un desincentivo a la participación política de las mujeres al interior de los partidos, puesto que su mayor

[19] Hay que precisar que, en el caso de dos partidos —el APRA y Restauración Nacional—, la información puede no corresponder del todo a la realidad de su militancia, pues no han presentado su lista de afiliados actualizada ante el JNE. Así, algunos de sus candidatos que aparecen como no afiliados podrían serlo. En el caso del APRA, esta situación ha sido corroborada porque algunos de sus líderes históricos que han postulado y ganado una curul no aparecen en el listado del JNE, que solo contempla a los afiliados de los Comités Provinciales.

presencia en la militancia y el avance de su participación en los órganos directivos internos no se refleja necesariamente en la oferta electoral que los partidos presentan a la ciudadanía.

II.2. Condiciones de diseño del sistema electoral y aplicación de la normativa de cuotas

Quienes han investigado sobre la aplicación de cuotas de género en diversos países y las condicionantes para la elección de las mujeres, destacan entre los factores que hay que tomar en cuenta el diseño de los sistemas electorales de cada país.[20]

El Congreso de la República es, por esencia, el poder del Estado en el que se definen con mayor nitidez los rasgos de la democracia representativa. Por ello, el diseño del sistema de elección da prioridad al criterio de representatividad por encima de los de eficacia o participación, también fundamentales para el fortalecimiento del sistema político y la gobernabilidad. Este diseño electoral resulta importante para determinar el número de partidos políticos que obtendrán representación, el grado de influencia del voto del elector para definir qué candidato asume la representación de su partido y la posibilidad de que se formen o no mayorías.

Entre los componentes del sistema electoral que tienen directa influencia en las posibilidades de elección, podemos destacar, por un lado, la definición de la circunscripción electoral, y por otro, la forma de candidatura y el sistema de votación. ¿Influyen también estos componentes en la posibilidad de elección de las mujeres en particular?

a) La circunscripción electoral

Al revisar el tema de la circunscripción electoral, nos enfrentamos a dos aspectos centrales: primero su tamaño o magnitud, y segundo, si estamos ante una o varias circunscripciones.

---

[20] Al respecto, pueden revisarse trabajos como *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas* (Lima: International IDEA, 2004) o *Mujer, partidos políticos y reforma electoral* (Lima: International IDEA y Transparencia, 2004).

Cuando se habla de la magnitud o tamaño de la circunscripción o distrito electoral, se hace referencia a la cantidad de curules o representantes que deben ser elegidos con los votos de un determinado número de electores, normalmente agrupados en espacios territoriales.

Si estamos ante una sola circunscripción o distrito electoral, el número total de curules determinará el tamaño de ese único distrito. Si, por el contrario, se establece más de una circunscripción electoral, diremos que el tamaño de estas dependerá del número de curules reservadas para cada una de ellas. A más curules reservadas, más grande la circunscripción. La suma de todas las curules de cada circunscripción conformará el número total de representantes del órgano de gobierno del que se trata.

En el Perú, la elección de los representantes del Congreso de la República ha sufrido varios cambios en los últimos cinco comicios. En primer término, pasó de tener un sistema combinado, con una cámara alta elegida en distrito único y una baja en múltiples distritos, a otro de elección con distrito único nacional (para el Congreso Constituyente Democrático de 1992 y los congresos unicamerales de 1995 y 2000), y en 2001, volvió a una representación en circunscripciones electorales múltiples, pero manteniendo la unicameralidad.

La primera consecuencia de la definición de una elección con distrito electoral único o múltiple respecto de la elección de mujeres congresistas tiene directa repercusión en el número de candidatas que cada partido debe presentar, en aplicación de la normativa sobre cuotas, con la consiguiente posibilidad de generar mayores o menores probabilidades de elección para uno u otro sexo.

Hay que tomar en cuenta que la cuota se ha aplicado en las tres últimas elecciones congresales, y solo la primera de ellas (la del año 2000) tuvo características distintas de las dos posteriores en cuanto al sistema electoral, pues se aplicó en un distrito único nacional una cuota de 25% de candidaturas del género en minoría.

Así, en el año 2000, con un distrito electoral único nacional que repartía 120 curules, el número mínimo de mujeres u hombres en las listas que debía presentar cada partido,

alianza o lista independiente debía ser de 30 candidaturas del género en minoría, pues esa cantidad es el resultado de aplicar el 25% de cuota.

Pero aun si se hubiera aplicado el 30% que establece la Ley en estos momentos, el número de candidatos mínimo en una circunscripción única nacional seguiría siendo menor al que resulta de su aplicación en la pluralidad de circunscripciones, como se realiza actualmente. En ese caso, estaríamos ante un mínimo de 36 candidatos, 6 más que con la aplicación del 25%, pero 11 menos que con la exigencia actual, en la que la cuota se aplica sobre 25 circunscripciones electorales, lo que da como resultado un total de 47 candidatos del género en minoría en el caso de presentar listas en todas las circunscripciones electorales. Esta diferencia se debe a la aplicación de la 'cuota efectiva', definida por Schmidt como "el número mínimo de candidatas —excluyendo los puestos de suplentes— requeridos para cumplir con la cuota legal, dividido por el número total de candidatos que incluye la lista."[21] En el caso peruano, la cuota efectiva para el mismo tipo de cargo (por ejemplo, de congresista) puede variar entre 33% y 50%, dependiendo del tamaño del distrito.

Ahora bien, el efecto positivo en el número de candidatas y mujeres electas en la elección del Congreso del año 2000 estuvo directamente vinculado con la aplicación —por primera vez— del sistema de cuotas, pues significó un aumento de 15 puntos porcentuales de las candidatas presentadas respecto de la elección anterior. Esto trajo como consecuencia directa que el número de mujeres electas se duplicara.

Siguiendo esta lógica, pareciera que la posibilidad de que haya un mayor número de candidatas que propicie condiciones de equidad en la contienda es un elemento central, por tanto lo previsible hubiese sido que en la siguiente elección —la de 2001— continuara aumentando el número de mujeres electas, en la medida en que el cambio del sistema electoral del Congreso por el de distritos múltiples y el incremento de

[21] Schmidt, Gregory D. "Éxitos no anticipados: Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas." En International IDEA. *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas.* Lima: International IDEA, 2004, p. 134.

la cuota de género a 30% de las candidaturas hizo que el número de candidatas creciera en 10 puntos porcentuales respecto de la elección anterior.

A pesar de ello, el año 2001 trajo como resultado una disminución del número de congresistas mujeres en comparación con la elección pasada, lo que constituye una paradoja, pues se eligió menor cantidad de mujeres a pesar del mayor número de candidatas.

¿Puede concluirse, entonces, que el efecto positivo del mayor número de candidatas se neutraliza por la adopción de un sistema de distritos múltiples? Consideramos que no, por las razones que exponemos a continuación.

¿Uno o varios distritos electorales?

En el caso de las elecciones posteriores a la reforma constitucional de 1993, en las que se aplicó el sistema de distrito electoral único, se agravó el problema del centralismo, pues, por su volumen electoral, el electorado que votaba en no más de cuatro departamentos concentraba más de 50% del total de electores. Solo Lima contenía más de 33% del caudal electoral. Sin embargo, hay que señalar que en Lima no ha habido una votación histórica en bloque para las elecciones al Congreso.

De todos modos, como Schmidt señala, el distrito electoral único "centralizó las nominaciones en las manos de los líderes partidarios nacionales, quienes por lo general se muestran más receptivos ante la participación política femenina", y asimismo "magnificó el poder de los electores y electoras más prósperos y educados de Lima y Callao, quienes eran mucho más proclives a votar por mujeres candidatas".[22]

Así, el peso electoral de la capital, la visibilidad nacional de las candidatas residentes allí y el perfil de este electorado limeño, más proclive a votar por mujeres, dieron como resultado que las congresistas electas provinieran en su mayoría de Lima (1995: 71,43%; 2000: 65,38%). Por razones similares, otro grupo de mujeres provenía de

[22] Ibíd., p. 139.

zonas de mayor concentración electoral —mayoritariamente urbanas— directamente relacionadas con el grupo poblacional considerado más "moderno" en el país.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que, entre los líderes nacionales, fue el presidente Fujimori el más proclive a dar mayor participación a las mujeres en los diversos cargos del Ejecutivo y, por estrategia electoral, puso a sus mejores cuadros femeninos en lugares expectantes de las listas al Congreso del año 2000. De allí el alto número de congresistas oficialistas mujeres ese año (61% del total de mujeres congresistas).

Cuando se vuelve al sistema de distritos electorales múltiples en 2001 —solo un año después de la elección del Congreso anterior y en condiciones políticas totalmente diferentes—, el peso electoral de Lima[23] y los cinco departamentos con mayor densidad, aun cuando ya no tienen la misma influencia en el número total de las congresistas electas, sigue siendo muy importante, pues la clase política y el electorado conservaban el influjo de los liderazgos de las congresistas limeñas, ya que eran ellas las que tradicionalmente estaban en la escena política y conservaban el mayor grado de exposición mediática y recordación en el electorado. Así, al ver las cifras se constata que en estas elecciones hubo un descenso significativo de congresistas procedentes o residentes en Lima, pero seguían representado casi la mitad (46,15%) del total de elegidas.

Cuadro 9

Lugar de procedencia o residencia de mujeres congresistas

	1995		2000		2001		2006	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Lima	10	71	17	65	12	55	11	31
No Lima	4	29	9	35	10	45	24	69

Fuente: Elaboración propia. Para los años 2001 y 2006 se ha tomado como base la región de elección, y para los años 1995 y 2000 el lugar de nacimiento, estudios o residencia, a partir de información de hojas de vida y perfil profesional presentadas al Congreso, así como de información periodística.

23 Lima sigue siendo un distrito electoral grande con 35 de los 120 escaños.

También se debe tener en cuenta que el paso en un corto tiempo (menos de un año) de un sistema de distrito único a uno múltiple, radicalmente distinto, cambió las lógicas de representación y de elección que habían predominado en el Congreso durante la década anterior, cuando los grupos políticos no necesariamente estaban preparados para identificar los liderazgos más representativos y electoralmente más atractivos en cada una de las circunscripciones electorales. Posiblemente esto haya sido más crítico cuando se trata de la identificación de líderes mujeres.

Por lo demás, como se ha señalado, hasta el año 2000 el electorado de Lima y Callao mostraba un comportamiento más favorable a votar por mujeres. Así lo comprueba Schmidt, quien estimó que en las elecciones de 1995 y 2000 el voto preferencial de las mujeres provino mayormente de Lima y Callao (50,5% en 1995, y 58,75% en el 2000), mientras que entre los hombres la situación era más bien contraria (36,6% en 1995, y 41,4% en el 2000).[24]

En ese sentido, el efecto inmediato fue negativo:

- El número total de mujeres electas en el Congreso de 2001 fue inferior en cuatro representantes al del Congreso de 2000.
- Salvo una, todas las congresistas reelectas lo fueron por Lima.
- El número de mujeres congresistas de otras circunscripciones distintas de Lima solo aumentó en uno.

[24] Schmidt. Ob. cit., p. 139.

Cuadro 10
Congresistas mujeres y reelección[25]

Congreso 1995 - 2000		Congreso 2000 - 2001		Congreso 2001 - 2006	
Martha Chávez Cossio	Lima	Martha Chávez Cossio	Lima	Martha Chávez Cossio	Lima
Luza Salgado Rubianes	Lima	Luza Salgado Rubianes	Lima	Luza Salgado Rubianes (1)	Lima
Martha Hildebrandt P.T.	Lima	Martha Hildebrandt P.T.	Lima	Martha Hildebrandt P.t. (1)	Lima
María Jesús Espinoza Matos	Lima	María Jesús Espinoza Matos	Lima		
María del Carmen Lozada R.	Tacna	María del Carmen Lozada R.	Tacna / Lima	María del Carmen Lozada R. (1)	Lima
Ana Elena Townsend Diez C.	Lima	Ana Elena Townsend Diez C.	Lima	Ana Elena Townsend Diez C.	Lima
Ketty Solier Gonzáles	Lima	Mercedes Cabanillas B.	Lima	Mercedes Cabanillas B.	Lima
Graciela Fernández Baca	Lima	Susana Higuchi Miyagawa	Lima	Susana Higuchi Miyagawa	Lima
Beatriz Merino Lucero	Lima	Cecilia Tait Villacorta	Lima	Cecilia Tait Villacorta	Lima
Lourdes Flores Nano	Lima	Elvira de la Puente H.	Lima	Elvira de la Puente H.	Lima
Ivonne Susana Díaz Díaz	Lima	Luz Doris Sánchez P.	Ancash / Lima	Luz Doris Sánchez P.	La Libertad
María Ofelia Cerro Moral	Lambayeque	Martha Moyano Delgado	Lima	Martha Moyano Delgado	Lima
Aurora Torrejón Riva	San Martín	Gloria Helfer Palacios	Lima	Gloria Helfer Palacios	Lima
Edith Mellado Céspedes	Junín	Julia Valenzuela Cuellar	Lima	Julia Valenzuela Cuellar	Lima
		Miriam Schenone O.	Lima	Fabiola María Morales Castillo	Piura
		Neri Salinas de Torres	Loreto	Rosa Marina León Flores	La Libertad
		Marianella Monsalve Aita	Lambayeque	Judith de la Matta De Puente	Lima
		Elsa Vega Fernández	Lima	Paulina Arpasi Velásquez	Puno
		María Huamán Lu	Huánuco	Dora Isidora Núñez Dávila	Arequipa
		Ana Monteverde Temple	Lima	Rosa Madeleine Florían Cedrón	Cajamarca
		Guiomar Seijas Dávila	Ucayali	Maruja Hermelinda Alfaro Huerta	Ancash
		Ruby Rodríguez De Aguilar	Piura	Rosa Graciela Yanarico Huanca	Puno
		Patricia Donayre Pasquel	Iquitos / Lima	Enith Sadith Saavedra Barera	Callao
		María C. Martínez Del Solar	Lima	Celina Palomino Sulca	Ayacucho
		Janina Soria Monge	Junín	Emma Paulina Vargas de Benavides	Huancavelica
		Beatriz Alva Hart	Lima		

* Las ex congresistas Salgado Rubianes y Lozada R. fueron inhabilitadas para asumir el cargo; fueron reemplazadas por candidatos de su lista que les seguían en votos preferenciales, quienes, a su vez, eran mujeres (Hildebrandt y Moyano).

** Las congresistas Salgado y Lozada fueron inhabilitadas para asumir el cargo y reemplazadas por los candidatos de su lista que les seguían en votos preferenciales, quienes, a su vez, eran mujeres (Hildebrandt y Moyano).

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de las elecciones al Congreso.

Perder los votos limeños cuando se postula a una circunscripción más pequeña, o no poder sumar los votos provincianos cuando se postula en Lima, pueden hacer una diferencia sustancial para los representantes elegidos con el sistema anterior.

25 En realidad, para el período legislativo 1995-2000, fueron elegidas solo trece mujeres. Sin embargo, en el transcurso de la legislatura falleció el congresista Carlos Torres y Torres Lara, y su curul fue ocupada por Ketty Solier Gonzales, lo que elevó la cifra de mujeres congresistas a catorce.

Este efecto se vio claramente reflejado en el caso de algunas congresistas limeñas o provincianas radicadas en Lima electas en el año 2000 por distrito único nacional que, habiendo tenido una votación importante en todo el país y en sus lugares de origen, perdieron en las elecciones de 2001, cuando debieron competir en un distrito electoral de menor magnitud.

Es importante poner de relieve que solo dos de las congresistas reelectas en 2001 ganaron por circunscripciones distintas de Lima (las congresistas reelectas en 2001 fueron once, contra un total de veintiséis congresistas electas en el año 2000). Las demás repitieron la representación limeña.

En algunos casos, los votos que ya habían hecho suyos en la elección anterior resultaron suficientes para ser reelectas por el nuevo distrito electoral, ya sea porque la gestión realizada les había dado una imagen pública que supieron capitalizar o porque formaban parte de una organización política con arraigo electoral. Pero, en otros casos, perdieron su curul debido al cambio del universo electoral.

En el primer caso, se pueden citar las experiencias de las ex congresistas Susana Higuchi, Cecilia Tait, Martha Moyano y Doris Sánchez, quienes perdieron un considerable número de votos cuando debieron postular por un distrito electoral de menor magnitud, pues no pudieron captar el voto de todo el país. Sin embargo, en 2001 lograron mantener su curul, en gran parte porque los nuevos distritos electorales a los que aspiraban seguían siendo extensos. Las tres primeras postularon por Lima y ganaron una curul a pesar de perder 45.990, 16.235 y 7.257 votos, respectivamente. En el caso de Sánchez, perdió 3.870 votos cuando postuló por La Libertad, segundo distrito electoral más grande después de Lima.

La misma suerte no acompañó a otras dos ex congresistas,[26] que vieron mermada su votación al limitarse a captar votos de una sola circunscripción electoral, con lo que

[26] Existe otro caso: el de la congresista Huamán Lu, que al postular por Huánuco (distrito electoral pequeño, con solo tres curules por repartir), obtuvo 20.793 votos menos que en la circunscripción única nacional y no pudo acceder al Congreso nuevamente. Sin embargo no lo hemos contabilizado, pues al haber estado involucrada en un caso de corrupción política, esta situación también podría haber afectado su caudal de votación.

comprometieron su reelección. Es el caso de las ex congresistas Espinoza Matos y Vega Fernández, quienes perdieron 74.006 y 19.719 votos respectivamente, cuando postularon por Lima. Un caso especialmente interesante es el de la ex congresista Patricia Donayre, quien, si bien no perdió una gran cantidad de votos (1.637) y hasta superó por 2.408 votos a quien finalmente resultó elegido por Loreto, no pudo acceder nuevamente al Congreso debido a que su partido no logró una curul por efecto de la cifra repartidora (cabe anotar que Loreto tiene solo tres curules).

b) Forma de la candidatura y sistema de votación: ¿Voto preferencial o listas bloqueadas?

El sistema electoral para el Congreso de la República prevé que la forma en que se presentan los candidatos es a través de una *lista completa*, es decir, con un número de candidatos igual al número de curules que están en disputa en cada circunscripción electoral. En este sistema, el electorado debe optar por una sola de las listas que se presentan, sin que se pueda cruzar la elección por candidatos de distintas listas. Es lo que se conoce como candidatura de *listas cerradas*. Además, según el número de votos obtenidos por cada lista y la fórmula electoral utilizada, se determina cuántas curules corresponden a cada partido político.

Por otro lado, cuando el orden de ubicación en que han sido presentados los candidatos en la lista no puede ser variado y la asignación de los escaños sigue esa prelación determinada por el partido, la lista cerrada se considera también como *lista bloqueada*. Pero el sistema peruano permite que el elector, una vez que define la lista por la cual desea votar, dé su preferencia a uno o dos de los candidatos que el partido le ha presentado, variando así el orden de prelación que aparece en la lista. Es lo que se llama *voto preferencial*. Es importante señalar que el voto preferencial es opcional, es decir, el elector puede o no hacer uso de él.

En consecuencia, en el caso peruano, si bien el voto por la lista es el que determina cuántas de las curules en disputa corresponden a cada partido, es el número de votos preferenciales el que decide cuál de los candidatos de dicho partido ocupará la curul. Está claro que la posibilidad de que el candidato elegido sea un hombre o una mujer será determinado por el uso efectivo del voto preferencial del elector, y depende de su decisión final al momento de ejercerlo.

En estas circunstancias, la cuota de género garantiza un número mínimo de mujeres en la lista al Congreso de cada organización política, pero no puede garantizar que alguna de ellas sea elegida, pues ello dependerá de que, en el reparto de curules de cada agrupación que logró obtener representación, alguna mujer haya sido favorecida con mayor cantidad de votos preferenciales que los candidatos varones.

En líneas generales, siempre se ha señalado que un factor relevante para la elección de mujeres es la estructura de las listas. Pero, además, dos factores adicionales están altamente relacionados con las posibilidades de elección: la magnitud del distrito (número de escaños del distrito) y la magnitud partidaria (número de escaños que ganan los partidos en un distrito). A medida que el número de escaños del distrito aumenta, los partidos pueden ganar más escaños y puede haber más curules disponibles para la incorporación de mujeres, salvo que —en ausencia de una valla electoral— la fragmentación ocasione que partidos más pequeños ganen esos escaños (caso en el cual se quiebra la relación entre magnitud de distrito y magnitud partidaria).

También es importante la relación entre la magnitud del distrito y la estructura de la lista. En el caso de las listas cerradas, los sistemas con alta magnitud —es decir, con mayor número de escaños— benefician a las candidaturas que ocupan las posiciones más bajas en las listas, que es precisamente donde, por lo general, se ubican las mujeres. En sistemas basados en listas abiertas o voto preferencial —donde la colocación en la lista es menos relevante—, la relación entre elección de mujeres y magnitud del distrito o magnitud partidaria pareciera diluirse.

Partiendo de estas premisas, la mayoría de las investigaciones realizadas ha sostenido que el voto preferencial obstaculiza la representación proporcional de los grupos tradicionalmente excluidos, incluyendo a las mujeres. Contrariamente, la principal ventaja de los sistemas de listas cerradas, que además incorporan un mandato de posición (es decir, la obligatoriedad de reservar en las listas posiciones preferentes para las candidaturas del género en minoría y así facilitar su elección), es que permiten una mejor aplicación de las cuotas de género y, en tal sentido, garantizan un piso mínimo a la representación de las mujeres. Por ejemplo, con una cuota de 33% con mandato de posición, si un partido gana tres escaños en un distrito, al menos uno de ellos será

ocupado por una mujer. Este resultado no puede ser garantizado en un sistema de listas abiertas, pues el elector podría no otorgar su voto a ninguna mujer.

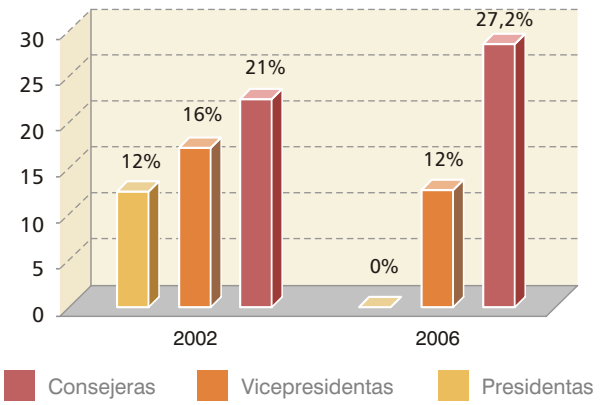
Finalmente, otros argumentos que consideran los sistemas de listas cerradas como más propicias para la participación política de las mujeres se basan en el financiamiento político. Se argumenta que el voto preferencial encarece la campaña electoral e incentiva la personalización de la actividad política. Estos factores ponen a las mujeres muchas veces en desventaja, sobre todo cuando son candidatas nuevas, pues es claro que un congresista en funciones tiene mayores opciones para la recaudación de fondos. Además, como se muestra en este estudio, las candidatas manejan menos recursos financieros que los candidatos.

En ese sentido, el caso peruano es interesante, pues permite medir la influencia de todos los factores descritos anteriormente, comparando el sistema de listas abiertas con doble voto preferencial utilizado para la elección de los representantes ante el Congreso, con el sistema de listas cerradas y bloqueadas empleado en las elecciones municipales y regionales.

Los gráficos que presentamos a continuación muestran el porcentaje de mujeres electas en cargos municipales y regionales en las elecciones de 1998, 2002 y 2006.

Gráfico 1

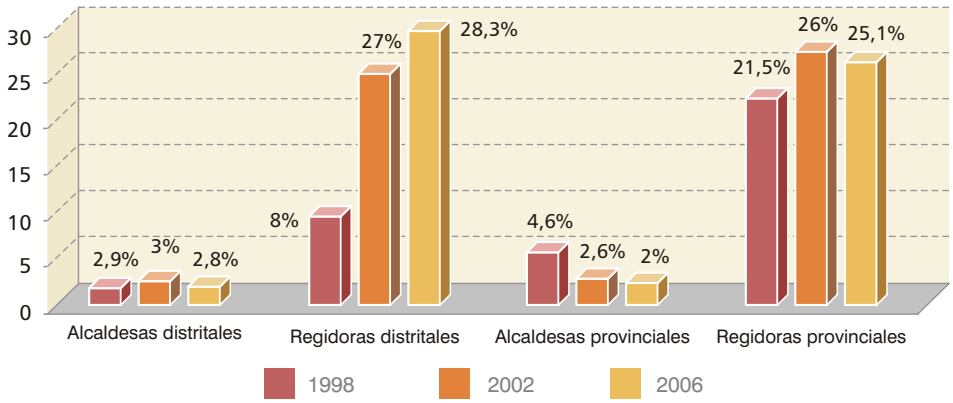
Mujeres elegidas en cargos regionales 2002-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales regionales 2002 y 2006.

Gráfico 2

Mujeres elegidas en cargos municipales 1998, 2002 y 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales regionales 2002 y 2006.

Como se puede observar, aunque los porcentajes de mujeres electas a los cargos 'ejecutivos' (presidente regional, vicepresidente regional o alcalde) en estos gobiernos subnacionales han sido bajísimos, se aprecian interesantes incrementos en los cargos de consejeras regionales y regidoras municipales. La pregunta es: ¿A qué se debe este relativo nivel de éxito en la elección de consejeras y regidoras, sobre todo tomando en cuenta que el sistema de cuotas se aplica sin mandato de posición?

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la cuota efectiva en los distritos más pequeños del país (cinco consejeros) es de 40%. Estos distritos constituyen más de 92% de municipios distritales y, en promedio, más de 85% de los municipios del país.

Asimismo, en las elecciones municipales se aplica un sistema de mayorías en el que la lista ganadora, aun cuando no haya obtenido la mayoría absoluta de los votos (mitad más uno de los votos válidos), tiene asegurada la mitad más uno de los puestos que se van a repartir.

Así, al garantizarse una elevada magnitud del partido, la aplicación de la cuota en las elecciones municipales ha demostrado cierto grado de eficacia para garantizar una representación mínima en la elección de las mujeres en circunscripciones pequeñas (cinco o siete representantes por elegir). Por el contrario, muestra su mayor debilidad

en las medianas y grandes y en las elecciones regionales, en las que depende de otros factores para lograr mayor representación, fundamentalmente la *posición en la lista.*

Cuando analizamos el caso de un municipio con siete regidores, la aplicación estricta de la cuota garantiza que las listas en contienda se presenten con un máximo de cuatro hombres y un mínimo de tres mujeres. En este caso, el sistema de 'premio a la mayoría' asegura a la lista ganadora la mitad más uno de de los asientos en el Concejo; esto es, cinco regidurías. Aun cuando los hombres hayan ocupado los cuatro primeros lugares de la lista, el quinto siempre deberá corresponder a una mujer, y al menos una ingresará a ocupar el cargo correspondiente. Igual sucede con los municipios con concejos de cinco regidores: los partidos deben inscribir listas con dos mujeres como mínimo. El ganador tiene aseguradas cuatro regidurías, por tanto, al menos una de las mujeres de la lista ganadora integrará el Concejo, aunque los tres primeros puestos estén ocupados por hombres. Sin embargo, subyace un problema fundamental: la ubicación de las mujeres en las listas, generalmente relegadas a los últimos puestos y, por tanto, con menores posibilidades de acceder a los cargos.

Esta situación cambia cuando vemos el caso de los municipios con más de nueve regidores, pues la reserva de la mitad más uno de los cargos de regidores para la lista ganadora no asegura ni siquiera que al menos una mujer esté representada en el Concejo. Si el partido ha cumplido el porcentaje de mujeres, pero solo ha colocado a tres mujeres en los puestos posteriores al sexto lugar, ninguna de ellas tendrá oportunidad de ser elegida. En estos casos, la posición de las mujeres en la lista vuelve a ser fundamental para garantizar que puedan ser elegidas, y en nuestra legislación no existe ninguna norma que obligue a reservar algún lugar preferente al candidato del género en minoría ('mandato de posición').

Por otro lado, en las elecciones regionales, el sistema de premio a la mayoría es similar que en el sistema municipal, pero en la asignación de los puestos, además del orden de prelación en el que aparecen los candidatos en la lista, se incorpora un criterio adicional de representación de las provincias que puede distorsionar completamente el orden establecido por el partido en su lista por el voto.

El Consejo Regional está integrado por un número de consejeros igual al número de provincias que tiene la región, y ninguna provincia puede quedar sin representante. Entonces, el partido que obtiene la mayoría mantiene el orden de su lista, y las demás organizaciones políticas irán completando el número de asientos en el Consejo que les corresponda en el orden de sus listas, siempre que el candidato llamado no represente a una provincia que se encuentra representada por los consejeros del partido que ya ha sido elegido.

Con este criterio, el orden de la lista que presentó la organización política puede variar, por lo que las mujeres pueden verse perjudicadas o favorecidas en función de que quienes estén antes que ellas en la lista representen o no a provincias que ya cuenten con un representante de las listas precedentes.

En el caso de las elecciones al Congreso, salvo Lima, todas las circunscripciones electorales tienen un número de representantes por elegir menor a siete. En ese orden de ideas, podría pensarse que —siguiendo la lógica de las elecciones regionales y municipales— bastaría con garantizar al menos una representante mujer en cada circunscripción pequeña o mediana, si se aplicara el mismo sistema de elección. Sin embargo, lo que en cierto modo garantiza la elección de al menos una mujer en el caso de regiones y municipios es la decisión adoptada por los legisladores para dar prioridad al principio de eficiencia y gobernabilidad sobre el de representación; de allí que se adopte el sistema del 'premio a la mayoría' antes comentado.

Si comparamos las reglas del sistema electoral para los gobiernos subnacionales con las reglas de elección para el Congreso de la República, podríamos decir que:

- El incremento en el porcentaje de mujeres electas a los cargos de consejeras y regidoras, se debe en buena medida a la cuota efectiva en los distritos en un sistema del 'premio a la mayoría', el cual permite una alta magnitud del partido.
- Este 'éxito' en el sistema cerrado y bloqueado (de los gobiernos subnacionales), sin mandato de posición, no sería fácil de replicar en el Congreso, pues en el caso de los municipios del Perú se trata de fórmulas mayoritarias, donde el ganador obtiene un número fijo importante de escaños.

— Por lo demás, como señala Schmidt, hay una serie de factores que determinan los escaños garantizables con el sistema de cuotas: magnitud del partido, magnitud del distrito, cuota efectiva y número de candidaturas incluidas en cada lista.[27] En el caso de las elecciones al Congreso peruano, los distritos no tendrían que ser necesariamente grandes, pues la cuota efectiva hace rentables a los distritos pequeños, pero sí lo suficiente como para que la cuota permita incluir a mujeres en puestos elegibles (el número de candidatos en las listas es igual al total de puestos en disputa). Actualmente, el elevado número de circunscripciones que tienen tres o menos curules (trece) y la tendencia a dispersar el voto y no concentrarlo en un solo partido hace difícil garantizar que las mujeres obtengan más curules que las conseguidas —hasta el momento— por el voto preferencial.

— Entre un sistema de lista cerrada y bloqueada (sin mandato de posición) y el actual sistema de voto preferencial, es muy probable que las mujeres se hallen más beneficiadas por este último. Como ha escrito Richard Matland, "la pregunta clave es si resulta más fácil convencer al electorado de que vote activamente por las mujeres de la candidatura, o convencer a los dirigentes del partido de que incluir más mujeres en la papeleta en puestos destacados es justo, y lo que es más importante, inteligente desde el punto de vista estratégico".[28] Hasta ahora, la experiencia que tenemos parece indicar que las mujeres "hacen más con menos". Como se demostrará en el capítulo VI —centrado en la experiencia del distrito de Lima— a pesar de las desventajas que enfrentan, las mujeres son muy competitivas en el sistema de voto preferencial.

— Otra posibilidad, como se ha señalado, es ampliar el tamaño de distrito combinado con el uso de la valla electoral para mejorar la magnitud del partido y permitir una aplicación de la cuota sobre puestos elegibles. Y, complementariamente, aplicar el mandato de posición.

---

[27] Schmidt. Ob. cit., p. 136.
[28] Matland. Ob. Cit.

c) Cumplimiento de la normativa sobre cuotas

El sistema de cuotas de género forma parte de la legislación electoral peruana para la elección tanto de los representantes del nivel de gobierno nacional, como de los de los niveles regional y municipal.

En lo que respecta a las elecciones para el Congreso de la República, la reforma fue introducida por el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones,[29] que estableció el requisito de un porcentaje mínimo de 25% de hombres o mujeres en las listas que se inscriban por cada circunscripción electoral. Como ya se explicó, se puso en práctica por primera vez en las elecciones al Congreso de la República del año 2000, en un sistema de elección de distrito único nacional.

En el proceso de 2001, se reformó el sistema electoral estableciendo la elección del Congreso en distrito múltiple y se amplió la cuota de género a 30%.[30] Sin embargo, se generó un problema de interpretación de la ley cuando los Jurados Electorales Especiales, que debían aprobar la inscripción de las listas al Congreso en su circunscripción, convalidaron una interpretación restrictiva hecha por algunos partidos políticos que consideraba que, en las circunscripciones electorales en las cuales la aplicación de 30% de la cuota no resultara un número entero y la fracción fuese inferior a 0,50, la cuota debía redondearse al número entero inferior.

Ante esta situación, el Movimiento Manuela Ramos presentó un reclamo —al que se sumaron diversas organizaciones de mujeres— para que se respetase el porcentaje mínimo de cuota señalado en la Ley, lo que motivó a su vez pronunciamientos y señalamientos explícitos de los observadores electorales, nacionales e internacionales, y una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).[31] El JNE resolvió dando la razón a los Jurados Especiales con la expedición de una Resolución[32]

---

29 Ley 26859 - Ley Orgánica de Elecciones.

30 Ley 27387 que modificó la Ley 26859 - Ley Orgánica de Elecciones.

31 La Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos denunciaron al Estado peruano ante la CIDH, por limitación de la participación política de las mujeres en los departamentos de La Libertad, Ica y la provincia constitucional del Callao (Denuncia P517/01). Véase al respecto el balance de la aplicación de cuotas en el Perú realizado por Rocío Villanueva, en International IDEA. *La aplicación de cuotas.* Ob. Cit.

32 Véase Resolución 068-2001-JNE (24.1.2001).

que trajo como consecuencia la disminución real de la cuota en una candidatura para el género en minoría en tres circunscripciones: Callao e Ica, que tenían cuatro representantes por elegir, y La Libertad, que tenía siete.

Esta interpretación distorsionó el objetivo buscado por la implantación de una cuota: la Ley Electoral era clara al señalar que su aplicación establece un número de candidaturas *no menor al porcentaje señalado.* Por tanto, cualquier redondeo debía ser hecho hacia arriba, pues un número inferior incumplía con el mínimo de 30% establecido en la Ley. Este error fue corregido para el último proceso electoral por el mismo JNE, que en una Resolución estableció la relación de candidatos que, por circunscripción, representaba el número mínimo de mujeres o varones necesarios para cumplir con la cuota de género, redondeando las fracciones al número entero inmediatamente superior,[33] como se presenta en el cuadro 11.

Cuadro 11

Número de curules y cumplimiento de la cuota por circunscripción

Circunscripción electoral	Total de electores en padrón	Curules por circunscripción	Candidatos por lista	Cuota de género	Cuota efectiva (%)
Lima y extranjero	6'063.109	35	35	11	31
La Libertad	942.656	7	7	3	43
Piura	914.912	6	6	2	33
Arequipa	770.535	5	5	2	40
Cajamarca	721.239	5	5	2	40
Junín	701.190	5	5	2	40
Lambayeque	676.735	5	5	2	40
Puno	674.865	5	5	2	40
Cusco	643.629	5	5	2	40
Áncash	611.881	5	5	2	40
Callao	541.730	4	4	2	50
Ica	451.197	4	4	2	50
Loreto	416.419	3	3	1	33
San Martín	357.124	3	3	1	33
Huánuco	354.416	3	3	1	33
Ayacucho	306.662	3	3	1	33
Huancavelica	203.844	2	3	1	33
Ucayali	201.342	2	3	1	33
Apurímac	195.954	2	3	1	33
Amazonas	179.331	2	3	1	33
Tacna	172.427	2	3	1	33
Pasco	135.670	2	3	1	33
Tumbes	110.335	2	3	1	33
Moquegua	99.962	2	3	1	33
Madre de Dios	47.742	1	3	1	33
TOTAL	**16'494.906**	**120**	**130**	**47**	

Fuente: Elaboración propia a partir de Resoluciones 303 y 304-2005 del JNE.

La cuota de género ha sido introducida en las legislaciones electorales para garantizar un mínimo de representación de las mujeres en las listas de candidatos, tradicionalmente 'monopolizadas' por candidaturas de varones. Si hablamos de sus resultados, puede constatarse que, desde que se inició su aplicación, se ha podido comprobar un incremento —elección tras elección— del número de mujeres candidatas, lo que significa un avance interesante que no se hubiera logrado sin esta norma legal.

En 1995, antes de la aplicación de la cuota, el porcentaje de mujeres incluidas en las listas apenas alcanzaba 11,25%. En 2006, tras dos elecciones aplicándola, la participación de las mujeres en las listas ha llegado a su porcentaje más alto: 38,56%.

Cuadro 12

Participación de mujeres en las listas al Congreso

	1995		2000		2001		2006	
Partidos políticos con representación en el Congreso	13		10		11		7	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Número de candidatos presentados	426	54	891	309	870	489	522	326
Porcentaje de candidatos presentados	88,75%	11,.25%	74,25%	25,75%	64,02%	35,98%	61,44%	38,56%

Fuente: Resultados electorales publicados en la página web de la ONPE y resoluciones de inscripción de candidaturas del JNE.

El avance también se ha dado para el caso de algunos partidos políticos que, en ciertas circunscripciones electorales, han trascendido la cuota mínima, poniendo más mujeres que el número mínimo establecido por Ley. Un análisis de las listas presentadas por los siete partidos políticos que consiguieron superar la barrera electoral nos señala que en trece de ellas tuvieron un mayor número de candidatas mujeres que el establecido como mínimo por la cuota.

33 Véase Resolución 304-2005-JNE (13.11.2005).

Sin embargo, a seis años de su introducción en el sistema electoral peruano, se podría mirar estos datos desde una perspectiva más crítica: la cuota de género sigue siendo asumida por los partidos como un *estricto mínimo legal aplicable solo a las mujeres* y no como un 'piso' a partir del cual ir construyendo una mayor y mejor participación política de estas en sus organizaciones que, a su vez, apunte a lograr en el futuro una representación política más igualitaria.

En el cuadro 13, se puede apreciar que, de las 175 listas que se presentaron en todas las circunscripciones electorales por las 7 organizaciones políticas que alcanzaron una representación congresal, en 162 se aplicó la cuota de género a las mujeres (92,6%), mientras que solo en 13 listas (7,4%) la cuota mínima debió ser aplicada a varones.

Cuadro 13

Número de candidatos efectivamente presentados por circunscripción y partido

	Número de curules en disputa	Candidatos requeridos	Cuota de género (número de candidatas)	Candidatos efectivamente presentados													
				UPP		APRA		UN		AF		FC		PP		RN	
				M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Amazonas	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2
Ancash	5	5	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	3	2	3
Apurímac	2	3	1	1	2	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	1	2
Arequipa	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	1	3	0	0
Ayacucho	3	3	1	2	1	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	0	0
Cajamarca	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	2	2	3	3	2	2	3
Callao	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Cusco	5	5	2	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3	1	2	2	3
Huancavelica	2	3	1	1	2	1	2	1	2	0	2	1	2	0	2	0	0
Huánuco	3	3	1	2	1	1	2	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2
Ica	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Junín	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2	2	3	2	0	0
La Libertad	7	7	3	3	3	3	4	3	4	4	3	3	4	3	4	3	4
Lambayeque	5	5	2	3	2	2	3	2	3	2	3	2	3	1	1	2	3
Lima	35	35	11	12	22	11	24	14	20	11	24	13	20	8	19	10	23
Loreto	3	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2
Madre de Dios	1	3	1	1	1	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	1	2
Moquegua	2	3	1	0	2	1	2	0	2	1	1	1	2	2	1	1	2
Pasco	2	3	1	2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Piura	6	6	2	3	3	2	4	2	4	2	4	2	4	1	4	2	4
Puno	5	5	2	3	2	2	3	2	3	2	3	3	2	2	3	2	3
San Martín	3	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Tacna	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	0	0
Tumbes	2	3	1	2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Ucayali	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1
TOTAL	**120**	**130**	**47**	**54**	**72**	**47**	**83**	**49**	**77**	**45**	**77**	**50**	**77**	**42**	**70**	**39**	**69**

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas por el JNE.

El caso más destacado de 'cumplimiento exacto' de la cuota de género es el del APRA, el partido más organizado y longevo de la vida política nacional. En estas elecciones no postularon más mujeres que hombres en ninguna de las circunscripciones electorales: se limitó estrictamente a cumplir la cuota de género. Es importante resaltar, a su vez, que su experiencia en procesos electorales se tradujo en que fue el único partido que logró inscribir completa su lista de candidatos en cada una de las 25 circunscripciones electorales, demostrando su eficacia para seleccionar candidatos que no pudiesen ser tachados.

Por su parte, fue Unión por el Perú, en alianza con el Partido Nacionalista del Perú, la agrupación que más ha revertido esta tendencia, al presentar en siete circunscripciones electorales listas que llevaban un porcentaje de mujeres superior al mínimo establecido (30%): Ayacucho, Huánuco, Piura, Pasco, Lambayeque, Puno y Tumbes (en los cuatro primeros se incrementó la representación femenina de esas regiones). Lo sigue Perú Posible, con tres circunscripciones, y después Alianza por el Futuro y el Frente de Centro, con dos y una circunscripciones, respectivamente. En el cuadro 13, los casos en los que el número de mujeres candidatas supera el mínimo establecido por Ley están indicados en celeste.

Al momento de analizar en detalle los resultados electorales se volverá sobre estos temas, para indagar la relación entre el mayor o menor número de candidaturas de mujeres presentes en la oferta electoral y la posibilidad real de su elección.

Ahora bien, es interesante señalar también que, en el último proceso electoral al Congreso, se presentaron varios casos de partidos que no llegaron a completar la cuota de género debido a que se denegó la inscripción de algunos de sus candidatos, ya sea en el momento de la evaluación del cumplimiento de los requisitos de inscripción por los jurados o por haberse declarado procedente alguna tacha interpuesta.

En el cuadro 14 se observa (en los casos sombreados en rojo) que salvo el APRA, todos los demás partidos se presentaron a las elecciones con listas incompletas en más de una circunscripción electoral.

Cuadro 14

Cumplimiento de la cuota por circunscripción y partido

	Número de curules en disputa	Candidatos requeridos	Cuota de género (Número de candidatas)	Candidatos efectivamente presentados													
				UPP		APRA		UN		AF		FC		PP		RN	
				M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Amazonas	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	1	2	1	2
Ancash	5	5	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	3	2	3
Apurímac	2	3	1	1	2	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	1	2
Arequipa	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2	3	1	3	0	0
Ayacucho	3	3	1	2	1	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	0	0
Cajamarca	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	2	2	3	3	2	2	3
Callao	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Cusco	5	5	2	2	3	2	3	2	2	2	3	2	3	1	2	2	3
Huancavelica	2	3	1	1	2	1	2	1	2	0	2	1	2	0	2	0	0
Huánuco	3	3	1	2	1	1	2	1	2	2	1	1	2	1	2	1	2
Ica	4	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Junín	5	5	2	2	3	2	3	2	3	2	3	2	2	3	2	0	0
La Libertad	7	7	3	3	3	3	4	3	4	4	3	3	4	3	4	3	4
Lambayeque	5	5	2	3	2	2	3	2	3	2	3	2	3	1	1	2	3
Lima	35	35	11	12	20	11	24	14	20	11	24	13	20	8	18	11	22
Loreto	3	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2
Madre de Dios	1	3	1	1	1	1	2	1	2	0	2	1	2	1	2	1	2
Moquegua	2	3	1	0	2	1	2	0	2	1	1	1	2	2	1	1	2
Pasco	2	3	1	2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Piura	6	6	2	3	3	2	4	2	4	2	4	2	4	1	4	2	4
Puno	5	5	2	3	2	2	3	2	3	2	3	3	2	2	3	2	3
San Martín	3	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Tacna	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	0	0
Tumbes	2	3	1	2	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Ucayali	2	3	1	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1	1
TOTAL	**120**	**130**	**47**	**54**	**70**	**47**	**83**	**49**	**77**	**45**	**77**	**50**	**77**	**42**	**69**	**39**	**68**

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas por el JNE.

Tras revisar las resoluciones que resolvieron los casos de impugnaciones o tachas a la inscripción de candidaturas, se puede determinar que tres factores explican las razones por las cuales los partidos políticos no llegaron a inscribir sus listas completas en las circunscripciones en las que decidieron participar:

(i) Verificación de requisitos de candidatura

Se dio el caso de circunscripciones en las que algunos partidos no presentaron listas o las presentaron incompletas, no por decisión de sus dirigencias, sino porque las listas o algunos candidatos no pasaron el proceso de calificación y se denegó su inscripción sin que pudieran levantar la observación o reemplazar al candidato excluido de la lista.

Las faltas o incumplimientos más invocados por los Jurados Electorales Especiales fueron:

— *No presentación de documento fehaciente de solicitud de licencia sin goce de haber* con la anterioridad requerida por la Ley[34] para los funcionarios y trabajadores públicos.
— *No haber renunciado a un partido político distinto del que lo presenta como candidato* con la anterioridad señalada en la Ley.[35]
— *No presentar acta de elecciones internas o documento que acredita modalidad de elección del candidato.*

(ii) No haber levantado las tachas interpuestas contra las candidaturas

La tacha es el mecanismo de control y fiscalización de candidaturas reservado para los ciudadanos, pues opera mediante el procedimiento de denuncia. Si algún ciudadano conoce de la existencia de un impedimento legal de algún aspirante que ha presentado la solicitud para inscribir su candidatura, tiene el derecho de tachar dicha solicitud.

Sin embargo, es importante matizar el carácter ciudadano del derecho de tacha, pues existe un importante factor que limita el uso de este mecanismo: el elevado costo para su interposición. El ciudadano que quiere hacer uso de este derecho debe realizar un pago de 3.300 soles por cada candidato que desee tachar. Evidentemente, este mecanismo de control está prácticamente reservado a las organizaciones políticas, que podrían tener los recursos económicos para su aplicación.

El efecto de la tacha declarada fundada es la no inscripción del candidato tachado. El partido o alianza cuyo candidato fue tachado tiene derecho a reemplazarlo, siempre que lo haga dentro del plazo máximo establecido para la inscripción de las candidaturas. Si esto no sucede, la lista quedará integrada solo por los candidatos que lograron ser admitidos, sin que pueda alegarse que la falta de algún candidato acarrea la invalidez de la lista porque —por ejemplo— no se cumple realmente con

34 Sesenta días naturales previos al día de las elecciones, según el artículo 114 de la Ley Orgánica Electoral.
35 Cinco meses antes de la fecha señalada para el cierre de las inscripciones de candidaturas, según el artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos.

la cuota de género dispuesta por Ley.[36] Esta es una situación que tiene una directa influencia en la aplicación real de la cuota de género.

Resulta difícil evaluar el efecto real del mecanismo de la tacha en la conformación final de las listas, pues su definición suele realizarse en los Jurados Electorales Especiales, y solo se tiene acceso efectivo a las resoluciones cuando estas han sido apeladas y deben ser resueltas en última instancia por el JNE. En estos casos, las resoluciones se publican en el diario oficial *El Peruano*. Pero lo que debe interesar, a los efectos de la rigurosa aplicación de la ley de cuotas, es la consecuencia de la tacha cuando, como producto de su aplicación, la lista deja de cumplir con la cuota de género.

Al permitir la norma que se inscriba una lista incompleta, está atendiendo al derecho del partido político a participar, pero está incumpliendo con una norma imperativa si el menor número de candidatos inscritos no respeta el porcentaje mínimo de género.

No parece compatible con la obligatoriedad de 30% de candidatos del género en minoría establecida en el artículo 116 de la Ley Orgánica Electoral el que, luego de la verificación de requisitos o cumplido el plazo de tachas, se permita que una lista se pueda inscribir con un número de candidatos —hombres o mujeres— menor al mínimo legal necesario para cumplir la cuota de género, pues ello genera una distorsión de la razón de ser del mecanismo de cuotas. En el Perú, por efectos de la aplicación real del mecanismo de cuotas, esta situación termina perjudicando las posibilidades de elegibilidad de las mujeres, debido a que las listas, en su gran mayoría, cumplen con el mínimo de la cuota para las mujeres y no para los varones (en el caso de los hombres no hay aplicación de cuota mínima, pues ellos representan siempre mucho más del 30%).

No se trata de un problema de interpretación o aplicación de la Ley, sino de una contradicción en la propia legislación electoral que permite que coexistan una norma

36 El artículo 123 de la Ley Orgánica de Elecciones es explícito al respecto, cuando señala expresamente 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 la inscripción de la lista si fallecieran o renunciaran uno o más de sus miembros integrantes *o no alcanzara el porcentaje a que se refiere el Artículo 116 de la Ley por efecto de la tacha*" (subrayado nuestro).

de carácter imperativo y de orden público como la que establece la cuota de género, y una norma de procedimiento para la resolución de mecanismos de control de requisitos de inscripción que menoscaba su aplicación real.[37]

El problema se torna imposible de resolver cuando las posibilidades de completar la lista son restringidas debido a que los plazos señalados en la Ley no pueden ser cumplidos, como explicaremos en el siguiente punto.

(iii) Imposibilidad real de subsanación o reemplazo de candidatos

Si bien es cierto que, tanto en el caso de la denegatoria de la inscripción por el JNE como cuando es declarada fundada una tacha contra algún candidato, el partido o alianza política puede completar la lista con nuevos candidatos que reemplacen a los tachados o no admitidos,[38] resulta prácticamente imposible realizar dicho reemplazo, pues la Ley señala que este debe realizarse antes de que se cumpla el plazo máximo de inscripción de las candidaturas, esto es, sesenta días antes de la jornada electoral.

Sea por factores relacionados con la cultura política o por estrategia de campaña, los partidos normalmente esperan los últimos días —si no el mismo día del cierre de inscripciones— para presentar la solicitud de inscripción de sus listas congresales. Esto quiere decir que, si el proceso de calificación señala alguna causal de denegatoria o la admisión de la inscripción ha recibido la tacha de algún ciudadano, a los partidos políticos solo les queda esperar que la apelación a la resolución que deniega la inscripción de su lista o la de algún candidato sea declarada fundada y que se resuelva a su favor, pues de lo contrario será imposible reemplazar al candidato excluido ya que el plazo máximo de inscripción está vencido.

---

37 Para relativizar el carácter imperativo de la norma que establece la cuota para la inscripción definitiva, cuando se aprobó el aumento de la cuota de 25% a 30% para las elecciones de 2001, la Ley 27387 modificó el artículo 121 de la Ley Orgánica de Elecciones para eliminar la frase (en cursivas) que establecía que, si no se cumplía la cuota, no se inscribía la lista: "Artículo 121.- Consentida la inscripción de listas de candidatos al Congreso de la República o ejecutoriadas las resoluciones recaídas en las tachas que se hubiesen formulado, el Jurado Nacional de Elecciones efectúa la inscripción definitiva de las listas de candidatos y dispone su publicación, *siempre que dichas listas respeten los porcentajes a que se refiere el Artículo 116 de la Ley*".

38 Artículo 120 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Esto explica que muchos partidos no pudieran completar sus listas o, en el peor de los casos, no pudieran participar en la elección en ciertas circunscripciones, pues la no inscripción abarcó su lista completa.

Dicho esto, ¿afecta por igual la denegatoria de inscripción a hombres y a mujeres? Definitivamente no. Si bien es cierto que, en términos absolutos, son más los hombres que las mujeres a los que se denegó la inscripción, en el caso de la inscripción de las mujeres hay una repercusión directa sobre el cumplimiento de la ley de cuotas que no se da en el caso de los hombres no inscritos.

De las siete organizaciones políticas que superaron la barrera electoral y consiguieron representación en el Congreso, en total fueron 62 las candidaturas que no llegaron a inscribirse. Restauración Nacional fue el único partido que no participó con ningún candidato en 5 circunscripciones electorales. Los demás sí se presentaron en todas las circunscripciones, aunque con listas incompletas.

El cuadro 15 muestra el número de candidatos que dejó de inscribir cada partido político, en total y por circunscripción electoral. Se señalan en sombreado los casos en los cuales la no inscripción acarreó el incumplimiento de la cuota de género.

Cuadro 15

Incumplimiento de la cuota de género por circunscripción y partido

	No inscripción de candidatos e incumplimiento de cuota												Total de candidaturas no inscritas		
	UPP		UN		AF		FC		PP		RN*				
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	Total	Mujeres	Hombres
Amazonas						-1							1		1
Ancash				-1		-1							2		2
Apurímac					-1								1	1	
Arequipa									-1				1	1	
Ayacucho					-1								1	1	
Cajamarca						-1							1		1
Cusco				-1					-1	-1			3	1	2
Huancavelica					-1				-1				3	2	1
Junín		-1						-1					1		1
La Libertad									-1	-2			1		1
Lambayeque		-1		-1				-2	-3	-5	-1	-1	3	1	2
Lima										-1			14	3	11
Loreto		-1			-1								1		1
Madre de Dios	-1		-1			-1							2	1	1
Moquegua									-1				3	2	1
Piura										-1		-1	1	1	
Ucayali													2		2
	-1	**-3**	**-1**	**-3**	**-4**	**-4**	**0**	**-3**	**-8**	**-10**	**-1**	**-2**	**41**	**14**	**27**

* No se cuentan las circunscripciones electorales en las que Restauración Nacional no presentó ningún candidato, hombre o mujer, y por tanto no participó en la elección.

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas ante el JNE.

Se puede apreciar cómo, cuando las organizaciones políticas no logran inscribir a sus candidatas, la consecuencia es el incumplimiento de la cuota de género establecido en la Ley. Esto sucedió en diez circunscripciones electorales (Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Moquegua y Piura), donde cinco de las siete organizaciones políticas que consiguieron representación parlamentaria —Unión por el Perú, Unidad Nacional y Renovación Nacional en una, Alianza por el Futuro en cuatro, y Perú Posible en seis— no llegaron a cumplir con la cuota.

Se trata de un conflicto de intereses jurídicos que deben ser preservados. Por un lado, el derecho del partido y de los candidatos a no verse perjudicados en su postulación ante la tacha fundada o el incumplimiento de requisitos que impiden la inscripción definitiva de uno o algunos de los candidatos de la misma lista, y por el otro, la norma

jurídica que, para preservar las condiciones de equidad de los candidatos, establece un mínimo de candidaturas de género para proceder a la inscripción.

Por eso es importante plantear una revisión de la legislación electoral en lo que atañe a las condiciones y plazos del reemplazo de candidaturas tachadas, para garantizar el efectivo cumplimiento de la ley de cuotas.

II.3. Condiciones de estrategia y contienda política

Además de los condicionantes institucionales y de diseño y normativa electoral, hay otros elementos claves en la posibilidad de elección de los candidatos, vinculados con decisiones sobre las estrategias de campaña o decisiones partidarias sobre la manera como se presentan al electorado las listas de candidatos.

Un elemento crucial en ese sentido —que resulta de la decisión del partido político y que puede ser producto de una estrategia electoral— es la posición u orden en el que se presentan los candidatos en las listas.

Aunque el elector puede romper el orden establecido en las listas mediante el uso del voto preferencial, sigue siendo muy importante la ubicación en el primer lugar de la lista para lograr mayores posibilidades de acceso a una curul, pues se considera que los candidatos más representativos y con mayor arrastre electoral del partido político ocupan los primeros lugares, sea porque fueron los más votados en las elecciones internas o porque los procesos de selección internos dan prioridad a criterios de liderazgo, antigüedad o marketing político.

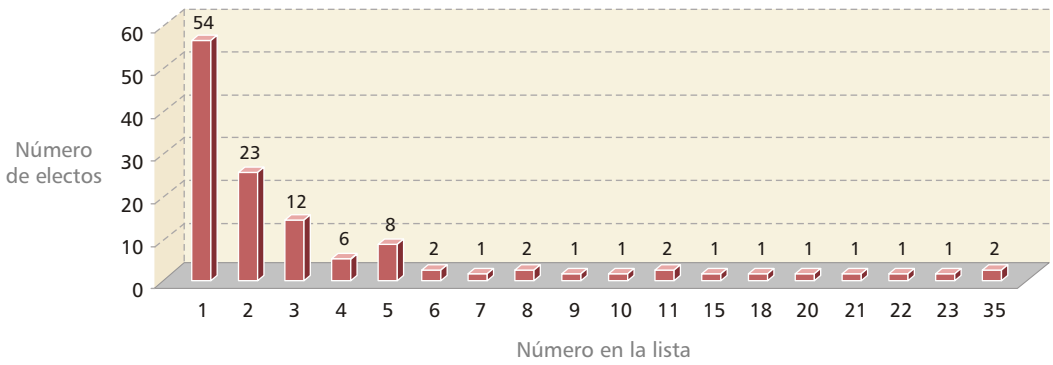
Sin duda, uno de los factores fundamentales de la primera posición o cabeza de lista es el denominado 'voto de arrastre'. Comúnmente se considera que la cabeza de lista es el candidato más cercano al líder del partido, y por ello hay una tendencia 'inercial' a votar por el número 1. De allí la disputa interna por ocupar esa posición.

Un primer análisis de la votación nos indica que los primeros puestos siguen siendo los que concentran el voto preferencial del electorado y que se mantiene la tendencia del elector a respetar el orden de prelación establecido por el partido político. Una

afirmación que podemos comprobar al revisar el gráfico 3, que muestra las posiciones que ocuparon en la lista de candidatos los congresistas electos: 45% (54) de los congresistas electos ocuparon el número 1 de su lista.

Gráfico 3

Posición en la lista de los congresistas electos



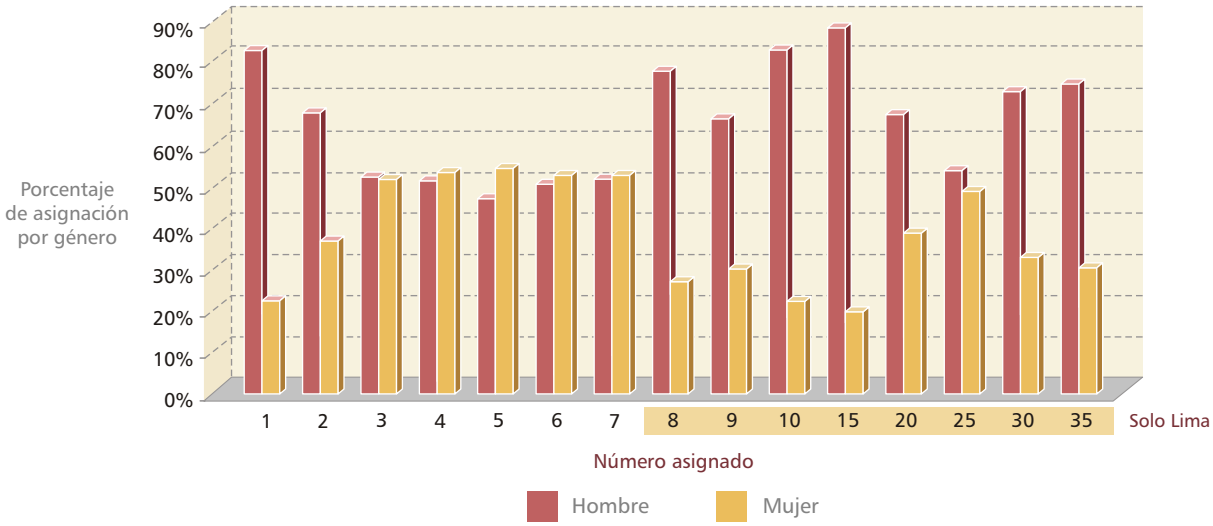
Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas ante el JNE.

Si comparamos cuántas mujeres tienen esta posición de privilegio frente a los hombres, nos daremos cuenta de que en este aspecto hay una clara inequidad, pues solo 20% de las listas fueron encabezadas por mujeres (101 listas), frente a 80% de las listas encabezadas por varones (400 listas).

Esto quiere decir que, si bien 'se acepta' la presencia mínima de mujeres mediante la cuota, este criterio mínimo no se emplea para definir la ubicación de las mujeres en la lista, pues no se llega al 30% de mujeres ubicadas en los primeros lugares. El gráfico 4 nos muestra cómo se repartieron las ubicaciones más codiciadas de las listas.

Gráfico 4

Posición de mujeres y hombres en las listas al Congreso



Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas ante el JNE.

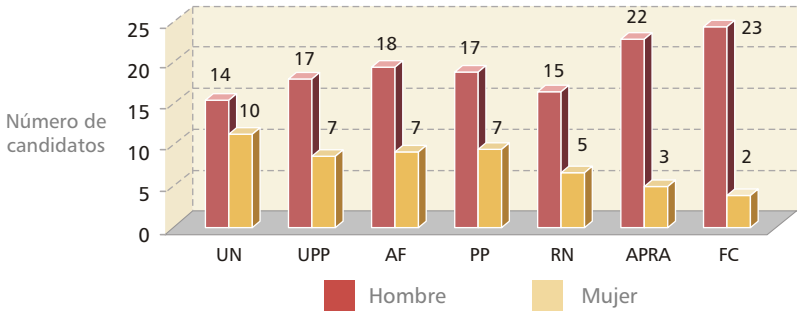
El gráfico 4 muestra claramente cómo el número de mujeres que ocupan puestos en la lista va aumentando cuando se aleja de los primeros lugares, mientras que el aumento de candidatos hombres después del número 8 se explica en que estos puestos vuelven a ser apetecibles, pues operan solo para el caso de Lima, que es la única circunscripción con más de ocho curules (35 escaños).

Es importante destacar que, en el caso de las siete listas que obtuvieron representación en el Congreso, se verificó un aumento de la presencia de mujeres en el puesto número 1 con respecto al promedio del total de listas.

Gráfico 5

Listas encabezadas por hombres y mujeres

(Partidos que superaron la barrera electoral)



Fuente: Elaboración propia a partir de las listas inscritas ante el JNE.

Como se aprecia, el promedio de mujeres que encabezan las listas en diferentes circunscripciones electorales es de 24% entre los partidos que obtuvieron representación parlamentaria: 4 puntos por encima del 20% del total de partidos que participaron en las elecciones. Ello podría explicar también el mayor número de congresistas mujeres en esta elección.

Sin embargo, también es necesario anotar que no siempre los partidos que han dado mayor presencia a las mujeres en sus listas han tenido igual cuidado por la equidad al momento de definir los puestos en la lista. Por ejemplo, el Frente de Centro —que fue el segundo partido con mayor número de candidatas en sus listas (50)— fue el último en cuanto a dar oportunidad equitativa a estas para encabezar las listas.

En conclusión, podemos afirmar que:

— Al realizar un balance de las condiciones institucionales en las que se enmarca el acceso de las mujeres a sus candidaturas, se ha observado que, si bien los partidos políticos cuentan en promedio con un porcentaje de 46% de militancia femenina, solo tienen 26% de mujeres en sus órganos directivos, lo que revela que aún existe para ellas un acceso insuficiente a las instancias de decisión partidaria. Ello pese a los esfuerzos de la Ley de Partidos por mejorar esta situación, que ha establecido la obligación de incluir una cuota de 30% del género en minoría en las listas de elección a cargos partidarios. Esto genera, a su vez, que se mantenga una reducida influencia de las mujeres en los órganos directivos para propiciar una mayor presencia del sexo femenino en todas las instancias de la organización partidaria.

— Debido a que no existe información verificada por algún organismo público o privado sobre selección interna realizada por los partidos, no podemos aseverar que en los procesos formales de democracia interna partidaria, en la dinámica organizacional y en las decisiones institucionales de los partidos políticos se den condiciones que propicien una mayor participación de las mujeres en las decisiones para la nominación de candidaturas a un proceso de elección popular. Debemos añadir que la participación de la ONPE en este aspecto se limita al otorgamiento de asesoría técnica a pedido de la propia organización.

— En la lógica de cumplimiento solo de los mínimos señalados por la Ley, al menos cuatro partidos fueron más allá de lo establecido por la cuota legal. Son los casos de Somos Perú, que dispuso un mandato de posición en sus listas (uno de cada tres para el género en minoría); del Partido Popular Cristiano, que acordó aplicar la cuota de género de 30% en cada tercio de las listas, incluyendo la fórmula presidencial; del Partido Socialista, que también estableció un mandato de posición al aplicar la cuota (uno de cada tres candidatos para el género en minoría y ubicado entre los dos candidatos del género opuesto), y del APRA, que decidió aplicar la cuota a la fórmula presidencial.

— Definidas las listas, se observa que los partidos muestran una preocupante tendencia a incorporar candidatos que no militan en sus filas, la cual se acentúa en el caso de las candidatas mujeres. Así, mientras los partidos tienen en promedio 45,71% de invitados como candidatos, presentan 51,84% de invitadas como candidatas. Esta situación podría desincentivar la participación de las mujeres en la política partidaria, pues su importante participación en la militancia de base (46%) y relativa en los órganos directivos (26%) no se está viendo reflejada necesariamente en la oferta electoral de sus organizaciones.

— Tras un análisis de la influencia de las condiciones de diseño del sistema electoral en la posibilidad de elección de las mujeres, respecto de la circunscripción electoral podemos afirmar que, si bien el cambio de un sistema de circunscripción única a uno de circunscripción múltiple para las elecciones del año 2001 permitió incrementar la oferta electoral femenina con un mayor número de candidatas (como producto de la aplicación de la cuota del 30% en cada una de las 25 circunscripciones electorales), trajo consigo también una reducción del número de mujeres congresistas electas para el período 2001-2006.

— Respecto de la candidatura y el sistema de votación podemos señalar que, pese a que muchos trabajos y estudios sobre la eficacia de la aplicación de las cuotas en diversos países del mundo han señalado que los sistemas de listas cerradas y bloqueadas con mandato de posición son el complemento ideal a las leyes de cuotas para asegurar la elección de mujeres en los cargos públicos, los resultados de las elecciones al Congreso de 2006 en el Perú son un ejemplo de un caso exitoso de cuotas con voto preferencial.

— Ahora bien, frente a la posibilidad de una eventual eliminación del voto preferencial para la elección de los candidatos al Congreso con el fin de adoptar un sistema de listas cerradas y bloqueadas similar al utilizado en las elecciones regionales y locales en el Perú (que ha permitido un relativo incremento de la presencia de las mujeres en cargos de consejeras y regidoras), la inclusión de un mandato de posición y una magnitud de partido de por lo menos tres escaños,

es un requisito indispensable para poder garantizar que las mujeres mantengan los avances obtenidos hasta el momento con el sistema de voto preferencial.

— Con relación al cumplimiento de lo estipulado por la normativa sobre cuotas, a partir de los datos obtenidos se ha podido concluir que, a diez años de su introducción en el sistema electoral peruano, sigue siendo asumida por los partidos como un "estricto mínimo legal aplicable solo a las mujeres" y no como un piso desde el cual construir mejores oportunidades para su participación. De las 175 listas presentadas en las 25 circunscripciones electorales por las 7 organizaciones políticas que alcanzaron una representación congresal, 162 aplicaron la cuota de género a las mujeres (92,6%), mientras que solo en 13 listas (7,4%) la cuota mínima debió ser aplicada a varones. El único partido que revirtió esta tendencia fue Unión por el Perú, al presentar en 7 circunscripciones electorales listas que llevaban un porcentaje de mujeres por encima del mínimo establecido.

— También se ha observado que, salvo el APRA, todos los demás partidos se presentaron a las elecciones con listas incompletas en más de una circunscripción electoral, ya sea por incumplimiento de requisitos de candidatura o por no haber levantado las tachas interpuestas contra las candidaturas. En ambos casos, se ha permitido que una lista se pueda inscribir con un número de candidatos —hombres o mujeres— menor al mínimo legal necesario para cumplir la cuota de género, generando una distorsión en la razón de ser del mecanismo de cuotas que perjudica las posibilidades de elegibilidad de las mujeres, debido a que las listas, en su gran mayoría, cumplen con el mínimo de la cuota para las mujeres y no para los varones.

— Finalmente, si bien en el caso de la denegatoria de la inscripción por el JNE y cuando es declarada fundada una tacha contra algún candidato o candidata el partido puede completar la lista con nuevos candidatos que reemplacen a los tachados o no admitidos antes de que se cumpla el plazo máximo de inscripción de las candidaturas, ello resulta prácticamente imposible, pues los partidos

inscriben a sus candidatos casi siempre el último día de plazo para la inscripción. Tal situación afecta especialmente a las mujeres, pues al no ser inscrita una candidata, es frecuente que la cuota femenina se vea menoscabada, como sucedió en diez circunscripciones electorales en las pasadas elecciones.

— Al analizar las estrategias de campaña y decisiones partidarias, se encontró que un factor para la elección es el orden o ubicación que ocupan los candidatos en la lista, en particular el ser cabeza de lista, pues esta posición concentra el voto preferencial del electorado: 45% de los congresistas electos ocuparon el número 1 de sus listas. En este aspecto, se aprecia una clara inequidad, pues solo 20% de las listas de todos los partidos que participaron en las elecciones fueron encabezadas por mujeres, frente a 80% de las listas encabezadas por varones. Esto quiere decir que, si bien 'se acepta' la presencia mínima de mujeres mediante la cuota, este criterio mínimo no es utilizado para definir la ubicación de las mujeres en la lista, puesto que no se llega a 30% de mujeres ubicadas en los primeros lugares.

Capítulo III

Resultados de las elecciones parlamentarias: Más mujeres en el Congreso

Capítulo III

Resultados de las elecciones parlamentarias: Más mujeres en el Congreso

En este capítulo se analizarán los resultados de las elecciones parlamentarias y los factores que podrían haber permitido que la representación electoral femenina se acercase a una 'masa crítica' de 30%, situando al Perú en el tercer puesto en términos de representación femenina en Latinoamérica, solo por debajo de Costa Rica y Argentina.

Sin duda, la aplicación del sistema de cuotas ha permitido que más mujeres accedan a curules en el Congreso. Las cifras así lo demuestran: antes de la aplicación de la normativa sobre cuotas, el porcentaje de mujeres elegidas en el Congreso apenas alcanzaba 11,67%, mientras que en esta última elección ha llegado a 29,2% (35 mujeres electas). La evolución de estas cifras en cada elección puede apreciarse en el cuadro 16.

Cuadro 16

Evolución de los niveles de participación femenina en el Congreso

Año	Cuota aplicable	Número de elegidas	Porcentaje de mujeres elegidas
1995	No se aplica	13	10,83
2000	Aplicación de cuota de 25%	26	21,66
2001	Aplicación de cuota de 30%	22	18,33
2006	Aplicación de cuota de 30%	35	29,17

Fuente: Cartilla "Con las mujeres sí se gana". International IDEA y Transparencia, 2006.

Gracias a este mecanismo, se ha acelerado el proceso de inclusión de las mujeres y de promoción de la equidad en los cargos de representación popular, lo que, dejado solo a la 'buena voluntad' de las dirigencias partidarias, hubiera tomado mucho mayor tiempo. Pero si bien la aprobación de las cuotas significó romper una serie de barreras y prejuicios, las viejas formas de hacer política y los patrones culturales arraigados en los partidos aún muestran la necesidad de generar mecanismos afirmativos para la realización del derecho a la participación política de las mujeres.

Pero ¿cómo explicar el éxito de las mujeres en las elecciones de 2006? En principio, creemos que son tres los factores que podrían explicar el mayor número de mujeres en el actual Congreso de la República (hipótesis que, aunque concebidas para aclarar este incremento en todo el país, podrán ser contrastadas para el caso de Lima mediante el análisis estadístico presentado en el capítulo VI):

- la expansión territorial de la representación de las mujeres;
- el incremento de mujeres como cabezas de lista;
- la mayor propensión del elector por un voto preferencial para las mujeres.

Analizaremos cada uno de estos factores intentando explicar su grado de influencia en el aumento de las mujeres congresistas y su relación con las condicionantes mencionadas en el capítulo anterior. Asimismo, señalaremos otras hipótesis de trabajo que deberán ser indagadas a futuro con más detalle.

III.1. Expansión territorial de la representación de las mujeres

Las elecciones de 2006 demostraron que el factor del distrito electoral múltiple no había sido el principal elemento del sistema que explicaba la disminución del número de mujeres en el Congreso en 2001 (el año 2000, con distrito único, fueron 26, y en 2001, con distrito múltiple, fueron 22), pues con las mismas condiciones de sistema electoral, en estas elecciones se incrementó considerablemente el número de mujeres electas (también con un distrito múltiple se ha llegado a 35).

Mirando los resultados, se puede concluir que el avance fundamental de la mayor cantidad de mujeres en el Congreso viene de la mano con la reversión de la tendencia casi exclusiva de 'limeñización' de la representación de mujeres congresistas, presente en elecciones anteriores. En 2006, las 13 representantes mujeres adicionales al número que ya existía en el Congreso pasado (22) provienen todas de circunscripciones distintas de Lima y, en algunos casos, de distritos electorales que no tenían ninguna representación femenina.

Así, de ser solo 10 las circunscripciones que contaban con alguna representación de congresistas mujeres en 2001, ahora son 15 los distritos electorales que tienen representación femenina en el Congreso; esta representación es mayoritaria en algunas regiones, algo que nunca antes se había dado en el Perú. El cuadro 17 refleja esta nueva realidad.

Cuadro 17

Presencia de mujeres en el Congreso por circunscripción electoral

2001-2006			2006-2011			
	Total	Mujeres		Total	Mujeres	
Puno	5	2	Huánuco	3	2	Mayoría de mujeres
Ayacucho	3	1	Ayacucho	3	2	
Lima	35	11	Junín	5	3	
La Libertad	7	2	Piura	6	3	Igual número de hombres y mujeres
Callao	4	1	Amazonas	2	1	
Cajamarca	5	1	Pasco	2	1	
Ancash	5	1	Moquegua	2	1	
Piura	6	1	Cajamarca	5	2	Mayoría de hombres
Arequipa	5	1	Cusco	5	2	
Huancavelica	2	1	San Martín	3	1	
Huánuco	3	0	Puno	5	2	
Junín	5	0	Lima	35	11	
Amazonas	2	0	Ancash	5	1	
Pasco	2	0	Arequipa	5	2	
Cusco	5	0	La Libertad	7	1	
San Martín	3	0	Callao	4	0	Sin mujeres en el Congreso
Moquegua	2	0	Huancavelica	2	0	
Apurímac	2	0	Apurímac	2	0	
Lambayeque	5	0	Lambayeque	5	0	
Ica	4	0	Ica	4	0	
Loreto	3	0	Loreto	3	0	
Tacna	2	0	Tacna	2	0	
Tumbes	2	0	Tumbes	2	0	
Ucayali	2	0	Ucayali	2	0	
Madre de Dios	1	0	Madre de Dios	1	0	
		22			35	

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales.

Como podemos apreciar, en 3 circunscripciones electorales se perdió la representación de mujeres congresistas lograda en el Congreso anterior, mas fueron 11 las circunscripciones en las cuales se avanzó en el número de congresistas electas. Pero,

además del mayor número de nuevas circunscripciones con representación femenina, se ha constatado el hecho de que algunos distritos electorales que ya contaban con mujeres congresistas han aumentado la cantidad de representantes mujeres, como se muestra en el cuadro 18.

Cuadro 18

Avances y retrocesos de la representación femenina en el Congreso por circunscripción electoral

	Circunscripción electoral	Mujeres electas	Variación 2001 VS. 2006
No tenían y aumentaron considerablemente	Junín	3	+3
	Huánuco	2	+2
	Cusco	2	+2
Tenían y aumentaron	Piura	3	+2
	Cajamarca	2	+1
	Arequipa	2	+1
	Ayacucho	2	+1
No tenían y lograron representación	Amazonas	1	+1
	Pasco	1	+1
	Moquegua	1	+1
	San Martín	1	+10
Mantuvieron su representación	Lima	11	0
	Puno	2	0
	Ancash	1	0
Perdió pero mantiene	La Libertad	1	-1
Sin representación porque la perdieron	Callao	0	-1
	Huancavelica	0	-1
Siguen sin representación	Apurímac	0	0
	Lambayeque	0	0
	Ica	0	0
	Loreto	0	0
	Tacna	0	0
	Tumbes	0	0
	Ucayali	0	0
	Madre de Dios	0	0
		35	**+13**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales.

El cuadro 18 da cuenta de que departamentos como Junín, Huánuco y Cusco comparten la situación de haber pasado de no contar con ninguna representación de mujeres en los tres últimos congresos a aumentar sus congresistas mujeres en dos representantes en Cusco y Huánuco, y en tres congresistas en Junín.

Respecto del tamaño de la circunscripción, Cusco y Junín tienen cinco escaños por repartir, mientras que Huánuco está dentro de las circunscripciones pequeñas, con tres representantes que elegir. El cuadro 19 muestra las variables de diferencia entre la concentración o dispersión del voto para las fuerzas políticas que llegaron a conseguir representación por cada uno de los distritos electorales analizados y el número de mujeres que concentró la lista mayoritaria.

Cuadro 19

Concentración o dispersión del voto en Junín, Cusco y Huánuco

	Escaños	Listas ganadoras 2001	Listas ganadoras 2006	Mujeres electas 2006	Mujeres en lista mayoritaria
Junín	5	4	4	3	1
Cusco	5	4	2	2	2
Huánuco	3	2	2	2	2

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales.

Un primer análisis de los resultados en estas circunscripciones muestra que el factor de dispersión o concentración del voto (siendo distinto para dos de las circunscripciones con iguales características de tamaño), no ha traído diferentes consecuencias entre uno y otro distrito. Tanto Junín como Cusco tuvieron un aumento de mujeres electas, a pesar de que el primero mantuvo la misma cantidad de listas ganadoras de manera dispersa, mientras que el otro concentró la votación en dos listas, disminuyendo el número de partidos con representación. Esto podría significar que se relativiza la importancia de la concentración partidaria en los casos de circunscripciones medianas, dando un peso mayor al factor del voto preferencial.

En el caso de Junín, la dispersión ayudó al incremento de mujeres electas en la medida en que los electores y electoras que votaron por tres de las cuatro listas ganadoras decidieron su voto preferencial en favor de las mujeres de dichas listas. Contrariamente, la concentración de votos y el hecho de que la lista ganadora haya reservado para sí dos escaños significaron el incremento de mujeres electas en el Cusco, debido a que el electorado decidió dar su voto a las dos mujeres representantes del partido ganador. De este modo, se constituyeron en la única lista que aportó la representación de las

mujeres en el distrito electoral. Lo mismo sucedió en Huánuco, distrito electoral pequeño que concentró el voto en dos listas, una de las cuales es la que aporta a las dos mujeres representantes de la circunscripción.

Estos casos mostrarían que más que la magnitud del partido ganador o la concentración de votos, el uso del voto preferencial habría ejercido una mayor influencia en los resultados.

Un caso también interesante es el de las circunscripciones electorales que ya tenían representación de mujeres, como Piura, Cajamarca, Arequipa y Ayacucho (cuadro 20), y que en las últimas elecciones han aumentado el número de congresistas electas por su distrito electoral. En este grupo de circunscripciones, hay un elemento que poner de relieve en el caso de Piura y Cajamarca: quienes aportan al aumento de la representación de las mujeres son los partidos que no obtuvieron la mayor cantidad de escaños (Unión por el Perú y Unidad Nacional para el caso de Piura, Unidad Nacional y Alianza por el Futuro en Cajamarca), pues las listas que obtuvieron la mayor votación (APRA y Unión por el Perú respectivamente) eligieron solo a hombres.

Cuadro 20

Concentración o dispersión del voto en Piura, Cajamarca, Arequipa y Ayacucho

	Escaños	Listas ganadoras 2001	Listas ganadoras 2006	Mujeres electas 2006	Mujeres en lista mayoritaria
Piura	6	4	3	3	0/3
Cajamarca	5	4	4	2	0/2
Arequipa	5	3	3	2	1/3
Ayacucho	3	2	1	2	2/3

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales.

Otro aspecto importante en el caso de Unión por el Perú es que las candidatas electas por ese partido estaban en los últimos lugares de la lista (5 y 6), lo que significó una clara decisión de los electores por el voto a las mujeres, mediante un uso consciente del voto preferencial.

Por otro lado, Ayacucho es el ejemplo de una mayor concentración del voto, pues ningún otro partido distinto del ganador absoluto (Unión por el Perú) logró elegir a un congresista. Esta situación coincidió con que dicho partido dio prioridad a la candidatura de mujeres en su lista a este distrito electoral (la cuota fue utilizada para preservar la candidatura de un hombre), lo que ayudó de manera importante al aumento del número total de mujeres congresistas.

El caso contrario se dio en Cajamarca, distrito electoral mediano, donde la dispersión del voto permitió el aumento de la representación de las mujeres, al haber sido elegidas las representantes de los partidos que obtuvieron solo una curul y tenían a mujeres como cabeza de sus listas.

III.2. Mayor presencia de mujeres como cabezas de lista

Un segundo elemento que creemos clave para la elección de una mayor cantidad de mujeres es que muchas de ellas lograron su colocación como cabezas de lista de sus respectivos partidos.

Está claro que la posición en la lista juega un papel muy importante para las posibilidades de ser elegido, y que el elector es más proclive a usar su voto preferencial confirmando a los candidatos que ocupan la cabeza de la lista. Pero también es cierto que el voto preferencial puede imponer un nuevo orden y hacer que un candidato relegado a los últimos lugares de la lista por su partido pueda ser elegido. Es lo que se llama 'salto en la lista', y ocurre cuando el candidato elegido desplaza a otro que esta-ba en mejor posición.

Para comprobar que la ubicación en la cabeza de las listas fue un factor que influyó en el mayor número de mujeres electas, basta comparar el número de candidatas que ocuparon el número 1 entre las listas que superaron la valla electoral en 2006, y las que tuvieron esa posición de privilegio en las listas de los partidos que lograron una curul en las elecciones de 2001. En el cuadro 21 se puede apreciar el considerable aumento del número de mujeres que encabezaron sus listas, tanto de manera nominal como en porcentaje, respecto de los varones en igual posición: pasó de 11% a 24%.

Cuadro 21

Comparación de mujeres cabeza de lista en los años 2001 y 2006

2001	Cabezas de lista (listas ganadoras)			
	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
PP	21	87,50	3	12,50
APRA	24	96,00	1	4,00
UN	21	84,00	4	16,00
FIM	20	80,00	5	20,00
UPP-SD	23	100,00	0	0,00
SP	22	88,00	3	12,00
C90-NM	18	78,26	5	21,74
AP	21	84,00	4	16,00
SOL-POP	23	92,00	2	8,00
RA	20	90,91	2	9,09
TPV	24	96,00	1	4,00
	237	**88,76**	**30**	**11,24**

2006	Cabezas de lista (barrera)			
	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
UPP	17	70,83	7	29,17
APRA	22	88,00	3	12,00
UN	14	58,33	10	41,67
AF	18	72,00	7	28,00
FC	23	92,00	2	8,00
PP	17	70,83	7	29,17
RN	15	75,00	5	25,00
	126	75,45	**41**	24,55

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas presentadas y los resultados electorales.

Las últimas elecciones también han demostrado que, en la mayoría de los casos, las mujeres han cumplido a cabalidad su papel como cabezas de lista, pues han sido elegidas en una importante proporción (sobre todo en el caso de Unión por el Perú y el APRA, que son los partidos con mayor representación de mujeres en el Congreso). En el cuadro 22 puede apreciarse que, en líneas generales, han tenido casi igual nivel de eficacia que los varones: de las 41 mujeres que fueron cabeza de lista, 29,27% (12) fue elegido, mientras que en el caso de los varones, de 126 cabezas de lista, 33% (42) fueron elegidos.

Cuadro 22

Elección de cabezas de lista varones y mujeres

	Cabezas de lista presentados				Cabezas de lista electos			
	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
UPP	17	70,83	7	29,17	15	88,24	5	71,43
APRA	22	88,00	3	12,00	14	63,64	3	100,00
UN	14	58,33	10	41,67	4	28,57	2	20,00
AF	18	72,00	7	28,00	4	22,22	2	28,57
FC	23	92,00	2	8,00	3	13,04	0	
PP	17	70,83	7	29,17	1	5,88	0	
RN	15	75,00	5	25,00	1	6,67	0	
	126	**75,45**	**41**	**24,55**	**42**	**33,33**	**12**	**29,27**

Fuente: Elaboración propia a partir de listas presentadas y resultados electorales

III.3. Mayor propensión del voto preferencial hacia las mujeres

Como se ha dicho a lo largo de este documento, el uso del voto preferencial por el elector para decidir su apoyo a uno u otro candidato es lo que, finalmente, determina la elección o no de cada candidato, sea hombre o mujer.

Más allá del diseño del sistema electoral, solo cuando el electorado se inclina a votar por las mujeres candidatas que los partidos les proponen se tiene la posibilidad de mejorar los niveles de equidad en la representación de género en el Congreso de la República. Si analizamos cómo ha evolucionado el voto preferencial para los varones y las mujeres en el último proceso electoral, podremos darnos cuenta de por qué hay más mujeres elegidas como congresistas. El cuadro 23 muestra cómo se ha repartido el voto preferencial entre los candidatos y candidatas de los partidos que han logrado representación en el Congreso en los últimos dos procesos electorales.

Cuadro 23

Comparación del voto preferencial por hombres y mujeres en las elecciones de 2001 y 2006

2001	Hombres		Mujeres	
PP	2'051.107	69,22%	912.049	30,78%
APRA	1'439.802	69,56%	630.091	30,44%
UN	931.328	76,79%	281.551	23,21%
FIM	772.260	75,79%	244.011	24,01%
UPP	430.866	89,06%	52.924	10,94%
SP	450.228	76,95%	134.849	23,05%
C90	111.467	16,87%	549.371	83,13%
AP	351.064	81,79%	78.154	18,21%
SOL-POP	260.797	73,01%	96.410	26,99%
RA	96.967	85,48%	16.474	14,52%
TPV	155.527	80,55%	37.565	19,45%
	7'051.413	**69,92%**	**3'033.449**	**30,08%**

2006	Hombres		Mujeres	
UPP	981.154	62,12%	598.287	37,88%
APRA	1'308.594	65,98%	674.628	34,02%
UN	876.557	63,33%	507.555	36,67%
AF	558.467	38,12%	906.465	61,88%
FC	573.737	74,82%	193.115	25,18%
PP	478.756	91,55%	44.213	8,45%
RN	300.058	75,61%	96.777	24,39%
	5'077.323	**62,70%**	**3'021.040**	**37,30%**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados electorales 2001-2006.

El cuadro está ordenado en función del número de congresistas que obtuvo cada partido, desde aquel que obtuvo la primera minoría, para ir descendiendo hasta mostrar la información del voto preferencial otorgado a los congresistas hombres o mujeres y el porcentaje que esos votos significan del total de votos preferenciales emitidos efectivamente. Notamos cómo se manifestó la mayor propensión del elector por el voto a las candidatas mujeres, sobre todo en los partidos que alcanzaron mayor número de congresistas, lo que explica a su vez el mayor número de mujeres que resultaron elegidas.

Cabe señalar que el aumento del voto por las mujeres no puede atribuirse solo al mayor número de mujeres candidatas, pues este fue del orden de 3,8% respecto de 2001, mientras que el aumento del voto preferencial supera los 7 puntos porcentuales. Esta misma tendencia se puede apreciar cuando se revisa la información del voto preferencial para hombres o mujeres en cada circunscripción electoral mostrada en el cuadro 24.

Cuadro 24

Comparación del voto preferencial entre hombres y mujeres por distrito electoral

	2001				2006				
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Diferencia
Lima	2'702.916	61,19%	1'714.475	38,81%	2'164.548	57,06%	1'628.778	42,94	4,13%
La Libertad	496.439	77,86%	141.187	22,14%	325.060	70,00%	139.315	30,00	7,86%
Piura	322.704	80,19%	79.729	19,81%	260.831	71,61%	103.393	28,39	8,58%
Ancash	231.943	72,16%	89.495	27,84%	134.116	61,83%	82.810	38,17	10,33%
Arequipa	392.962	74,42%	135.100	25,58%	221.492	60,76%	143.061	39,24	13,66%
Cajamarca	214.217	68,66%	97.784	31,34%	152.243	68,41%	70.298	31,59	0,25%
Cusco	262.792	78,39%	72.445	21,61%	174.076	72,26%	66.825	27,74	6,13%
Junín	301.078	75,38%	98.333	24,62%	192.988	62,01%	118.219	37,99	13,37%
Lambayeque	340.589	76,15%	106.699	23,85%	262.363	78,67%	71.138	21,33	-2,52%
Puno	236.873	73,06%	87.356	26,94%	164.218	62,12%	100.119	37,88	10,93%
Callao	220.168	73,41%	79.736	26,59%	151.580	59,83%	101.774	40,17	13,58%
Ica	265.416	84,99%	46.880	15,01%	147.330	65,85%	76.418	34,15	19,14%
Ayacucho	85.354	73,13%	31.360	26,87%	45.257	39,81%	68.428	60,19	33,32%
Huanuco	115.736	78,08%	32.485	21,92%	61.448	53,75%	52.879	43,25	24,34%
Loreto	194.167	76,78%	58.707	23,22%	121.248	76,86%	36.502	23,14	-0,08%
San Martín	130.790	83,39%	26.054	16,61%	100.978	70,69%	41.875	29,31	12,70%
Amazonas	67.389	80,93%	15.879	19,07%	43.503	64,46%	23.989	35,54	16,47%
Apurímac	58.415	80,66%	14.003	19,34%	45.214	85,83%	7.465	14,17	-5,17%
Huancavelica	46.017	65,48%	24.264	34,52%	58.786	82,72%	12.284	17,28	-17,24%
Moquegua	52.014	73,70%	18.557	26,30%	40.009	80,50%	9.691	19,50	-6,80%
Pasco	58.907	81,01%	13.809	18,99%	37.015	74,34%	12.774	25,66	6,67%
Tacna	93.528	76,84%	28.192	23,16%	66.004	81,19%	15.287	18,81	-4,36%
Tumbes	57.016	84,93%	10.119	15,07%	43.505	72,01%	16.909	27,99	12,92%
Ucayali	80.517	83,03%	16.460	16,97%	47.043	71,57%	18.684	28,43	11,45%
Madre de Dios	15.849	89,00%	1.958	11,00%	16.210	87,18%	2.383	12,82	1,82%

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del voto preferencial en las Elecciones Generales 2006.

A partir de los datos mostrados, podemos observar que en 20 regiones se registró un incremento de la votación preferencial dirigida a las mujeres, mientras que solo disminuyó en 5 de ellas. Asimismo, algunas regiones experimentaron incrementos notables; tal es el caso de Ayacucho con 33%, Huánuco con 24%, Ica con 19%, y Amazonas con 16%. Estas cifras desagregadas vuelven a mostrar cómo el electorado peruano manifiesta una importante predisposición para favorecer a las mujeres con el uso del voto preferencial.

El aumento de mujeres candidatas en listas de provincias se debió principalmente a Ollanta Humala (Unión por el Perú - Partido Nacionalista Peruano), quien supo aprovechar la base de Unión por el Perú, con un interesante contingente de lideresas en provincias como resultado de sus experiencias en gobiernos locales y regionales. Además, el Partido Nacionalista Peruano captó a mujeres dirigentes de organizaciones sociales en las regiones, el otro sustento de su 'caudal' de lideresas políticas. Otra agrupación, Cambio 90 - Nueva Mayoría, también había promovido la participación de mujeres desde elecciones anteriores.

En conclusión, podemos afirmar que:

En el país, el importante incremento del número de mujeres parlamentarias en estas elecciones podría explicarse por:

— La expansión territorial de la representación de las mujeres, en virtud de la cual se ha revertido la tendencia a la 'limeñización' de la representación femenina (presente en elecciones anteriores). De ser solo 10 las circunscripciones que contaban con congresistas mujeres en 2001, ahora son 15 los distritos electorales que tienen representación femenina en el Congreso.

— El incremento de mujeres como cabezas de lista, que pasó en las listas ganadoras de 11% en 2001 a 24% en 2006. Asimismo, en la mayoría de los casos las mujeres han cumplido a cabalidad su papel como cabezas de lista, pues han sido elegidas en una considerable proporción y han tenido casi igual nivel de eficacia que los varones. De las 41 mujeres que fueron cabeza de lista, 30% (12) resultó electo, mientras que en el caso de los varones, de 126 cabezas de lista, 33% (42) fue elegido.

— Hay una mayor propensión del electorado hacia el voto preferencial por las mujeres que, teniendo menos candidatas, captaron 37,3% de los votos, hecho que a su vez muestra un incremento de alrededor de 7 puntos en relación con la votación preferencial obtenida en 2001 (30,08%).

Capítulo IV

Presencia de las mujeres en los medios y agenda de género durante la campaña electoral

Capítulo IV

Presencia de las mujeres en los medios y agenda de género durante la campaña electoral

Luego de haber analizado en los capítulos anteriores las candidaturas presidenciales femeninas, los planes de gobierno, las condiciones (institucionales, electorales y de estrategia) en las que compitieron las candidatas al Congreso, así como el incremento de representantes mujeres en el Parlamento, es interesante observar cómo se desarrolló la contienda bajo la luz de los medios de comunicación que, hoy por hoy, constituyen para los candidatos y candidatas una herramienta privilegiada de acceso al electorado. En ese sentido, en plena campaña electoral se consideró conveniente realizar un monitoreo de medios para observar el comportamiento de la prensa escrita, radio y televisión —en los ámbitos nacional y regional— respecto de las candidaturas femeninas a la Presidencia y al Congreso de la República, y las propuestas de gobierno vinculadas con el tema de género en las Elecciones Generales de 2006.

Este monitoreo fue realizado por el Observatorio Regional de la Asociación Civil Transparencia, y abarcó tanto la primera (10 de enero al 9 de abril[39]) como la segunda vuelta (6 de mayo al 4 de junio[40]). En líneas generales, este tipo de observación de medios de comunicación consiste en el seguimiento de la cobertura dada a los principales sujetos políticos y temas relacionados con las elecciones generales, difundidos en cada región del país según la agenda mediática *(agenda-setting)* establecida por cada medio monitoreado durante la campaña electoral.

Hay que señalar, además, que este fue un estudio descriptivo, con una técnica de análisis cuantitativa, que tomó como universo a la prensa escrita, radio y televisión de alcance nacional y regional, para lo cual se diseñaron dos muestras:

---

39 El monitoreo de la prensa escrita nacional y regional se inició el 10 de enero, un día después del cierre de las inscripciones de los candidatos presidenciales. En el caso de la radio y televisión nacional y regional, el monitoreo empezó el 10 de febrero, un día después de cerrado el plazo para la inscripción de los candidatos al Congreso de la República y el Parlamento Andino. En ambos casos, el monitoreo finalizó el día de las elecciones, es decir, el 9 de abril.

40 El seguimiento de medios escritos y audiovisuales durante la segunda vuelta electoral se inició el 6 de mayo, día en que se publicó en el diario oficial *El Peruano* la resolución del JNE que señalaba el 4 de junio como fecha para los comicios de segunda vuelta, día en que finalizó el monitoreo en general.

— **Muestra nacional:** Diarios y programas periodísticos de radioemisoras y televisoras[41] que son emitidos o publicados en Lima y se distribuyen o transmiten en todo el país en semana completa.
— **Muestra regional:**[42] Diarios y programas periodísticos de televisoras locales[43] en semana compuesta.[44]

Respecto de los actores monitoreados, en primera vuelta se consideró a los candidatos de los siete partidos políticos que superaron la valla electoral (el resto de candidatos y partidos se encuentran agrupados bajo la denominación 'Otros'), y se incluyó al partido Concertación Descentralista por haber presentado como candidata presidencial a una mujer. En segunda vuelta se monitoreó a quienes accedieron a la segunda fase de la contienda: Ollanta Humala y Alan García.

Con estas especificaciones, el monitoreo abarcó:

— La cobertura en los medios monitoreados de los temas difundidos agrupados en dos ejes: los sucesos de campaña y los planes de gobierno, incluyendo en este último rubro las propuestas en materia de género.
— La cobertura de candidatos (as) presidenciales y candidatos (as) al Congreso de la República en los medios monitoreados.

Finalmente, debemos señalar que, al igual que para el análisis de los planes de gobierno explicado en el primer capítulo, para el monitoreo de medios el tema de género fue definido en función de cuatro categorías: derechos sexuales y reproductivos; igualdad de oportunidades; no violencia contra las mujeres, y participación política de las mujeres. Es necesario precisar que este monitoreo solo tiene carácter cuantitativo:

41 La muestra de alcance nacional estuvo constituida por 11 diarios de circulación nacional, 28 programas de las tres emisoras radiales de corte periodístico con señal nacional y 33 programas televisivos de seis canales de televisión de señal abierta nacional.
42 En el caso de la prensa escrita, se trabajó en 17 regiones: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Lambayeque, Cusco, Huancavelica, Junín, Huánuco, Áncash, Loreto, Piura, Ucayali, Tacna, San Martín y La Libertad. Asimismo, el monitoreo de programas televisivos se realizó en 13 regiones: las mismas que para la prensa escrita, excepto Amazonas, Lambayeque, Huancavelica, Ucayali y Tacna; se añadió Puno.
43 La muestra de alcance regional estuvo constituida por 37 diarios y 29 programas periodísticos de televisión.
44 La 'semana compuesta' consiste en construir la semana con un programa distinto por día de manera rotativa, hasta completar los siete días de la semana.

determina el número de menciones al tema, pero no si dichas menciones fueron de carácter positivo o negativo (a favor o en contra).

IV.1. ¿Cuánto apareció el tema de género en los medios de comunicación durante la campaña electoral?

a) Medios de cobertura nacional

Durante la última campaña electoral, los medios de comunicación privilegiaron el tratamiento de sucesos de escaso valor informativo, principalmente alrededor de la persona de los candidatos y candidatas, en desmedro del tratamiento y discusión de los planes y propuestas de gobierno, en las que se incluye —a efectos de nuestra investigación— la discusión sobre las políticas de género.

Esta forma personalizada y sin densidad política de presentar la información y de llevar adelante las campañas electorales —desde los propios comandos de campaña de los partidos o los especialistas de marketing político— contribuyó a dañar la ya precaria credibilidad de los políticos ante la ciudadanía, pues la información difundida tuvo un tono de espectáculo descalificador del otro y de escándalo para llamar la atención 'de los públicos indecisos'.

Con esta misma lógica, todos aquellos temas que dividían o diferenciaban fueron minimizados en el discurso de los candidatos y candidatas, y el electorado fue reducido a espectador pasivo. Sin embargo, en algunos casos la coyuntura los obligó a pronunciarse, como por ejemplo, en el debate en torno a la anticoncepción oral de emergencia o sobre la impunidad frente a la violencia sexual.[45]

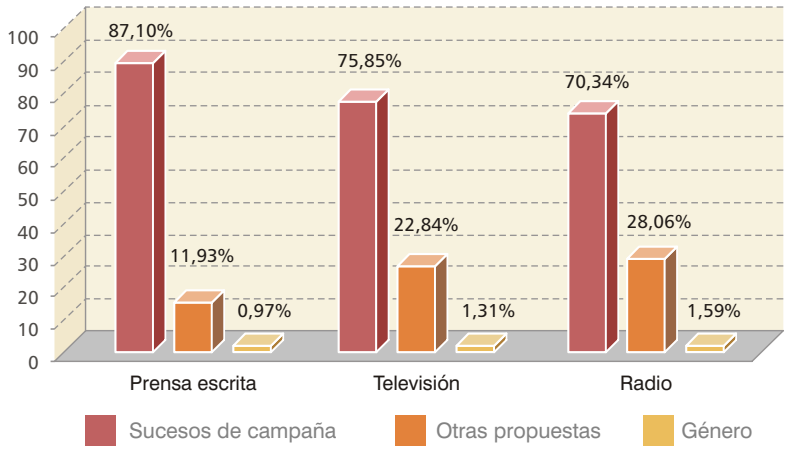
Estas afirmaciones pueden ser comprobadas al observar los resultados del monitoreo de las declaraciones de los candidatos presidenciales, los candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, así como autoridades y sociedad civil. Los

[45] En el mes de febrero de 2006, se hizo pública la sentencia que condenó a uno de los sobrinos del entonces Presidente de la República a una pena por debajo del mínimo legal, por el delito de violación sexual de una joven.

datos muestran que el tema de género —durante la primera vuelta— alcanzó en la prensa escrita una cobertura de apenas 0,97%, y en la televisión, de solo 1,31%. Así las cosas, la radio se presentó como el medio más permeable para la discusión de la agenda de género, aunque con una cobertura de solo 1,59%.

Gráfico 6

Cobertura de propuestas de género en los medios (primera vuelta)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Habría que añadir, como muestra el cuadro 25, que el tratamiento de los temas de género ocupó entre el quinto y el sexto lugar en la cobertura de propuestas de gobierno realizadas por los medios, en un contexto de escaso debate programático durante toda la campaña.

Cuadro 25

Ranking de cobertura de las propuestas de gobierno (primera vuelta)

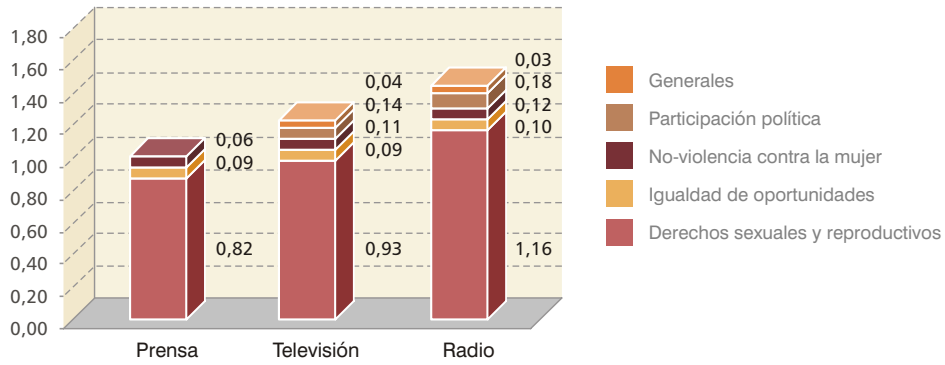
Prensa escrita			Televisión			Radio		
Propuestas	Total (cm2)	%	Propuestas	Total (seg.)	%	Propuestas	Total (seg.)	%
Empleo	20.127	1,25	Educación	11.329	3,48	Educación	9.729	4,16
Democracia y			Empleo	10.082	3,10	Infraestructura	7.321	3,13
Estado de derecho	18.775	1,17	Política económica	7.056	2,17	Empleo	4.865	2,08
Política económica	16.401	1,02	Democracia y			Pobreza	4.402	1,88
Plan de gobierno	15.832	0,98	Estado de derecho	6.157	1,89	Género	3.724	1,59
Género	15.616	0,97	Desarrollo sostenible	5.278	1,62	Política económica	3.665	1,57
Educación	12.160	0,76	Género	4.275	1,31	Democracia y		
Reforma del Estado	10.091	0,63	Plan de gobierno	3.650	1,12	Estado de derecho	3.588	1,54
Seguridad Ciudadana	9.991	0,62	Desarrollo rural	3.274	1,01	Reforma del Estao	3.541	1,52
Desarrollo sostenible	9.633	0,60	Comercio exterior	3.145	0,97	Desarrollo rural	3.044	1,30
Política exterior	9.558	0,59	Reforma del Estado	3.128	0,96	Desarrollo sostenible	2.737	1,17
Otras oportunidades	68.209	4,23	Otras propuestas	20.986	6,45	Otras propuestas	22.618	9,68

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

A pesar de la poca cobertura del tema, al desagregar los datos es interesante observar la especial atención que se dio a los derechos sexuales y reproductivos durante la campaña. Como muestra el gráfico 7, en el caso de la radio 1,16% de la cobertura abarcó este debate, mientras que en televisión alcanzó 0,93% y en prensa escrita, 0,82%. Es decir, en todos los medios de comunicación, el debate sobre los temas de género estuvo —como mínimo— constituido en un 70% por la discusión en torno a derechos sexuales y reproductivos.

Gráfico 7

Cobertura del tema de género desagregada por temas (primera vuelta)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Esto podría explicarse por el hecho de que, desde 2001, en el Perú se viene discutiendo pública y judicialmente la distribución gratuita de la anticoncepción oral de emergencia en los servicios de salud del Estado, o también porque, en esta contienda electoral, por primera vez participaron candidatas con orientaciones sexuales distintas de la heterosexual asumidas públicamente.

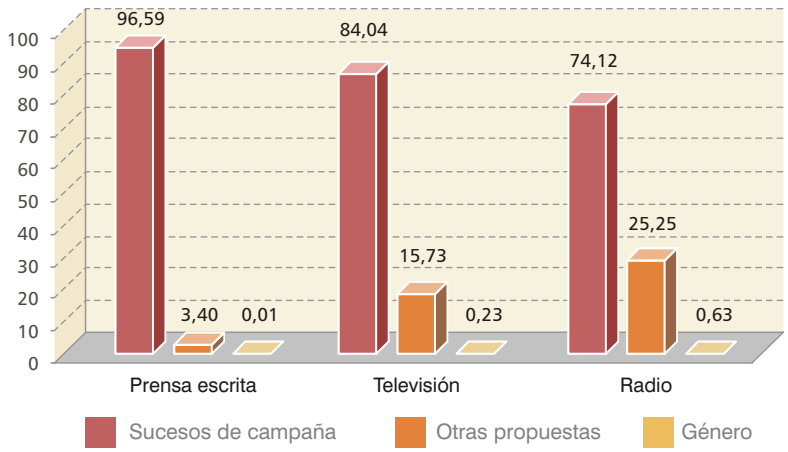
Sobre el mismo tema, habría que recordar que, si bien casi todos los candidatos y candidatas afirmaron estar de acuerdo con la inclusión de la anticoncepción oral de emergencia dentro de las normas de planificación familiar, la mayoría tuvo especial cuidado de no generar enfrentamientos con la jerarquía de la Iglesia católica ni con las posiciones divergentes al interior de sus propios partidos políticos y alianzas electorales. Como se sabe, en estos temas las diferencias no son solo interpartidarias, sino también intrapartidarias.

Durante la segunda vuelta, la cobertura de los temas de género se vio reducida en más de 50%. Aunque la radio fue el medio que más la favoreció (0,63% de su cobertura), no llegó a superar el 1%, seguida por la televisión con 0,23% y por la prensa escrita con 0,01%. Respecto de todos los temas programáticos tratados en la campaña por la prensa escrita, el de género ocupó el puesto 21, en la televisión el puesto 20, y en la radio el puesto 18. Una explicación posible de esto sería que el tema de género se

centró básicamente en la discusión sobre la anticoncepción oral de emergencia (derechos sexuales y reproductivos), que no trascendió a la segunda vuelta, pues la mayoría de candidatos se pronunció en favor de este método.

Gráfico 8

Cobertura del tema de género (segunda vuelta)



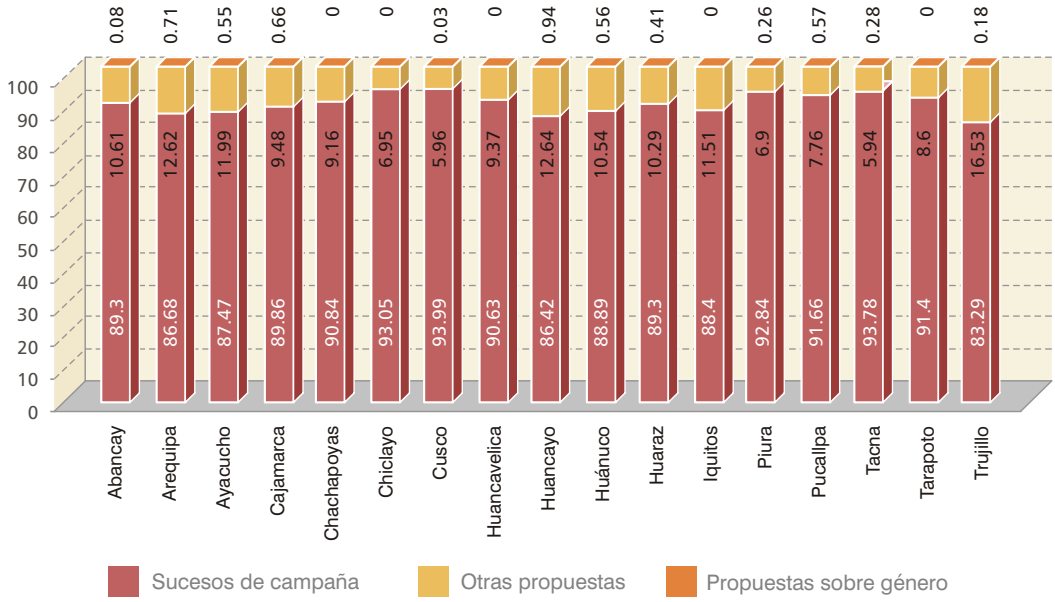
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

b) Medios de cobertura regional

Durante la primera vuelta, en la prensa escrita regional se mantuvo una tendencia a la mayor cobertura de los sucesos de campaña, incluso más que en el plano nacional, en desmedro de la información y debate sobre los planes y propuestas de gobierno. También se observó que en ninguna de las regiones monitoreadas la cobertura del tema de género alcanzó siquiera 1%. Es más, en cinco provincias —Chachapoyas (Amazonas), Chiclayo, (Lambayeque), Huancavelica, Iquitos (Loreto) y Tarapoto (San Martín)— no hubo cobertura alguna. Por otro lado, las regiones que mayor cobertura dieron al tema de género, siempre dentro del margen del apenas 1%, fueron Huancayo, Arequipa, Cajamarca y Pucallpa.

Gráfico 9

Cobertura del tema de género en la prensa escrita regional (primera vuelta)

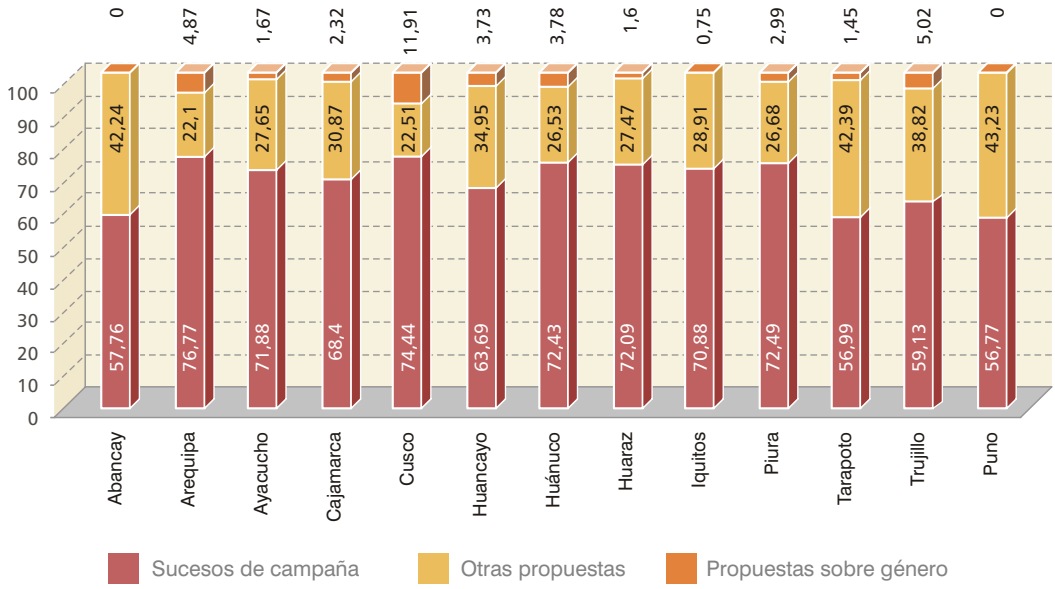


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

En las televisoras regionales, aun siendo baja, la cobertura de género fue considerablemente más elevada que en la prensa escrita. Así, en Cusco alcanzó 11,91%, en Trujillo 5,02%, en Arequipa 4,87%, y en Huancayo y Huánuco superó los 3 puntos. Solo en dos regiones, Abancay y Puno, la cobertura fue nula.

Gráfico 10

Cobertura del tema de género en las televisoras regionales (primera vuelta)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Finalmente, al desagregar los datos, se encontró que, entre las propuestas de políticas de género, los temas más abordados —tanto en la prensa escrita como en la televisión— fueron, en primer lugar, los derechos sexuales y reproductivos, en segundo lugar la participación política, y en tercer lugar la igualdad de oportunidades.

c) ¿Qué candidatos presidenciales hablaron del tema de género durante la campaña electoral?

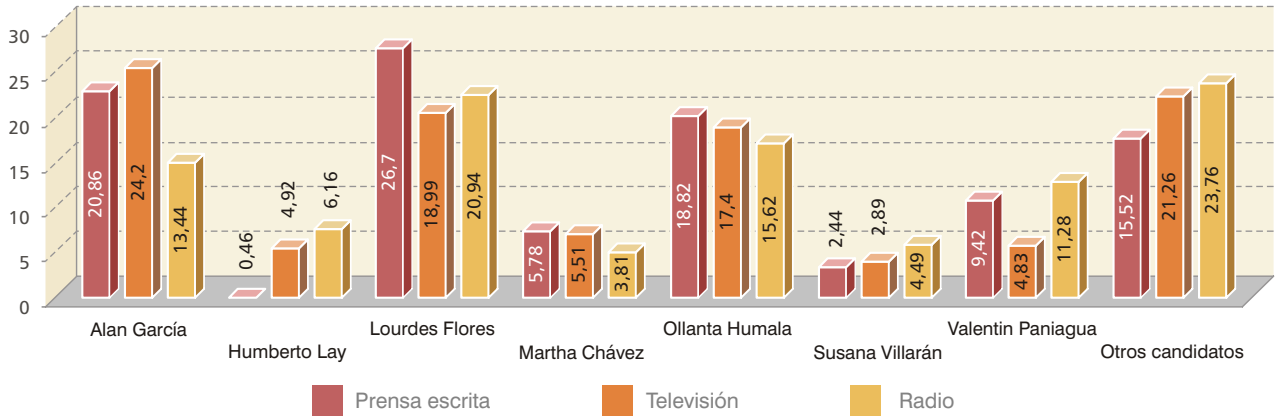
La medición de la cobertura de los candidatos presidenciales —en prensa escrita, televisión y radio— revela una concentración de la atención mediática en las candidaturas de Lourdes Flores, Alan García y Ollanta Humala. La candidata de Unidad Nacional tiene el primer lugar de la cobertura en la prensa escrita (26,7%) y en la radio (20,94%), mientras que Alan García lo ocupa en el caso de la televisión (24,2%). Por su parte, Ollanta Humala ocupa el tercer lugar de la cobertura en los tres medios.

Formando un segundo grupo —cuya cobertura fue claramente inferior— se encuentran los candidatos Valentín Paniagua, Martha Chávez, Susana Villarán y Humberto

Lay. Cabe resaltar que, en el caso de las candidatas Chávez y Villarán, ninguna supera el 6% de cobertura en ninguno de los tres medios.

Gráfico 11

Cobertura de las declaraciones de los candidatos presidenciales en los medios de comunicación



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

El monitoreo de la cobertura de los medios de comunicación en prensa escrita, radio y televisión ha permitido no solo determinar —como ya se explicó anteriormente— qué candidatos recibieron mayor atención de los medios, sino también quiénes dedicaron más tiempo respecto del total de sus intervenciones a determinados temas.

Sin embargo, la cobertura de los temas de género fue muy escasa durante la campaña electoral, ya sea porque los candidatos y candidatas no lo mencionaron a menudo o porque los medios no estuvieron interesados en cubrir aquello que muchas veces se considera marginal a la democracia y al desarrollo de los pueblos.

Así, los datos muestran que, en el caso de la prensa escrita, es Humberto Lay, con 5,9%, quien dedicó un mayor porcentaje de sus intervenciones al tema de género, seguido por Alan García, con 3,41%, y por Lourdes Flores, con 2,35%. En el caso de la televisión, el primer lugar lo ocupa Martha Chávez, con 11,32%, seguida por Susana Villarán, con 8,24%. Finalmente, en el caso de la radio, el primer lugar lo ocupa Susana Villarán, con 4,43%, seguida por Alan García, con 2,89%, y por Martha Chávez, con 2,88%.

Cuadro 26

Ranking de cobertura de temas de género por candidato presidencial

Primera vuelta (en porcentajes)

Camdidato	Prensa		Televisión		Radio	
	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato
Alan García	20,86	3,41	24,20	0,95	13,44	2,89
Lourdes Flores	26,70	2,35	18,99	1,45	20,94	1,57
Martha Chávez	5,78	0,37	5,51	11,32	3,81	2,88
Susana Villarán	2,44	1,17	2,89	8,24	4,99	4,43
Valentín Paniagua	9,42	0,58	4,83	1,97	11,28	1,08
Humberto Lay Sun	0,46	5,9	4,92	1,88	6,16	1,98
Ollanta Humala	18,82	0,1	17,40	0,44	15,62	0,28
Otros candidatos	15,52	1,13	21,26	2,08	23,76	0,62
TOTAL	100,00		100,00		100,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas presentadas y los resultados electorales.

El cuadro 26 muestra al candidato Ollanta Humala como el que menos tiempo dedicó en sus intervenciones a la agenda de género, pese a que su plan de gobierno es el que presenta más medidas dirigidas a revertir las desigualdades en este aspecto, y la alianza conformada por Unión por el Perú y el Partido Nacionalista Peruano fue la que colocó más candidatas mujeres en sus listas y obtuvo un mayor número de mujeres elegidas (48,38% de las congresistas electas corresponden a sus filas).

En todo caso, la constante en estas cifras es la escasa presencia del tema de género en el discurso de los candidatos transmitido por los medios, situación que se agravó durante la segunda vuelta, en la que García aparece, en promedio, como el candidato que más tocó el tema de género, con apenas 0,01% en prensa escrita, 0,06% en televisión y 0,57% en radio, frente a Ollanta Humala con 0,14% en televisión, 0,05% en radio y ninguna mención en la prensa escrita.

Esta vez, García se concentró en los aspectos de participación política de las mujeres, especialmente en lo relativo a la paridad, mientras que Humala se refirió a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la mínima atención dada al tema por estos candidatos hizo que prácticamente desapareciera de la agenda electoral durante esta etapa.

Cuadro 27

Ranking de cobertura de temas de género por candidato presidencial

Segunda vuelta (en porcentajes)

Camdidato	Prensa		Televisión		Radio	
	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato	Espacio otorgado al candidato por el medio	Espacio otorgado al tema de género por el candidato
Alan García	57,64	0,01	50,5	0,06	52,13	0,57
Ollanta Humala	42,36	0,00	49,5	0,14	47,87	0,05
TOTAL	100,00		100,00		100,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de las listas presentadas y los resultados electorales.

IV.2. Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso de la República en los medios de comunicación (primera vuelta)

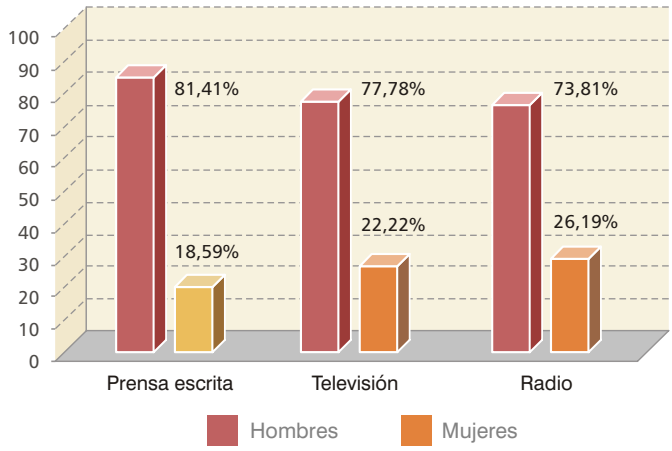
a) ¿Cuánto hablaron las candidatas al Congreso en los medios de alcance nacional?[46]

En términos globales, las candidatas al Congreso tuvieron menor cobertura que los candidatos varones: 18,59% en prensa escrita, 22,22% en televisión y 26,19% en radio. Cierto es que hubo menos candidatas que candidatos, pero al representar 39% del total de candidatos de la contienda, la cobertura debió expresar al menos este nivel. Por ello, aun cuando en la radio se llegó a 26,19% que significó la mayor cobertura, esta cifra se encuentra 12,81 puntos por debajo del mínimo esperado.

46 Los totales representan la suma de las declaraciones de los candidatos y las candidatas al Congreso de la República sobre los sucesos de campaña y sus propuestas de gobierno.

Gráfico 12

Cobertura de candidatos y candidatas al Congreso (Primera vuelta)



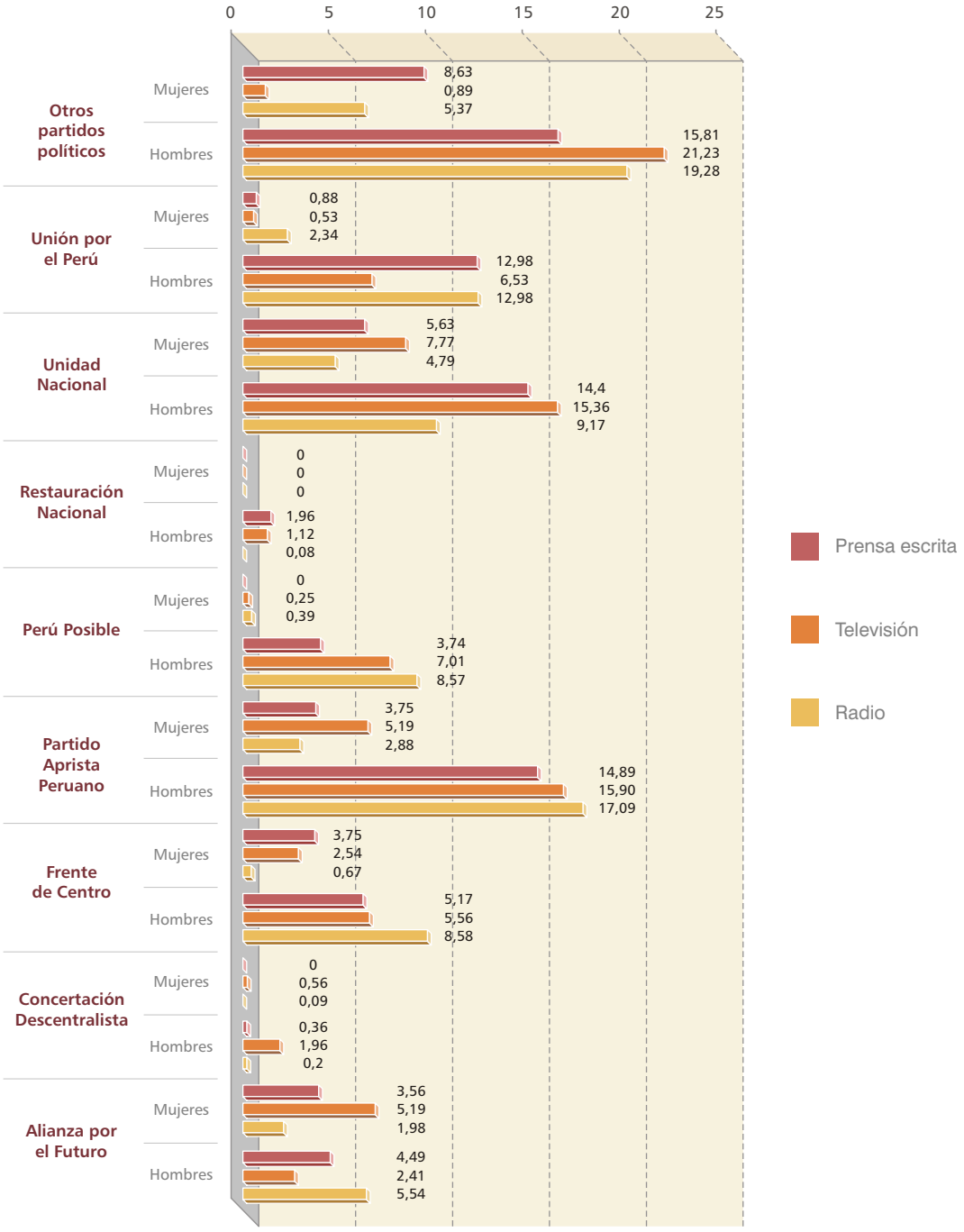
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Asimismo, vista por agrupaciones políticas —en todos los casos— la cobertura de las candidatas fue menor que la de los candidatos. El gráfico 13 presenta un análisis comparativo de la cobertura de prensa desglosada por partido político y por tipo de medio. Dentro del grupo de las mujeres, las que tuvieron una mayor cobertura, tanto en prensa como en televisión y radio, fueron las candidatas de Unidad Nacional: prensa 4,79%, televisión 7,77% y radio 5,63%. El APRA también muestra cierto nivel de cobertura de sus candidatas: radio 3,75%, televisión 5,19% y prensa escrita 2,88%. Similar cobertura presentan las candidatas de Alianza por el Futuro: radio 3,56%, televisión 5,19% y prensa escrita 1,98%.

Esta situación contrasta con la nula cobertura dada a las candidatas de Renovación Nacional (0% en todos los medios) o la casi inexistente cobertura brindada a las candidatas de Perú Posible (menos de 0,5% en todos los medios) y Concertación Descentralista (menos de 0,6% en todos los medios).

Gráfico 13

Cobertura por sexo y agrupación política de los candidatos al Congreso en los medios de alcance nacional



Fuente: Elaboración propia en base a resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

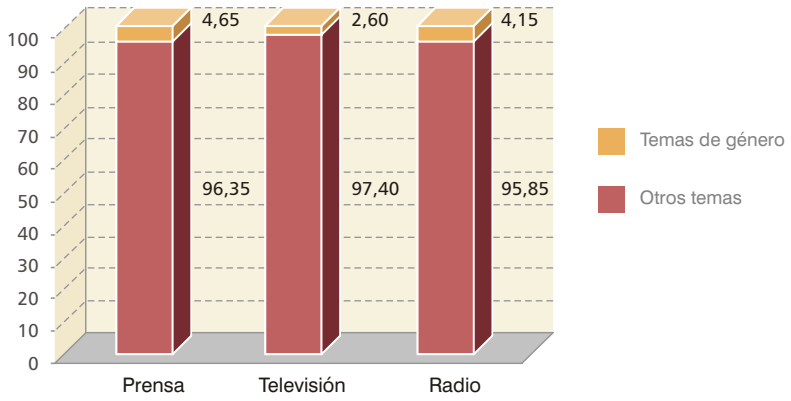
b) ¿De qué hablaron las candidatas al Congreso en los medios de comunicación de alcance nacional?

Al igual que en el caso de las declaraciones de las candidatas y los candidatos presidenciales, la cobertura del tema de género en la campaña electoral de las candidatas y los candidatos al Congreso fue mínima. Esto podría explicarse porque ni unos ni otras abordaron en sus apariciones en los medios el tema de género o porque los medios no tuvieron interés en cubrirlo. Aunque es muy probable que exista una correlación entre el tiempo y/o espacio de aparición de los candidatos en los medios y el tiempo y/o espacio dedicado al tema de género por estos.

Así, el monitoreo realizado reveló que en la prensa escrita solo 4,65% del total de las declaraciones realizadas por los candidatos al Congreso correspondió al tema de género. En la radio el porcentaje fue de 4,15%, mientras que en la televisión apenas alcanzó 2,60%.

Gráfico 14

Cobertura de las declaraciones hechas por los candidatos al Congreso por tema



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Sin embargo, al observar los datos desagregados por partido político y por sexo, se aprecia que en los casos de Alianza por el Futuro, Frente de Centro, APRA y Unidad Nacional, fueron las mujeres las que más tocaron el tema de género. Contrariamente, en Concertación Descentralista, fueron únicamente los candidatos varones los que lo colocaron sobre la mesa (tanto en prensa, como en televisión y radio), mientras

que en Unión por el Perú la cobertura correspondió casi en su totalidad a los varones. Finalmente, ni en Perú Posible ni en Renovación Nacional los candidatos y candidatas hicieron mención alguna y/o recibieron cobertura sobre estos temas.

Cuadro 28

Desagregado de la cobertura de género por partido político y sexo del candidato[47]

Partido / Sexo	Prensa escrita		Televisión		Radio	
	Total (cm2)	Porcentaje	Total (seg.)	Porcentaje	Total (seg.)	Porcentaje
Alianza por el Futuro	69	0,06	90	0,12	90	0,28
Hombres	18	0,02	0	0,00	0	0,00
Mujeres	51	0,04	90	0,12	90	0,28
Concertación Descentralista	12	0,01	12	0,02	0	0,00
Hombres	12	0,01	12	0,02	0	0,00
Mujeres	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Frente de Centro	118	0,10	347	0,46	98	0,31
Hombres	39	0,03	156	0,21	14	0,04
Mujeres	79	0,07	191	0,25	84	0,26
APRA	297	0,26	382	0,51	168	0,52
Hombres	93	0,08	38	0,05	31	0,10
Mujeres	204	0,18	344	0,46	137	0,43
Perú Posible	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Hombres	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Mujeres	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Restauración Nacional	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Hombres	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Mujeres	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Unidad Nacional	2.612	2,26	551	0,73	288	0,90
Hombres	447	0,39	257	0,34	18	0,06
Mujeres	2.165	1,87	294	0,39	270	0,84
Unión por el Perú	1.057	0,91	0	0,00	79	0,25
Hombres	986	0,85	0	0,00	79	0,25
Mujeres	71	0,06	0	0,00	0	0,00
Otros partidos	1.204	1,04	601	0,80	608	1,90
Hombres	988	0,85	438	0,58	146	0,46
Mujeres	216	0,19	163	0,22	462	1,44
TOTAL	**5.369**	**4,65**	**1.983**	**2,60**	**1.331**	**4,15**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

47 Los resultados porcentuales por partido y por sexo están referidos al 100% de la cobertura dada a todos los candidatos al Congreso.

Por otro lado, si analizamos los datos solo por agrupación política, se observa que Unidad Nacional aparece con la mayor cobertura sobre el tema género en prensa escrita, seguida de Unión por el Perú y, muy distanciada, el APRA. En los casos de la televisión y la radio, nuevamente Unidad Nacional aparece con la mayor cobertura, seguida por el APRA y el Frente de Centro.

Ahora bien, si calculamos el tiempo que respecto del total de sus declaraciones sobre diversos temas dedican los candidatos y candidatas al tema de género, las cifras demuestran que siguen siendo las mujeres las que más lo colocan en la agenda electoral, lo cual cobra una mayor significación si consideramos que en todos los medios las mujeres siempre tienen una cobertura mediática bastante inferior a la de los varones, como ya ha sido explicado antes. El cuadro 29 muestra que en la radio le dedicaron diez veces más de tiempo al tema (12,42% las mujeres frente a 1,22% los hombres). Por su parte, en la prensa escrita las mujeres quintuplicaron el tiempo que los hombres destinaron al tema de género (13,08% las mujeres frente a 2,74% los hombres). Y, finalmente, en la televisión lo cuadriplicaron (6,2% las mujeres frente a 1,53% los hombres).

Cuadro 29

Cobertura de temas de género por sexo del candidato al Congreso

(en porcentajes)

	Prensa		Televisión		Radio	
	Espacio otorgado a los candidatos por el medio	Espacio otorgado al tema de género por los candidatos	Espacio otorgado a los candidatos por el medio	Espacio otorgado al tema de género por los candidatos	Espacio otorgado a los candidatos por el medio	Espacio otorgado al tema de género por los candidatos
Hombres	81,41	2,74	77,78	1,53	73,81	1,22
Mujeres	18,59	13,08	22,22	6,2	26,19	12,42

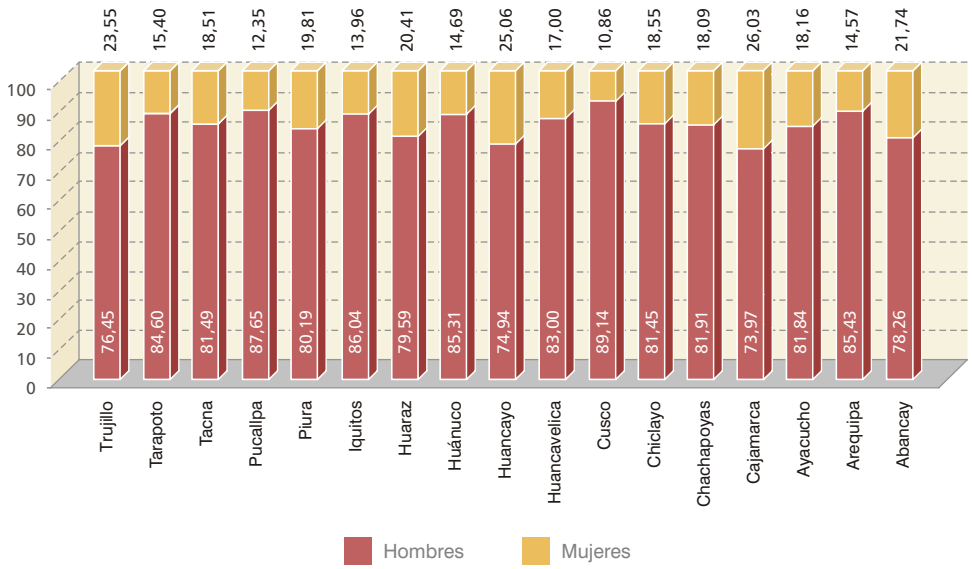
Fuente: Elaboración propia a partir de las listas presentadas y los resultados electorales.

c) ¿Cuánto hablaron las candidatas al Congreso en los medios de alcance regional?[48]

Como se aprecia en el gráfico 15, la cobertura de la prensa escrita regional de las candidaturas de las mujeres en las regiones monitoreadas tuvo su nivel más bajo en regiones como Cusco (10,88%), Pucallpa (12,35%) o Iquitos (13,96%), mientras que tuvo sus niveles más altos en regiones como Cajamarca (26,03%), Huancayo (25,06%) o Trujillo (23,55%); sin embargo, en ningún caso superó el 39%, porcentaje que representan las mujeres candidatas del total de candidatos que estuvieron en contienda.

Gráfico 15

Cobertura de la prensa escrita de alcance regional según sexo (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

48 Los resultados de la cobertura mediática en el ámbito regional son presentados al 100% de la cobertura por región y por cada medio de comunicación (prensa escrita y televisión) monitoreado. Debido a la diversidad de las muestras entre las regiones, las comparaciones deben hacerse a partir de los resultados porcentuales.

Asimismo, los resultados desagregados por partido en la cobertura de la prensa escrita regional muestran datos interesantes.[49] Por ejemplo, **Alianza por el Futuro** tuvo cobertura solo para sus candidatas mujeres en regiones como Huancavelica, Huánuco, Iquitos, Pucallpa, Abancay, Cajamarca y Chachapoyas. En las otras regiones, se mantiene la tendencia de coberturas inferiores a 30% para las candidatas mujeres. Sucedió lo mismo con **Concertación Descentralista** en Chiclayo y Cusco, donde el 100% de la cobertura fue para las mujeres. Sin embargo, en regiones como Arequipa, Ayacucho, Huánuco y Huaraz la cobertura fue de 100% para los varones.

En el caso del **Frente de Centro**, las candidatas mujeres no tuvieron ninguna cobertura en doce regiones: Abancay, Ayacucho, Cajamarca, Chachapoyas, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Huaraz, Iquitos, Pucallpa, Tacna y Trujillo. En los casos en que la cobertura fue mixta, las mujeres no superaron el 14%. **Perú Posible** tuvo en trece regiones cobertura al 100% para sus candidatos varones (Abancay, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Chachapoyas, Chiclayo, Cusco, Huánuco, Huaraz, Iquitos, Pucallpa, Tacna y Tarapoto) y solo en las regiones de Huancavelica, Huancayo, Piura y Trujillo tuvo una cobertura mixta, aunque en ninguno de los casos las mujeres superaron el 17,33% registrado en Huancavelica.

En el caso del **APRA**, en términos generales la cobertura fue de 81,23% para los varones y de 18,77% para las mujeres; estas últimas alcanzaron la mayor cobertura en Tacna, con 40,74%. Sin embargo, en Cajamarca la cobertura fue de 100% para los candidatos varones, mientras que en Chiclayo solo hubo 4,31% de cobertura para sus candidatas mujeres y en Iquitos, 5,81%. Y, en lo que respecta a **Unidad Nacional**, en todas las regiones la cobertura alcanza a varones y mujeres; se distribuyen en promedio en 66,22% para los primeros y en 33,78% para las segundas. Es interesante observar que en algunas regiones fueron las candidatas de esta agrupación las que tuvieron una cobertura sorprendentemente mayoritaria. Es el caso de Abancay, donde alcanzaron 78,43% de cobertura, Cajamarca con 89,85% y Trujillo con 73,77%.

---

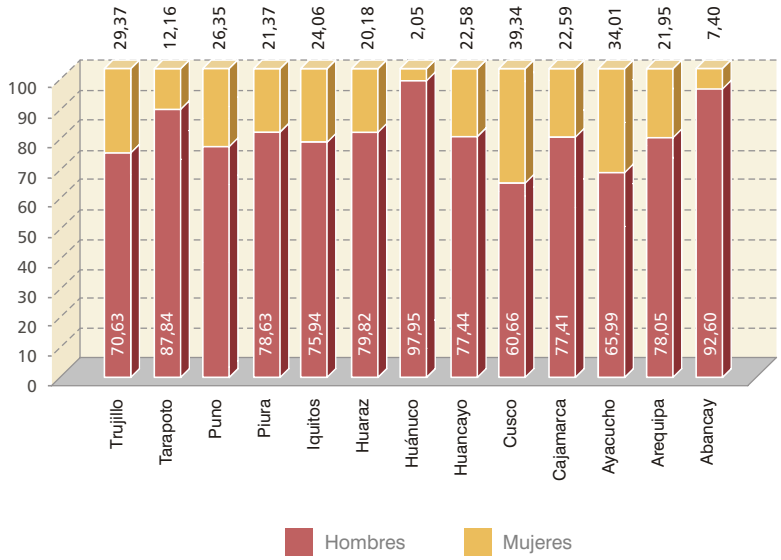
[49] Para mayor información véanse los gráficos del anexo 1.

Unión por el Perú tuvo en regiones como Abancay, Cusco, Huaraz, Pucallpa, Iquitos y Tarapoto 100% de cobertura para los candidatos varones y, en promedio, la cobertura para candidatos de ambos sexos se distribuyó en 89,91% para los varones y 10,09% para las mujeres. Para esta agrupación, solo en el caso de Cajamarca, la cobertura femenina fue superior a la masculina: alcanzó 59,57%. Finalmente, **Restauración Nacional** no tuvo cobertura en doce regiones (Abancay, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Chachapoyas, Huaraz, Huancavelica, Iquitos, Pucallpa, Tacna, Tarapoto y Trujillo). En Arequipa, Chiclayo y Huancayo, 100% de la cobertura fue para los varones. La cobertura fue mixta en Huánuco y Piura, y en esta última las mujeres alcanzaron 37,68%.

En cuanto al monitoreo de **programas televisivos de alcance regional**, puede observarse en el gráfico 16 que, en regiones como Trujillo, Puno, Cusco y Ayacucho, las candidatas mujeres alcanzaron interesantes niveles de cobertura que llegaron a un pico de 39,34% (Cusco). Sin embargo, en ciudades como Huánuco y Abancay la cobertura ni siquiera alcanzó 10%.

Gráfico 16

Cobertura de los programas televisivos de alcance regional según sexo (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Si desagregamos los resultados,[50] veremos que en el caso de **Alianza por el Futuro**, las regiones de Abancay, Ayacucho, Huancayo y Puno dieron 100% de la cobertura a las candidaturas femeninas de esta organización, mientras que en Huaraz 100% de la cobertura fue masculina. En las regiones con cobertura mixta, con excepción de Cusco, la cobertura femenina no superó el 4,56%. Por su parte, **Concertación Descentralista** no tuvo cobertura en Abancay, Huánuco, Huaraz y Puno. La cobertura fue de 100% para varones en las regiones de Arequipa, Ayacucho, Huancayo e Iquitos, y solo para mujeres en Cajamarca y Piura.

Frente de Centro tuvo cobertura solo para los varones en Abancay, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Piura, Puno, Tarapoto y Trujillo. Las regiones en las que las mujeres de esta alianza tuvieron mayor cobertura son Arequipa e Iquitos, esta última por encima de 40%. En el caso del **APRA**, la cobertura fue mixta en la mayoría de regiones (y la correspondiente a las mujeres no supera el 20%), con excepción de Cajamarca y Tarapoto que fue de 100% para varones. La más alta cobertura la tuvieron las mujeres en Cusco (73,54%), Huancayo (48,74%) y Arequipa (25,79%); en estas dos últimas regiones el **APRA** obtuvo representación femenina en el Congreso.

Las candidatas de **Perú Posible** solo recibieron cobertura en la región de Piura con 19,96% y en Trujillo con 4,36%. En el caso de **Restauración Nacional**, solo en Cusco las mujeres tuvieron cobertura con 32,23%; en el resto de regiones no tuvieron ningún tipo de cobertura. Y, en el caso de **Unidad Nacional**, en la mayoría de regiones la cobertura masculina superó ampliamente a la femenina, la que apenas alcanzó 10%, con excepción de Ayacucho, en la que alcanzó 23,88%, y Arequipa y Huaraz, donde su cobertura fue superior a 69%. En Puno y Abancay solo los varones tuvieron cobertura pero en ninguna de las dos regiones obtuvo representación.

Finalmente, las candidatas de **Unión por el Perú** tuvieron 100% de cobertura solo en la región de Iquitos; sin embargo, esta organización no obtuvo representación

50 Para mayor información, véanse los gráficos del anexo 2.

femenina. En Abancay, Puno, Huancayo y Huánuco, el 100% de la cobertura fue masculina. En las regiones de Piura, Ayacucho y Cajamarca, las mujeres obtuvieron la más alta cobertura.

En conclusión, podemos afirmar que:

— En cuanto a la presencia del tema de género en el discurso de los candidatos presidenciales, los candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, así como autoridades y sociedad civil, los datos muestran que, durante la primera vuelta, alcanzó en la prensa escrita nacional una cobertura de apenas 0,97%, en la televisión de 1,32%, y en la radio de 1,59%. Durante la segunda vuelta, la cobertura de los temas de género se vio reducida en más de 50%: en la radio solo alcanzó 0,63%, en la televisión 0,23% y en la prensa escrita 0,01%.

— En los medios regionales se observó que, en la prensa escrita, el tema de género no alcanzó en ninguna de las regiones monitoreadas siquiera 1% de cobertura, mientras que en la televisión la cobertura fue más elevada: en regiones como Cusco alcanzó 11,91%.

— En lo que respecta a la cobertura de los medios a las candidaturas presidenciales femeninas, los datos revelan que solo Lourdes Flores (Unidad Nacional) tuvo una importante presencia mediática, al encontrarse en un primer grupo de candidatos —integrado también por Alan García y Ollanta Humala— que concitaron una mayor atención de la prensa. Susana Villarán (Concertación Descentralista) y Martha Chávez (Alianza por el Futuro) apenas tuvieron presencia en los medios.

— Al analizar qué candidatos a la Presidencia dedicaron un mayor porcentaje del tiempo de sus declaraciones para tocar el tema de género, se constató su escasa presencia durante la primera vuelta, situación que se agravó en la segunda. En la primera ronda, para el caso de la prensa escrita, fue Humberto Lay con 5,9%. En el caso de la televisión, el primer lugar lo ocupó Martha Chávez, con 11,32%, y en el caso de la radio, Susana Villarán con 4,43%. En la segunda vuelta, García

aparece como el candidato que —en promedio— tocó más el tema de género, con apenas 0,01% en prensa escrita, 0,06% en televisión y 0,57% en radio frente a Ollanta Humala, con 0,14% en televisión, 0,05% en radio y ninguna mención en prensa escrita.

— En términos globales, las candidatas al Congreso tuvieron menor cobertura que los candidatos varones en los medios nacionales: 18,59% en prensa escrita, 22,22% en televisión y 26,19% en radio. Asimismo, visto por agrupaciones políticas —en todos los casos— la cobertura de las mujeres fue menor que la de los candidatos varones de sus propias organizaciones. Pese a ello, fueron las que más colocaron el tema de género en la agenda electoral en comparación con los hombres: en la radio le dedicaron diez veces más de tiempo (12,42% las mujeres contra 1,22% los hombres), en la prensa escrita las mujeres quintuplicaron el tiempo que los hombres destinaron al tema de género (13,08% las mujeres frente a 2,74% los hombres) y en la televisión lo cuadriplicaron (6,2% las mujeres frente a 1,53% los hombres).

— Finalmente, en los medios regionales, tanto en la prensa escrita como en la televisión, la cobertura de las candidaturas femeninas fue, en promedio, también inferior a la de las candidaturas masculinas, salvo el caso de algunas regiones, como Cusco, Ayacucho y Trujillo, donde la cobertura televisiva fue más proporcionada.

Capítulo V Publicidad contratada en los medios de comunicación masivos

Capítulo V
Publicidad contratada en los medios de comunicación masivos

En el capítulo anterior analizamos cómo se desarrolló la contienda, en términos de cobertura de agenda de género y candidaturas, en los medios de comunicación masivos. Sin embargo, consideramos que dicho análisis no estaría completo si no se incluye información sobre la publicidad política, tanto la financiada por el Estado —franja electoral—, como la contratada por los candidatos y candidatas.

En ese sentido, el monitoreo de medios de la franja electoral se realizó para la primera y segunda vuelta[51] en los canales de señal abierta Frecuencia Latina (canal 2), América Televisión (canal 4), Panamericana Televisión (canal 5), Televisión Nacional del Perú (canal 7) y Andina de Televisión (canal 9), entre las 19.00 y 22.00 horas.

En el caso de la publicidad política contratada en los medios de comunicación privados, la información proporcionada se circunscribe a los candidatos al Congreso por Lima de los partidos que superaron la valla electoral establecida para obtener representación en el Parlamento.

V.1. La franja electoral

La Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, que en su Título VI ha regulado el financiamiento público y privado de los partidos políticos, establece en su artículo 37 que

> […] desde los treinta días hasta los dos días previos a la realización de elecciones generales, los partidos políticos tienen acceso gratuito, de acuerdo a lo establecido en esta ley, a los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado, en una franja electoral.

Complementariamente, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, RJ 060-05-J/ONPE, ha definido a la franja electoral como

51 Primera vuelta: del 16 de marzo al 2 de abril de 2006. Segunda vuelta: del 21 de mayo al 1 de junio de 2006.

> […] el espacio de estaciones de radio y televisión de propiedad privada y del Estado, al que tienen derecho de manera gratuita y proporcional todos los partidos políticos o alianzas que participan en el proceso electoral para elegir al Presidente, los Vicepresidentes y los Congresistas de la República.
> Opera desde los treinta (30) días anteriores a la realización de los comicios y hasta dos (2) días previos al acto electoral, con la duración y el horario establecidos en la Ley y el Reglamento.

La Ley ha concebido este mecanismo como una forma de financiamiento público indirecto, ya que no se trata de dinero del presupuesto del tesoro público entregado de manera directa a los partidos en función de los votos obtenidos, sino más bien de garantizar su acceso gratuito a los medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada o del Estado. Es este último quien asume el costo del espacio.[52]

La franja electoral tiene una función democratizadora en términos de tiempo y exposición, pues da oportunidades de acceso a las organizaciones, aunque el despliegue de otro tipo de recursos, como la calidad y el costo de las producciones publicitarias, pueda contribuir a marcar algunas desigualdades.[53] En cierto modo, esto último se ha tratado de revertir con lo establecido en los artículos 37 de la Ley y 26 del Reglamento, que ofrecen el apoyo estatal en la producción de anuncios para la franja electoral mediante el uso de sus espacios e infraestructura. En la práctica, ello no ocurrió.

a) Distribución de la franja electoral por partidos políticos y al interior de estos

El cuadro 31 muestra el tiempo otorgado a cada partido político en la franja electoral:[54] la primera columna corresponde al espacio total utilizado por cada agrupación y las tres siguientes corresponden a la distribución de cada partido entre sus candidatos a la Presidencia, al Congreso y al Parlamento Andino.

---

52 Véase los artículos 37 y siguientes de la Ley de Partidos Políticos.

53 Fundación Henrich Böll. Programa Mujer y Democracia en el Mercosur. *Silencios y susurros. Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile, 2000, pp. 31 y ss.

54 La distribución del tiempo por partido político estuvo a cargo de la Oficina de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, a partir de los artículos 37 y 38 de la Ley de Partidos Políticos.

Cuadro 31

Uso de la franja electoral por partido político y tipo de candidatura[55]

Partido político	Espacio total		Presidencia		Congreso		Parlamento Andino	
	Segundos	Porcentaje	Segundos	Porcentaje	Segundos	Porcentaje	Segundos	Porcentaje
AF	2.070	2,85	2.070	100,00	0	0,00	0	0,00
CD	1.972	2,71	1.972	100,00	0	0,00	0	0,00
FC	2.853	3,93	2.853	100,00	0	0,00	0	0,00
APRA	9.280	12,77	9.280	100,00	0	0,00	0	0,00
PP[56]	10.291	14,16	0	0,00	10.291	100,00	0	0,00
RN	1.955	2,69	1.955	100,00	0	0,00	0	0,00
UN	4.956	6,82	3.906	78,81	0	0,00	1.050	21,19
UPP	2.369	3,26	2.369	100,00	0	0,00	0	0,00
Otros partidos	34.979	48,13	24.546	70,17	10.113	28,91	320	0,91
TOTAL	**70.725**	**100,00**	**48.951**	**69,21**	**20.404**	**28,85**	**1.370**	**1,94**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Perú Posible, el APRA y Unidad Nacional fueron las agrupaciones que mayor tiempo asignado tuvieron en la franja, lo que se explica porque, según la Ley de Partidos Políticos, el 50% del tiempo disponible se distribuye equitativamente entre todos los partidos inscritos en el proceso electoral, y la otra mitad se distribuye proporcionalmente a la representación con la que cuenta cada partido político en el Congreso (al ser Perú Posible el partido que obtuvo la primera mayoría para el periodo de gobierno 2001-2006, estos resultados sirvieron de referencia para la asignación).

En cuanto a la distribución por candidatura, se observa que los partidos políticos asignaron la totalidad de la franja a sus candidatos y candidatas a la Presidencia, con excepción de Perú Posible que, si bien no presentó candidatura presidencial, usó toda su franja electoral para promocionar sus candidaturas al Congreso y Unidad Nacional que utilizó 21,19% para promover a los candidatos al Parlamento Andino.

Asimismo, al hacer un análisis por sexo del espacio utilizado por Perú Posible, se puede observar que —pese a llevar en sus listas al Congreso a un número importante de candidatas— este partido solo dio acceso en la franja electoral a sus candidatos.

55 El 100% está referido al espacio total usado por los partidos.
56 Perú Posible no presentó candidato a la Presidencia.

b) Propuestas de género en la franja electoral: Candidatos presidenciales

Durante la primera vuelta, el tema de género representó apenas 4% del total de los temas mencionados en la franja electoral por los candidatos presidenciales. Valentín Paniagua y Susana Villarán fueron los únicos candidatos que se pronunciaron sobre esta problemática, vinculándola solo con la igualdad de oportunidades.

Cuadro 32

Género frente a otras propuestas de gobierno

Candidatos	Total de menciones	Género		Otros temas	
		Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Alan García	176	0	0,00	176	100,00
Humberto Lay Sun	75	0	0,00	75	100,00
Lourdes Flores	246	0	0,00	246	100,00
Martha Chávez	111	0	0,00	111	100,00
Ollanta Humala	121	0	0,00	121	100,00
Susana Villarán	186	35	18,82	151	81,18
Valentín Paniagua	137	51	37,23	86	62,77
Otros	1.464	15	1,02	1.449	98,98
TOTAL	**2.516**	**101**	**4,01**	**2.415**	**95,99**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Fue Valentín Paniagua quien más menciones hizo sobre el tema: 51, lo que representa 37,23%. Mientras, Susana Villarán —con 35 menciones— alcanzó 18,82%. Ya en la segunda vuelta, los candidatos Alan García y Ollanta Humala hicieron uso del mismo espacio de tiempo total de franja electoral. Sin embargo, en esta etapa del proceso, ninguno mencionó el tema de género.

V.2. La publicidad política contratada en los medios de comunicación durante la primera vuelta

En su artículo 39, la Ley de Partidos Políticos establece que

> [...] la contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente

cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

Asimismo, en el artículo siguiente se señala que, cuando se trate de una elección general, el partido está impedido de contratar publicidad por un tiempo mayor de cinco minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

Complementariamente, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, RJ 060-05-J/ONPE, señala que solo el tesorero del partido está facultado para suscribir contratos de publicidad con fines electorales.

Los datos analizados en esta sección se basan en información proporcionada por la ONPE. El período monitoreado comprende desde diciembre de 2005 hasta el 7 de abril de 2006, por lo tanto solo se incluyen los gastos de las organizaciones políticas durante la primera vuelta. Además, como ya se mencionó al inicio del capítulo, la información obtenida se circunscribe a los candidatos por Lima de los partidos que superaron la valla electoral.[57]

Se monitorearon medios televisivos, radiales y de prensa escrita de alcance nacional [58] y, a través del monitoreo, fue posible establecer la publicidad real aparecida en ellos. Además, para estimar los costos pagados por publicidad identificada, se consideraron las tarifas publicitarias proporcionadas por los medios de comunicación a la ONPE.[59] Los montos de inversión presentados no incluyen el Impuesto General a las Ventas y están expresados en dólares estadounidenses.

---

57 Lamentablemente, la magnitud de candidatos y partidos que se presentaron en todo el país hace muy difícil poder hacer un seguimiento de este tipo de alcance nacional.

58 Se monitorearon doce canales de televisión, once diarios y doce radioemisoras de alcance nacional. Para mayor información véase <www.onpe.gob.pe/partidospoliticos/SUPERVISION/tarifas.htm>.

59 Para mayor información véase < www.onpe.gob.pe/partidospoliticos/SUPERVISION/tarifas.htm>.

a) Consolidado del gasto publicitario en los medios de comunicación

De acuerdo a la información consignada en el cuadro 33, el partido político que más gastó en la compra de publicidad fue Perú Posible, agrupación que, pese a no llevar candidato presidencial, destinó recursos considerables para sus candidatos al Congreso. En segundo lugar, aparece la Alianza Electoral Unidad Nacional e, inmediatamente después, el APRA y Unión por el Perú.

Cuadro 33

Gasto publicitario por agrupación en medios de comunicación durante la campaña electoral

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Candidato a la presidencia o gasto del partido	Candidatos/as al Congreso	TOTAL
Perú Posible	209.862	2'018.213	2'228.075
Unidad Nacional	1'063.413	354.473	1'417.886
APRA	796.317	304.128	1'100.445
Unión por el Perú	432.004	158.279	590.283
Frente de Centro	158.999	326.499	485.498
Alianza por el Futuro	134.123	137.762	271.885
Restauración Nacional	45.054	44.949	90.003
Concertación Descentralista	7.931	9.924	17.855
TOTAL	**2'847.703**	**3'354.27**	**6'201.930**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

En el caso específico de las candidaturas presidenciales o de publicidad para el partido, la televisión fue el medio en el que los partidos políticos compraron más publicidad, seguida por la radio. Asimismo, la prensa escrita fue el medio en el que menos publicidad se contrató, salvo el caso de la agrupación Concertación Descentralista, que solo contrató en ese medio, como consta en el cuadro 34.

Cuadro 34

Gasto publicitario de los candidatos a la presidencia o del partido según tipo de medio

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Prensa escrita	Radio	Televisión	TOTAL
Unidad Nacional	21.706	86.893	954.814	1'063.413
APRA	90.586	93.645	612.086	796.317
Unión por el Perú	38.992	27.182	365.830	432.004
Perú Posible*	0	518	209.344	209.862
Frente de Centro	11.102	6.237	141.660	158.999
Alianza por el Futuro	0	21.518	112.605	134.123
Restauración Nacional	1.208	5.717	38.129	45.054
Concertación Descentralista	7.931	0	0	7.931
TOTAL	**171.525**	**241.710**	**2'434.467**	**2'847.703**

* No presentó candidatura presidencial, sin embargo presenta gastos del partido.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

b) Gasto publicitario de los candidatos al Congreso por Lima según sexo

Al interior de los partidos políticos, ha sido una constante que, durante las elecciones, el gasto de las candidatas mujeres en publicidad sea considerablemente menor que el de los candidatos varones. Esta elección no fue la excepción, pues los datos nos dicen que —en términos generales— comparando el gasto de todos los hombres con el gasto de todas las mujeres (independientemente de la agrupación política), lo gastado por los varones representa 90,33% del total, mientras que el gasto de las mujeres alcanza un tímido 6,77%.

Al desagregar la información por agrupación política, observamos que la situación más inequitativa se presentó en el partido Perú Posible, donde lo gastado por las mujeres en la compra de publicidad no alcanzó siquiera 0,1% (0,09%).[60] En Unión por el Perú —partido que colocó más de 40% de la actual representación femenina nacional y ganó una curul en Lima— lo invertido en la compra de publicidad por las mujeres representó solo 1,16% del monto total. Mientras, en Unidad Nacional, lo gastado por las mujeres representó 7,5% del total.

60 Al calcular los montos correspondientes a la publicidad contratada por mujeres en todas las agrupaciones políticas, no se ha tomado en cuenta el rubro 'mixto' incluido en el cuadro 35, pues al haberse obtenido la información de manera indirecta y no a través de los candidatos, es imposible precisar si fue el candidato varón o la candidata mujer el encargado o encargada de sufragar estos gastos.

Si bien la situación descrita anteriormente fue casi una constante, mejora en algo en el caso del APRA y Alianza por el Futuro, pues las mujeres gastaron 23,9% y 27,9% del total respectivamente. Curiosamente, en Restauración Nacional, agrupación política que obtuvo dos curules —una de las cuales corresponde a una mujer en Lima— no se compró publicidad para ninguna candidata en ninguno de los medios monitoreados.

Cuadro 35

Gasto publicitario de candidatos al Congreso por Lima según sexo

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Hombres		Mujeres		Mixto*		Presidencia / Congreso		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
PP	2'016.328	99,91	1.885	0,09	0	0,00	0	0,00	2'018.213
UN	303.222	85,54	26.835	7,57	21.229	5,99	3.187	0,90	354.473
FC	231.777	70,99	85.106	28,07	0	0,00	9.616	2,95	326.499
APRA	231.251	76,04	72.877	23,96	0	0,00	0	0,00	304.128
UPP	155.215	98,06	1.834	1,16	0	0,00	1.230	0,78	158.279
AF	59.184	42,96	38.550	27,98	2.610	1,89	37.418	27,16	137.762
RN	22.882	50,91	0	0,00	714	1,59	21.353	47,50	44.949
CD	9.924	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9.924
TOTAL	**3'029.782**	**90,33**	**227.087**	**6,77**	**24.553**	**0,73**	**72.804**	**2,17**	**3'354.227**

* Anuncios donde aparecen dos o más candidatos de distintos sexos.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

c) Gasto publicitario de los candidatos al Congreso por Lima según medio

Si analizamos los datos no solo por sexo sino también por tipo de medio en el que se contrató la publicidad (cuadro 36), podemos observar que en la prensa escrita y la radio la proporcionalidad fue ligeramente mayor en lo gastado por los hombres en comparación con las mujeres, considerando que las candidaturas femeninas representaron en promedio el 39% de la oferta electoral.

En el caso de la prensa escrita, la relación fue de 19,13% de publicidad contratada por mujeres frente a 80,87% adquirida por los hombres. En la radio, la medición arroja que la publicidad contratada por mujeres en este medio alcanzó 12,66%, mientras que la de los hombres llegó a 87,34%.

Cuadro 36

Gasto publicitario de candidatos por Lima según sexo y medio

(en dólares estadounidenses)

Medio	Hombres		Mujeres	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Prensa escrita	213.887	80,87	50.581	19,13
Radio	478.148	87,34	69.327	12,66
Televisión	2'337.747	95,62	107.179	4,38

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Pero fue, sin duda, la televisión la que hizo la gran diferencia, pues allí, lo gastado por las mujeres representó apenas 4,38% del total invertido en ese medio.

Ahora bien, si analizamos la información del cuadro 37 por sexo, medio y partido político, veremos que en la prensa escrita, en el caso de los partidos Perú Posible y Restauración Nacional, solo los candidatos varones compraron publicidad. En cambio, en Alianza por el Futuro y Frente de Centro, fueron las mujeres quienes compraron más publicidad que los hombres.

En lo que respecta al APRA, lo gastado por las mujeres representa 46,9%, es decir supera el porcentaje de la cuota de género. En Unidad Nacional, apenas alcanza 9,9% y es Unión por el Perú el partido que concentra la mayor diferencia entre hombres y mujeres, ya que ellas gastaron apenas 1,1% del total.

Cuadro 37

Gasto publicitario en prensa escrita según sexo y agrupación política

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Hombres		Mujeres		Mixto		Congreso / Presidencia		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
UN	117.377	86,8	13.363	9,9	4.425	3,3	0	0,0	135.165
APRA	18.997	53,1	16.750	46,9	0	0,0	0	0,0	35.747
PP	30.962	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	30.962
UPP	26.602	94,5	310	1,1	0	0,0	1.230	4,4	28.142
AF	4.241	18,5	9.424	41,1	2.250	9,8	6.990	30,5	22.905
FC	7.829	34,4	10.734	47,2	0	0,0	4.170	18,3	22.733
CD	4.469	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	4.469
RN	3.410	82,7	0	0,0	714	17,3	0	0,0	4.124
TOTAL	**213.887**	**75,2**	**50.581**	**17,8**	**7.389**	**2,6**	**12.390**	**4,4**	**284.247**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

En el caso de la radio, las mujeres del Frente de Centro gastaron 36,3% del total de lo utilizado por su partido para la compra de publicidad en este medio. En el APRA, ellas gastaron 25,2% y en Unión por el Perú y Unidad Nacional, 6,1%. Finalmente, en Alianza por el Futuro, 1,3%, en Perú Posible, 0,6%, mientras que en Restauración Nacional y Concertación Descentralista las mujeres no realizaron gasto alguno (ver cuadro 38).

Cuadro 38

Gasto publicitario en radio según sexo y agrupación política

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Hombres		Mujeres		Mixto		Congreso / Presidencia		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
UN	185.845	84,7	13.472	6,1	16.804	7,7	3.187	1,5	219.908
PP	120.360	99,4	765	0,6	0	0,0	0	0,0	121.125
APRA	68.584	74,8	23.084	25,2	0	0,0	0	0,0	91.668
FC	47.307	57,1	30.112	36,3	0	0,0	5.446	6,6	82.865
AF	23.419	81,2	370	1,3	0	0,0	5.036	17,5	28.824
UPP	23.373	93,9	1.524	6,1	0	0,0	0	0,0	24.897
CD	5.455	84,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5.455
RN	3.806	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3.806
TOTAL	**478.148**	**82,7**	**69.327**	**12,0**	**16.804**	**2,9**	**13.669**	**2,4**	**577.948**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Finalmente, según consta en el cuadro 39, en lo que se refiere a la televisión se observa que Perú Posible fue, de lejos, la agrupación política que más dinero gastó en la compra de publicidad: su gasto fue cuatro veces mayor que el de todas las otras agrupaciones juntas (exceptuando a Restauración Nacional), aunque lo invertido por las mujeres de sus filas no representa siquiera 0,1%.

En el Frente de Centro, las mujeres alcanzaron 20% de inversión en publicidad televisiva, y en el el APRA (partido en el que las mujeres gastaron casi lo mismo que los hombres en publicidad en prensa escrita y 25% en radio), el gasto solo llegó a 18,7%. Por su parte, Alianza por el Futuro presenta uno de los niveles más altos de gasto femenino: 33,43%.

En Unión por el Perú, ninguna mujer contrató publicidad televisiva, y en el caso de Unidad Nacional, el monto es nulo, porque hubo un acuerdo partidario en virtud del cual ningún candidato al Congreso podía difundir su postulación en televisión.

Cuadro 39

Gasto publicitario en televisión según sexo y agrupación política

(en dólares estadounidenses)

Agrupación política	Hombres		Mujeres		Mixto		Congreso / Presidencia		TOTAL
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
PP	1'865.005	99,94	1.120	0,06	0	0,00	0	0,00	1'866.125
FC	176.641	79,96	44.260	20,04	0	0,00	0	0,00	220.901
APRA	143.671	81,30	33.043	18,70	0	0,00	0	0,00	176.713
UPP	105.240	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	105.240
AF	31.524	36,64	28.756	33,43	360	0,42	25.392	29,51	86.032
RN	15.667	42,32	0	0,00	0	0,00	21.353	57,68	37.020
UN *	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
CD	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0
TOTAL	**2'337.747**	**93,81**	**107.179**	**4,30**	**360**	**0,01**	**46.745**	**1,88**	**2'492.031**

* La Alianza acordó no colocar publicidad para candidatos al Congreso en este medio.
Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

d) Gasto publicitario de las candidatas al Congreso por Lima

El análisis de los gastos aproximados realizados por las candidatas al Congreso por Lima arroja resultados interesantes, pero a la vez contradictorios. En ese sentido, candidatas que no habrían hecho mayor inversión publicitaria, como Rosario Sasieta, del Frente de Centro, Luisa Cuculiza y Martha Moyano, de Alianza por el Futuro, o Gabriela Pérez del Solar, de Unidad Nacional, resultaron electas con una inversión de poco más de 2.000 dólares cada una en todos los medios, según esta medición. El caso de Rosario Sasieta es sugerente, pues el monto que habría gastado en la compra de publicidad fue inferior al de otras candidatas de su agrupación y de otras que no resultaron elegidas.

Pero también hubo candidatas que hicieron una mayor inversión en este rubro y fueron elegidas. Es el caso de Keiko Fujimori, Mercedes Cabanillas, Luciana León y Lourdes Alcorta, quienes en promedio invirtieron casi 30.000 dólares en todos los medios.

Sin embargo, cabría considerar que, si bien ellas no invirtieron tanto en publicidad, su suerte en las urnas también estuvo determinada por el hecho de ser mujeres que ya tenían presencia en los medios o que eran conocidas por su trayectoria en otras esferas de la vida pública.

En general, las cifras invertidas por las candidatas mujeres están muy por debajo de los montos gastados por varios de los candidatos varones, quienes, en algunos casos, no lograron ser elegidos. En este grupo se encuentran, por ejemplo, Carlos Ferrero (Perú Posible), con una inversión de 250.477 dólares, David Waisman (Perú Posible) con 159.935 dólares, Juan Sheput (Perú Posible) con 121.076 dólares, Daniel Mora (Perú Posible) con 103.149 dólares, Ricardo Belmont (Frente de Centro) con 78.429 dólares, José Luis Delgado (APRA) con 44.707 dólares y Marco Parra (Unidad Nacional) con 43.357 dólares.

Y claramente, el gasto de las mujeres está muy por debajo de lo invertido por Carlos Bruce (Perú Posible) que, con 613.014 dólares, fue el candidato electo al Congreso con una mayor inversión en publicidad durante la campaña pasada, seguido por Víctor Andrés García Belaunde (Frente de Centro) con 78.429 dólares, José Luna (Unidad Nacional) con 67.276 dólares, Jorge del Castillo (APRA) con 66.976 dólares, y Carlos Torres Caro con 65.554 dólares.[61]

En conclusión, podemos afirmar que:

— En el monitoreo de la franja electoral asignada a los partidos se constató que, salvo el caso de Perú Posible, todos la utilizaron para la presentación de sus candidaturas presidenciales. Perú Posible, al no haber presentado candidatura presidencial, hizo uso de ella para publicitar sus candidaturas al Congreso. Sin embargo, solo dio acceso en la franja a sus candidatos varones.

— Las referencias al tema de género en la franja fueron muy escasas: 4% del total de temas mencionados durante la primera vuelta y ninguna mención durante la segunda.

— De la información presentada sobre el gasto en publicidad de los candidatos y candidatas por Lima de las siete agrupaciones políticas con representación en el Congreso, se ha determinado que el gasto de los varones fue 4.6 veces mayor que el gasto de las mujeres. Si incluimos a Concertación Descentralista en este análisis (ya que esta alianza también ha sido considerada a lo largo de este capítulo por tener una candidata mujer a la Presidencia) el gasto de los varones es ligeramente diferente: 4.3 veces más que las mujeres, deduciéndose que del total gastado por ambos, lo gastado por los varones representa el 90,33%, mientras que el gasto de las mujeres alcanza un tímido 6,77%.

61 Información proporcionada por la ONPE.

— El análisis de los gastos que aproximadamente habrían hecho las candidatas al Congreso por Lima arroja resultados interesantes, pero a la vez contradictorios. En una era en que la presencia en los medios suele ser magnificada como mecanismo infalible para lograr un acercamiento con el votante, los datos parecerían señalar que esto no es una verdad absoluta, al menos cuando de publicidad pagada se trata. Así, hubo casos de candidatas que resultaron elegidas luego de invertir cifras mínimas en publicidad, mientras que otras invirtieron sumas importantes sin lograr su elección.

Capítulo VI

Una aproximación estadística a los factores que influyen en la obtención de votos de los candidatos y las candidatas al Congreso por Lima

Capítulo VI

Una aproximación estadística a los factores que influyen en la obtención de votos de los candidatos y las candidatas al Congreso por Lima

El objetivo de este capítulo es estudiar, a partir de un análisis estadístico, qué factores están relacionados con la obtención de votos de candidatos y candidatas al Congreso de la República por el distrito electoral de Lima.

Ante la imposibilidad material de recabar información confiable acerca de los candidatos en todos los distritos electorales del país, se optó por escoger como universo de estudio a los candidatos por Lima. Se trabajó con los siete partidos que superaron la valla electoral en las elecciones al Congreso, esto es: Unión por el Perú - Partido Nacionalista, APRA, Unidad Nacional, Alianza por el Futuro, Frente de Centro, Restauración Nacional y Perú Posible.

Esta elección del universo dio como resultado que los candidatos a estudiar fueran, en principio, 231,[62] de los cuales 79 son candidatas mujeres y 152 candidatos varones. El análisis estadístico del presente capítulo se realiza a partir de este universo de candidatos.

VI.1. Información general sobre candidatos y candidatas

En Lima (35 escaños), el total de congresistas mujeres electas fue de 11 (31,4%), y el de hombres de 24 (68,6%).

Los votos y la cantidad de candidatos, según partido y género de los candidatos, son los que se consignan en el cuadro 40.

62 No todos los partidos que conforman el universo presentaron 35 candidatos en Lima. Así, Unidad Nacional y Unión por el Perú - Partido Nacionalista presentaron 34; el Frente de Centro y Renovación Nacional 33, y Perú Posible 27. Solo el APRA y Alianza por el Futuro inscribieron una lista completa (35).

Cuadro 40

Votos obtenidos, cantidad de congresistas electos, según partido político

Agrupación política	Votos obtenidos			Cantidad de candidatos			Cantidad de electos		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
RN	164.200	47.748	211.948	23	10	33	0	1	1
FC	272.581	100.299	372.880	20	13	33	2	1	3
AF	184.805	789.834	974.639	24	11	35	4	4	8
UN	459.894	273.471	733.365	20	14	34	6	2	8
UPP	335.243	94.357	429.600	22	12	34	5	1	6
APRA	386.387	317.355	703.742	24	11	35	5	2	7
PP	356.209	4.867	361.076	19	8	27	2	0	2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Los partidos que presentaron más mujeres como candidatas por Lima fueron el Frente de Centro y Unidad Nacional. La agrupación más 'exitosa', tanto en términos absolutos como relativos, fue Alianza por el Futuro: resultaron electas 4 de 11 candidatas (36,5%). Solo en el caso de esta agrupación, la cantidad de votos de mujeres candidatas fue mayor que la de sus pares varones (789.834 frente a 184.805).

Por otro lado, el caso de Perú Posible salta a la vista como el partido que presentó menos candidatas mujeres, de las cuales ninguna salió elegida. Muestra, además, la mayor diferencial de votos, abismalmente en favor de los candidatos varones (356.209 frente a 4.867).

VI.2. Factores relacionados con la diferencia de género en la obtención de votos

a) Variables

Las variables que se han tomado en cuenta como posibles factores relacionados a la elección de un candidato al Congreso por Lima (2006) fueron las siguientes:[63]

1. Militancia en partido político: dos valores: sí o no.

[63] Véanse detalles en el anexo 3.

2. **Cargos al interior del partido político:**[64] dos valores: sí o no.
3. **Cargos gremiales:**[65] dos valores: sí o no.
4. **Cobertura de medios / aparición en prensa escrita:** dos valores: sí o no.
5. **Cobertura de medios / aparición en radio:** dos valores: sí o no.
6. **Cobertura de medio / aparición en TV:** dos valores: sí o no.
7. **Gastos de partido político:** total de gastos del partido en publicidad (diarios, radio y televisión), expresado en dólares (sin IGV) [66]
8. **Gastos del candidato:** total de gastos del candidato (diarios, radio y televisión),[67] expresado en dólares (sin IGV).
9. **Partido político al que pertenece:** los siete valores posibles son: APRA, Unión por el Perú, Unidad Nacional, Frente de Centro, Restauración Nacional, Alianza por el Futuro y Perú Posible.
10. **Posición en la lista:** número con el que se identificó el candidato en la lista por la que postuló (valores: 1 a 35[68] o el total de candidatos en cada lista).
11. **Cabeza de lista:** variable cerrada con dos valores: sí (cabeza de lista) o no.

Debemos señalar que, inicialmente, también se tomó en consideración la variable *Nivel educativo*, cuyos valores se determinaron a partir de las declaraciones juradas de los candidatos y candidatas. El 84% de las candidatas declaró tener 'educación superior completa', y no existía la posibilidad de discriminar en ese grupo tan amplio (por ejemplo, a las que tienen posgrado de quienes no lo tienen). Sin embargo, la gran mayoría de candidatos seleccionados por los partidos en Lima manifestó tener ese grado de instrucción, de allí que se descartara esta variable. De todos modos, es posible afirmar que tener un nivel educativo superior parece ser un factor importante para ser candidato al Congreso por Lima.

---

64 Ocupa o no cargo político en el momento de la designación de candidatos a las elecciones generales.

65 Entendemos 'gremios' como agrupaciones de personas que comparten una actividad económica y se reúnen para defender sus intereses ante el Estado o ante otros grupos sociales y de poder.

66 Para este caso, se ha tomado en cuenta la información proporcionada por la ONPE. Para mayor detalle, véase el apartado V.2 del capítulo V sobre publicidad política contratada en los medios de comunicación.

67 Ídem.

68 Como ya se ha señalado, no todos los partidos presentaron 35 candidatos en su lista por Lima. En todos los casos, el rango va de 1 hasta el total de candidatos en cada lista.

b) Resultados por género

Se analizó la relación entre cada variable y los votos obtenidos por hombres y mujeres. A continuación, presentamos aquellas que han mostrado mayores contrastes según el género.

- **Posición en la lista**

Cuadro 41

Correlación entre posición o número en la lista y votos obtenidos por hombres y mujeres

Coeficiente de correlación		
Posición en la lista Hombres	Posición en la lista Mujeres	Total
- 0,5738	- 0,3827	- 0,482954411

Fuente: Elaboración propia.

La posición o número en la lista y los votos obtenidos tienen una relación inversa muy significativa: a mejor posición en la lista, mayor posibilidad de obtener votos. De cualquier manera, hay que tener en cuenta que en cada lista de agrupación política se han mostrado comportamientos diferenciados.

Acerca de la posición en la lista, hay que considerar además que, siendo un dato inicial de campaña (definido e inamovible a partir de la inscripción de la lista), constituye un determinante importante sobre la decisión de inversión de tiempo y dinero. Indudablemente es un aspecto central, que influye en la racionalidad de los individuos en campaña y, por tanto, en otras variables, como el gasto de cada candidato.

Según las cifras presentadas, entre los hombres la asociación posición en la lista y votos obtenidos fue más fuerte. Entre las mujeres la relación también es significativa, pero su relevancia es mucho menor. Este es un dato importante que confirmaría el impacto positivo que —al menos en Lima— ha tenido el voto preferencial entre las candidatas mujeres.

- **Partido político**

Sin lugar a dudas, el sentido común nos indica que la votación varía según el partido político del que se trate. Sin embargo, si discriminamos los resultados a partir del género del candidato o candidata, encontraremos comportamientos distintos.

Como se muestra en el cuadro 42, el promedio de votos en favor de los hombres por partido político se encuentra en un rango entre 7.139 (Restauración Nacional) y 22.995 votos (Unidad Nacional). Es decir, una diferencia de 15.856 entre el mayor y el menor promedio por partido político. Visto de otro modo, en términos de porcentajes, los votos de hombres han fluctuado entre 7,6% (Restauración Nacional) y 21% (Unidad Nacional).

En el caso de las mujeres, en cambio, el rango es mucho más amplio: desde 608 (Perú Posible) a 71.803 (Alianza por el Futuro) en promedio de votos, lo que da una diferencia entre el mayor y el menor promedio de 71.195. Visto en porcentajes (del total de votos por mujeres), el rango va desde 0,3% (Perú Posible) hasta 40% (Alianza por el Futuro). Es decir, desde cerca de 0 hasta casi la mitad.

Esta diferencia tan amplia en la votación hacia mujeres, por partido o agrupación, muestra una aún fluctuante y débil relación de las mujeres con los partidos políticos y la política. Entre los hombres, esa menor fluctuación mostraría que, cualquiera sea la tendencia, los votos hacia los hombres no son tan sensibles a las variaciones partidarias o ideológicas.

Comparando la constitución de los votos de varones y mujeres dentro de cada partido, vemos que la mayor diferencia también se da dentro de la Alianza por el Futuro. En este grupo, la diferencia de votos entre hombres y mujeres es bastante alta (184.805 votos en favor de los hombres frente a 789.834 por las mujeres), a pesar de ser ellas 11 candidatas frente a los 24 varones. En el otro extremo se encuentra Perú Posible (356.209 en favor de los hombres frente a solo 608 por las mujeres), con solo 8 candidatas y 19 candidatos.

Cuadro 42

Votos obtenidos y promedio de votos por candidatos hombres y mujeres según partido político

Agrupación política	Votos obtenidos							
	Cantidad de hombres	Votos hombres	Promedio de votos por hombres	Porcentaje del total de votos por hombres	Cantidad de mujeres	Votos mujeres	Promedio de votos por mujer	Porcentaje del total de votos por mujeres
RN	23	164.200	7.139	7	10	47.748	4.775	3
FC	20	272.581	13.629	13	13	100.299	7.715	6
AF	24	184.805	7.700	9	11	789.834	71.803	49
UN	20	459.894	22.995	21	14	273.471	19.534	17
UPP	22	335.243	15.238	16	12	94.357	7.863	6
APRA	24	386.387	16.099	18	11	317.355	28.850	19
PP	19	356.209	18.748	16	8	4.867	608	0
TOTAL	**152**	**2'159.319**	**14.206**	**100**	**79**	**1'627.931**	**20.606,7**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Ahora bien, es preciso tomar en cuenta que, de esos 789.834 votos femeninos que obtuvo la alianza, 602.869 corresponden a Keiko Fujimori, cifra que, como hemos dicho, se debería en mucho al 'arrastre' de la imagen del padre. Es decir, apenas 186.965 fueron los votos recibidos por las otras 10 candidatas de esa lista (11% del total de votos en favor de candidatas de las siete agrupaciones):

Cuadro 43

Votos obtenidos por hombres y mujeres de Alianza por el Futuro sin Keiko Fujimori

Cantidad de hombres	Votos hombres	Promedio de votos por hombres	Porcentaje del total de votos por hombres	Cantidad de mujeres	Votos mujeres	Promedio de votos por mujer	Porcentaje del total de votos por mujeres
24	184.805	7.700	9	10	180.445	18.045	11

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

De todos modos, los votos de las 10 mujeres restantes representan 23% de los obtenidos por la lista de Alianza por el Futuro (hombres y mujeres). Comparando los promedios, la cantidad de votos por las mujeres sigue siendo bastante más alta que la de los hombres de la misma agrupación.

Otro aspecto importante es que el otro outsider, Humala (Unión por el Perú - Partido Nacionalista del Perú) habría tenido en Lima un comportamiento distinto del que generó en algunas provincias. En efecto, mientras que en regiones como Ayacucho reunió a lideresas populares de modo que llevaron al Congreso el contingente más importante de mujeres, en Lima estas constituyeron apenas 6% del voto en favor de las mujeres y 21,9% del voto en favor de los candidatos por su agrupación.

- **Militancia y cargos partidarios**

El cuadro 44 presenta la relación entre militancia en partidos políticos y votos de hombres y mujeres candidatos.

Cuadro 44

Votos obtenidos por hombres y mujeres, según milita o no en partidos políticos

Militancia política	Cantidad de hombres	Votos hombres	Promedio de votos por hombres	Porcentaje del total de votos por hombres	Cantidad de mujeres	Votos mujeres	Promedio de votos por mujer	Porcentaje del total de votos por mujeres
Sin militancia	51	700.759	13.740	32	29	988.559	34.088	61
Con militancia	101	1'458.560	14.441	68	50	639.372	12.787	39
TOTAL	**152**	**2'159.319**	**28.182**	**100**	**79**	**1'627.931**	**46.876**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Sobre este resultado, cabe señalar, en primer lugar, que llama la atención el alto volumen de votos que, en general, recibieron los no militantes, particularmente entre las mujeres. Así, 1'689.318 de los 3'787.250 de los votos, es decir, 44,6%, favorecieron a no militantes. Lo usual en sistemas de partidos consolidados es que los militantes tengan un porcentaje bastante mayor de los votos.

Ahora bien, vemos que las diferencias entre votos a militantes y no militantes varían notablemente según el género del candidato. En efecto, mientras que los votos de los militantes varones representan 68% del total de votos que alcanzaron los candidatos de su género, en el caso de las mujeres estos solo llegaron a 39%. Es decir, una diferencia de 29%. Aplicando el coeficiente Q de Yule, la correlación es de 0,53: un valor alto.

Ahora bien, el total de votos corresponde a volúmenes distintos de candidatos. Por ello, analizamos los promedios de votos entre varones y mujeres, militantes y no militantes. Mientras que entre los hombres esto es más bien parejo —ligeramente en favor de los militantes—, entre las mujeres es notoriamente superior el promedio alcanzado por las no militantes (que solo representaban 29 de las 79 mujeres candidatas): 34.088 votos frente a apenas 12.787. El promedio de votos de las no militantes es incluso bastante más alto que el obtenido por los hombres no militantes. Esto, por un lado, desestima la idea de que per se las mujeres no tengan 'caudal electoral'. Lo que sí parece reafirmarse es la distancia respecto de la institucionalidad partidaria y del poco peso de las mujeres de partidos en el volumen electoral.

Es decir, por un lado podría interpretarse como un mayor 'rendimiento' electoral del carácter de militante entre los hombres. Por otro, haría pensar que, para las mujeres, el militar en partidos políticos parece ser una condición menos importante para obtener votos en las elecciones. Esta afirmación —aparentemente paradójica— es posible debido al porcentaje de no militantes que componen las listas partidarias. El resultado señalado podría indicarnos que más mujeres elegidas han entrado a las listas como invitadas y que la rentabilidad electoral de las mujeres de partidos es menor que la de sus pares varones. Sin embargo, según los padrones electorales de esos partidos políticos, salvo en un caso, las mujeres representarían más de 40% de la militancia.[69]

Cuadro 45

Votos obtenidos por hombres y mujeres, según ocupa o no cargos partidarios

Cargos dentro de los partidos	Votos obtenidos							
	Cantidad de hombres	Votos hombres	Promedio de votos por hombres	Porcentaje del total de votos por hombres	Cantidad de mujeres	Votos mujeres	Promedio de votos por mujer	Porcentaje del total de votos por mujeres
Sin cargos	78	973.647	12,483	45	50	1'098.646	21,973	67
Con cargos	74	1'185.672	16,023	55	29	529.285	18,251	33
TOTAL	**152**	**2'159.319**	**28,505**	**100**	**79**	**1'627.931**	**40,224**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

69 Datos obtenidos de las declaraciones juradas de los candidatos.

En este caso, si bien la diferencia entre los votos obtenidos entre hombres y mujeres con cargo partidario es relativamente alta (22%), resulta un tanto menor que entre los militantes (29%). Si comparamos este último cuadro con el anterior, veremos que la diferencia porcentual entre los votos de los hombres que militan y los que tienen cargos partidarios es de 13%, y entre las mujeres es de 6%. Esto podría indicar que, para las mujeres candidatas que militan, el tener o no cargos partidarios sería un tanto más decisivo (al menos en Lima, en los partidos que componen este universo). Tener una posición de poder en el partido mejora más que en los hombres sus posibilidades como candidatas.

Sin embargo, la correlación entre los votos obtenidos y la ocupación o no de cargos partidarios sigue siendo relativamente alta (Q de Yule: 0,43).

- **Cabeza de lista**

De los siete cabezas de lista, cinco fueron hombres y dos mujeres. De los hombres, cuatro salieron electos, y de las mujeres, ambas. Esto podría marcar la diferencia de género (más 'rentable' entre las mujeres que entre los hombres).

Sin embargo, quizá en este rubro también habría que analizar los casos 'no exitosos' de cabeza de lista: los de los partidos que no alcanzaron la valla electoral. En todo caso, resultaría pertinente un análisis cualitativo.

- **Gastos de candidatos**

Existe una relación positiva —aunque ciertamente débil— con los votos obtenidos de varones y mujeres y los gastos de cada candidato. Pero encontramos que esa correlación con los gastos en publicidad es más elevada en el caso de los hombres y mínima entre las mujeres.

Cuadro 46

Coeficiente de correlación entre votos de candidatos hombres y mujeres y gastos en publicidad

Coeficiente de correlación	
Gastos del candidato hombre	Gastos del candidato mujer
0,289686836	0,071997184

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 47

Votos obtenidos por candidatos hombres y mujeres y gastos en publicidad

	Votos obtenidos				Gasto en publicidad [70]		
	Número de votos	Número de candidatos	Promedio	Porcentaje de votos	Monto en dólares estadounidenses	Porcentaje	Promedio de gasto por persona
Hombres	1'398.084	52	26,886	68,69	3'019.858	93,01	58.074,21
Mujeres	637.224	18	35,401	31,31	227.087	6,99	12,615,94
TOTAL	2'035.308	**70**	**29,076**	**100**	**3'246.946**	**100,00**	**46,384,94**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Según los resultados analizados, los varones gastaron trece veces más que las mujeres para obtener el doble de los votos. Sin embargo, se sacó el promedio por hombre y por mujer, y si bien por unidad promedio las distancias son mucho menores, el contraste sigue beneficiando a las mujeres: en promedio, las candidatas gastaron 45.458 dólares menos para recibir, también en promedio, 8.515 votos más.

Es decir, habría habido una mejor economía de los gastos de campaña de las mujeres. Sin embargo, tanto entre hombres como entre mujeres hay candidatos que distorsionan especialmente la correlación, pues realizaron enormes inversiones y tuvieron magros resultados. Así, entre las mujeres llama la atención del caso de una candidata del Frente de Centro que realizó una inversión largamente desproporcionada, considerando los votos que obtuvo: invirtió 59.592,70 dólares para recibir apenas 11.512 votos.

70 Se han considerado únicamente los anuncios publicitarios de candidatos y candidatas de manera individual; no se ha tomado en cuenta la publicidad mixta (donde aparecen candidatos de diferentes sexos), y tampoco se han considerado los anuncios publicitarios donde aparecen un candidato o candidata al Congreso y su candidato a la presidencia.

- **Gasto partidario**

Al analizar los gastos de partido y su correlación con los votos obtenidos por hombres y mujeres en cada caso, encontramos que el efecto en uno y otro grupo es inverso, como se muestra en el cuadro 48.

Cuadro 48

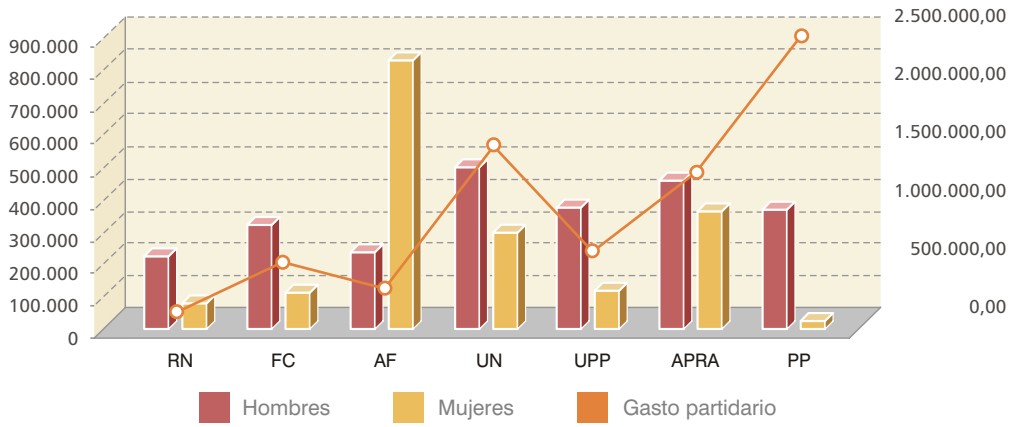
Votos obtenidos por candidatos hombres y mujeres, según los gastos del partido

Gastos del partido	Partido político	Votos obtenidos		
		Hombres	Mujeres	TOTAL
90.003	Restauración Nacional	162.200	47.748	211.948
485.498	Frente de Centro	272.581	100.299	372.880
271.885	Alianza por el Futuro	184.805	789.834	974.639
1'417.886	Unidad Nacional	459.894	273.471	733.365
590.283	Unión por el Perú	335.243	94.357	429.600
1'100.445	APRA	386.387	317.355	703.742
2'228.075	Perú Posible	356.209	4.867	361.076

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ONPE.

Gráfico 17

Votos de candidatos según gasto de partido



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

En este cuadro, Perú Posible llama la atención por la enorme diferencia entre los votos de hombres y mujeres y por la relación entre la inversión partidaria y los votos obtenidos, lo que haría de cada uno de sus votos los más 'costosos' desde el punto de vista de la inversión partidaria.

Aunque la correlación entre gasto de partido y votos de candidatos es muy baja (–0,047), si analizamos por separado esta misma asociación en hombres y en mujeres encontraremos que el comportamiento difiere mucho:

Cuadro 49

Coeficiente de correlación entre gastos de partido y votos de hombres y mujeres

Coeficiente de correlación	
Gastos del partido - hombre	Gastos del partido - mujer
0,710697239	- 0,316551317

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los resultados de la correlación, la encontrada entre el gasto del partido y el voto de los candidatos hombres es fuerte (0,71), mientras que en el caso de las mujeres es inversa (– 0,32). Esto es, en promedio, a mayor gasto de partido, menor el volumen de votos hacia las mujeres durante las elecciones de 2006 en Lima (en los partidos que superaron la valla).

Como se ha visto en la sección anterior, el gasto del partido no aparece entre las variables que habrían incidido en la obtención de votos en dicha elección, pues es una relación más bien débil. Sin embargo, cuando se distingue entre votos de hombre y de mujeres, aparece esa relación de signo distinto.

Este resultado estaría vinculado con lo explicado anteriormente: la mayor relación entre militancia (y ocupación de cargos partidarios) y votación en favor de candidatos varones. Es de suponer, además, que al controlar una mayor cuota de poder en los partidos, esta propaganda tienda a favorecerlos.

La excepción es Alianza por el Futuro, donde la cabeza de lista (Keiko Fujimori) concentró un enorme porcentaje del voto preferencial fujimorista. Hay que tener en

cuenta que ella aparecía directamente en la campaña del partido, en una suerte de 'imagen representativa' de su padre.

En resumidas cuentas, los datos sobre los militantes y dirigentes, el gasto partidario y los votos muestran una relación menos orgánica de las candidatas mujeres. Si bien los partidos intentan cumplir las cuotas de género, el hecho de recurrir a invitados es mayor en el grupo de las mujeres candidatas que en el de los varones. Según estos resultados, los partidos en el Perú siguen teniendo un matiz marcadamente masculino (asumiendo que este resultado de Lima, entre los partidos que superaron la valla, se repite —e incluso puede que en mayor medida— en otras regiones).

- **Aparición en medios**

La relación entre obtención de votos y aparición en medios (televisión, radio y prensa escrita) figura con una diferencia de género muy débil. En realidad, probablemente merezca una evaluación más profunda, pues para este trabajo solo fue posible emplear las opciones sí o no.

c) Diferencias de género

Como dato final, proporcionamos un cuadro de las variables que habrían mostrado una mayor diferencia de género en la obtención de votos.

Cuadro 50

Coeficiente de correlación entre gastos de partido y votos de hombres y mujeres

Variables independientes	Coeficiente de correlación	ϕ	Valor absoluto
Posición en la lista	- 0,483		- 0,483
Militancia en partidos políticos		- 0,282	0,282
Cabeza de lista		- 0,246	0,246
Partido político	- 0,224		- 0,224
Cargos dentro de partidos políticos		- 0,223	0,223
Gastos del candidato	0,207		0,207
Cobertura en la prensa		0,162	0,162
Cobertura en la televisión		0,149	0,149
Cobertura en la radio		0,1	0,100
Gastos del partido	- 0,0469		- 0,047

Fuente: Elaboración propia.

La fuerza de la asociación es indistinta del signo. Así, la posición en la lista es una relación inversa.

Si bien el cuadro 50 nos permite dar cuenta de la fuerza de la posición en la lista, resultados como cabeza de lista y cobertura de medios —como hemos señalado— merecen un mayor análisis. En efecto, hay que tener en cuenta que los valores dicotómicos en variables como cobertura de medios no expresan plenamente la complejidad de los matices. Por tanto, tampoco expresarían completamente los contrastes en la obtención de votos.

En conclusión, podemos afirmar que:

— La posición en la lista figura como la variable más asociada con una diferencia de género en la obtención de votos. En el caso de los varones, los votos tienen una relación bastante mayor con la posición en la lista que en el caso de las mujeres.

— Otro factor que tiene una significativa asociación con la diferencia de género en la obtención de votos es la militancia. Las cifras respecto de la militancia y los cargos en partidos muestran que ese espacio sigue siendo un terreno poco propicio para las mujeres —al menos cuando tienen que competir con los hombres—.

— Finalmente, sobre los gastos de los candidatos, la diferencia de género y las cifras desagregadas de hombres y mujeres muestra que habría habido una mejor 'economía' del gasto de las mujeres. Es decir, menos gasto por voto obtenido.

Balance general y recomendaciones

A diez años de vigencia de las cuotas, el incremento del número de mujeres en cargos de elección popular ha sido significativo. Así, en el Congreso de la República el porcentaje de mujeres parlamentarias ha ascendido de 10,85% en 1995 a 29% en 2006. En el caso de los consejos provinciales, el incremento ha sido de 10,8% en 1995 a 25,1% en 2006. El contraste con estas cifras es que, en los cargos de elección en los que no se aplican cuotas, las mujeres se encuentran igual o peor representadas que antes. Tal es el caso de las alcaldías (en 1998 constituían 2,9% de alcaldes distritales y 4,6% de los provinciales; en 2006, 2,8% y 2% respectivamente).

A pesar de los avances, las cuotas siguen siendo necesarias, pero al mismo tiempo resultan insuficientes. Probablemente el problema radique en el hecho de no haber promovido aún cambios sustanciales en la idiosincrasia y en las prácticas políticas partidarias. En efecto, en el Perú (en específico en y desde el sistema de partidos), no se conocen normas o mecanismos formales (obligatorios) para mejorar la aplicación de la cuotas o promover la mayor participación de las mujeres, más allá del mínimo establecido por la Ley.

Así, en el año 2000, la cuota electoral —establecida inicialmente en 25% para las elecciones al Congreso de la República— se incrementó a 30%. Este nuevo porcentaje se aplicó primero en las listas parlamentarias, luego se amplió sucesivamente a las listas municipales, regionales, y finalmente (en virtud de lo establecido por la Ley 28094 - Ley de Partidos Políticos, promulgada en 2003), tanto a las listas de candidatos a cargos de dirección de los partidos políticos como a toda lista de candidatos a cargos de elección popular.

Esta ausencia de acciones específicas para encarar integralmente las desigualdades entre hombres y mujeres que participan en política se ha hecho patente al analizar las condiciones en las cuales las mujeres afrontaron la competencia electoral del año 2006, contienda en la que sistemáticamente experimentaron situaciones claras de desventaja. Esto les impidió afrontar una campaña en términos equitativos. Las cifras y conclusiones presentadas en este estudio son bastante reveladoras al respecto:

— De las 175 listas presentadas en las 25 circunscripciones electorales por las siete organizaciones políticas que alcanzaron una representación congresal, la cuota de género se aplicó en 92,6% de los casos a las mujeres. Esto revela que la mayoría de partidos políticos considera este mecanismo como un estricto mínimo legal que deben cumplir, y no como un piso que deben mejorar en la búsqueda de una representación más paritaria.

— Esta participación —ya de por sí minoritaria— se ve afectada por los plazos y condiciones que la legislación electoral prevé para el reemplazo de candidaturas tachadas, en virtud de los cuales se permite inscribir el resto de la lista aun cuando no haya podido ser levantada la tacha a una candidatura individual. Si los partidos —como ya se ha dicho— solo cumplen con el porcentaje de 30% de mujeres, y simultáneamente ocurre que la tacha afecta a una candidata mujer, permitir la inscripción de una lista incompleta que no reúne el requisito de la cuota perjudica aún más los niveles de elegibilidad de las mujeres.

— En el caso de las listas ganadoras que lograron representación en el Congreso, solo 24% fue encabezado por mujeres. Cabe recordar que el primer lugar es una posición clave para alcanzar una curul en el Congreso: 45% de los congresistas actualmente electos lo ocuparon en sus respectivas listas. De las 41 mujeres que encabezaron listas, 30% fueron elegidas, lo que prácticamente iguala el nivel de elegibilidad de los varones (33%). Esto demuestra que, pese a la reticencia por colocarlas en puestos expectantes, su rendimiento electoral y posibilidades de elección igualan en promedio a los de los varones. Ahora bien, para el caso de Lima, el análisis estadístico realizado en este estudio revela que la posición en la lista es una variable muy asociada con la obtención de votos entre los hombres, pero tiene una menor significación entre las mujeres.

— Los partidos prefieren incorporar en sus listas más mujeres invitadas, en desmedro de las expectativas y el trabajo partidario permanente de sus mujeres militantes. En promedio, los partidos contaron con 45,71% de invitados como candidatos, y con 51,84% de invitadas como candidatas.

— En una era en que la competencia electoral ha devenido en un fenómeno mediático, la atención que prestan los medios de comunicación a las candidaturas de mujeres al Congreso es inferior a la prestada a los varones y ni siquiera guarda proporción con el número de candidatas que se presentaron (39%). En primera vuelta, tuvieron 22,22% de cobertura en la televisión, 18,59% en la prensa escrita y 26,19% en la radio.

— Las cifras proporcionadas sobre los gastos que podrían haber efectuado en publicidad los candidatos al Congreso por Lima revelan que ellos gastaron en promedio 4,6 veces más que ellas, lo que indica que el financiamiento sigue siendo un cuello de botella para las mujeres en política.

— El análisis de la relación entre militancia, cargos políticos y gastos de los partidos en Lima permite afirmar que el ámbito partidario sigue siendo, en la mayoría de los casos, un 'coto' ya no masculino (la Ley lo prohíbe), pero sí altamente ajeno o poco 'hospitalario' con las mujeres. El amplio volumen de mujeres invitadas, la relación inversa entre votos de mujeres e inversión partidaria (marcadamente en favor de los hombres, aunque no en todos los casos) y el escaso margen de oportunidad que reciben las militantes confirman la vigencia de esa tendencia estructural de las instituciones partidarias. Es decir, el reto es profundo y no podrá ser afrontado solamente mediante leyes electorales.

A esta situación hay que sumarle que, del análisis realizado de los planes de gobierno, se desprende que los partidos políticos carecen de propuestas en sus plataformas electorales para mejorar cuantitativa y cualitativamente los niveles de participación política de las mujeres.

Otro aspecto importante detectado a lo largo de esta investigación es que las condiciones institucionales referidas a la organización de los partidos en las que se desenvuelven las mujeres tampoco presentan incentivos para su desarrollo: si bien constituyen en promedio 46% de la militancia de los partidos estudiados, apenas alcanzan 26% de sus cargos directivos, lo que probablemente les impida constituir una masa crítica para impulsar cambios estructurales dentro de sus organizaciones.

Adicionalmente, la ausencia de veedores o fiscalizadores externos que puedan actuar —más allá de la convocatoria de las propias organizaciones políticas— para garantizar la transparencia de los procesos de selección de dirigencias y candidatos hace imposible verificar cómo se ha aplicado el mandato de las cuotas en las listas establecido por la Ley de Partidos. No existe una información pública, completa y sistematizada que permita determinar si los procesos formales de democracia interna vienen generando condiciones favorables para una mayor participación de las mujeres.

En medio de esta serie de desventajas, dos factores han actuado favorablemente para que, pese a todo, las mujeres peruanas hayan podido avanzar significativamente en su presencia dentro de la representación parlamentaria hasta alcanzar 35 escaños:

— La ya mencionada cuota, que ha permitido incrementar notablemente la oferta electoral femenina, pero que no puede garantizar que esta presencia se traduzca en cargos electos.

— La predisposición de los electores peruanos a escoger candidatas mujeres a través del uso del voto preferencial: en 2006, 37% de los votos fueron destinados a mujeres, lo que significa un incremento de casi ocho puntos con relación a las elecciones del año 2001. Asimismo, en veinte regiones se incrementó el voto preferencial por las mujeres.

A partir de esta primera aproximación, cuyo objetivo es enriquecer el debate en torno a las condiciones de la participación femenina en el marco de una coyuntura electoral y que, por supuesto, no pretende resolver todos los problemas inherentes al tema, creemos que es importante formular algunas recomendaciones que permitan convertir las desventajas en incentivos y los obstáculos en oportunidades, para que las mujeres puedan ejercer de manera plena y sin discriminaciones sus derechos políticos:

— Iniciar un trabajo sostenido y concertado de sensibilización al interior de los partidos políticos para que transformen su visión sobre la cuota, cambiando la errónea percepción según la cual se considera un 'techo' o un 'máximo legal': los datos revelan que incrementar el número de mujeres en las listas y/o mejorar

sus posiciones puede constituir también una excelente forma de conectarse con un electorado interesado en votar por ellas, lo que a su vez redundará en el rendimiento electoral del propio partido.

— Apostar por el fortalecimiento de liderazgos femeninos partidarios, no solo mejorando su acceso a los cargos de decisión (a través, por ejemplo, de la adopción voluntaria de cuotas en los cargos electos y no solo en las listas), sino también, a mediano y largo plazo, mediante la aplicación de programas de capacitación de sus militantes, lo que les permitirá contar en época electoral con mujeres preparadas para ser candidatas que respondan a los intereses e ideología del partido.

— Modificar la legislación electoral con el fin de que las condiciones y plazos en los que se ejerce en la actualidad el derecho de tachas no perjudique el mínimo de oferta electoral femenina establecido por Ley.

— Establecer mecanismos obligatorios de fiscalización externa de los procesos de elección interna partidaria, con el fin de velar por su transparencia y por la efectiva aplicación de los mandatos de cuota en las listas a cargos partidarios y de elección popular establecidos por Ley.

— Invocar a los medios de comunicación y trabajar juntamente con ellos para desterrar una visión 'masculinizada' de la política y poder así ampliar su cobertura con el fin de que llegue a un mayor número de candidatas y difunda sus respectivas visiones sobre los problemas del país.

— Reconsiderar la decisión de los partidos políticos de no recibir un financiamiento público para sus actividades. La política es un aspecto medular para el desarrollo de un Estado, y las buenas o malas decisiones que se toman en su seno afectan cotidianamente a todos los ciudadanos y ciudadanas: disponer de dinero público repartido proporcional o equitativamente entre todos los actores permitiría, por ejemplo, contar con programas de capacitación o financiamiento de candidaturas dirigidos a mujeres, para quienes la obtención de recursos es

siempre más compleja. Esto permitiría limitar también el dispendio monetario en el que a veces se convierte una campaña electoral regida por la existencia del voto preferencial.

— Cualquier reforma al sistema electoral que incluya cambios en la modalidad de elección para fortalecer el sistema de partidos deberá considerar de manera especial la importancia del voto preferencial en la elección de las mujeres parlamentarias. Cualquier propuesta de cambio requerirá un amplio debate, así como la introducción de medidas efectivas que compensen los desequilibrios e inequidades constatadas a lo largo del presente estudio.

Bibliografía

Alianza Concertación Descentralista. *Plan de Gobierno 2006.*

Alianza Frente de Centro. *Plan de Gobierno 2006.*

Asociación Civil Transparencia. *Informe de monitoreo de medios - Elecciones Generales 2006.* Lima, 2006.

Dador, Jennie. *Construyendo la equidad de género: Propuestas de políticas.* Lima: CIES, 2006.

————————. *Contexto político de la región. Desafíos y oportunidades para las políticas de género.* Santiago de Chile: UNIFEM Regional, 2006.

————————. *Nosotras las otras del debate.* En <www.demus.org.pe>.

Del Águila, Alicia. *Mujeres en los partidos políticos en el Perú: Situación y mecanismos para su promoción.* Lima: Asociación Civil Transparencia, 2004.

Fraser, Nancy. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Universidad de los Andes, Colombia, 1997.

Fundación Henrich Böll. Programa Mujer y Democracia en el Mercosur. *Silencios y susurros. Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay.* Santiago de Chile, 2000.

Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Estudio 302. Barómetro Social Mujer del 28 de febrero al 2 de marzo de 2006, aplicado en Lima Metropolitana y Callao.

International IDEA. *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas.* Lima: Internacional IDEA, 2004.

———————. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números.* Lima: Internacional IDEA, 2002.

International IDEA y Asociación Civil Transparencia. *Mujer, partidos políticos y reforma electoral.* Lima: International IDEA y Transparencia, 2004.

———————. Cartilla "Con las mujeres sí se gana". Lima: International IDEA y Transparencia, 2006.

Matland, Richard. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento". En International IDEA. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números.* Lima: International IDEA, 2002.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006.* Lima: ONPE, 2006.

———————. "Informe sobre la elección de candidatos al Congreso de la República, al Parlamento Andino y a las Vicepresidencias de la República del Partido Aprista Peruano". Documento de trabajo. Lima: ONPE, 2006.

———————. "Informe resumen de verificación de los Informes Financieros de Ingresos/Aportes y Gastos de Campaña Electoral (Elecciones Generales 2006)". Lima: ONPE, 2006.

Partido Aprista Peruano. *Plan de Gobierno 2006.*

Partido Perú Posible. *Plan de Gobierno 2006.*

Partido Unión por el Perú. *Plan de Gobierno 2006.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre la democracia en el Perú.* Lima: PNUD, 2006.

Schmidt, Gregory D. "Éxitos no anticipados. Lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de Representación Proporcional (RP) con listas abiertas". En International IDEA. *La aplicación de las cuotas: Experiencias latinoamericanas.* Lima: Internacional IDEA, 2004.

Unidad Nacional. *Plan de Gobierno 2006.*

Villanueva, Rocío. "Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú". En Internacional IDEA. *La aplicación de cuotas: Experiencias latinoamericanas.* Lima: Internacional IDEA, 2004.

Diarios

Perú 21, 16 de febrero de 2006.

La República, 15 de febrero de 2006.

Páginas web

www.onpe.gob.pe/partidospoliticos/SUPERVISION/tarifas.htm

www.demus.org.pe

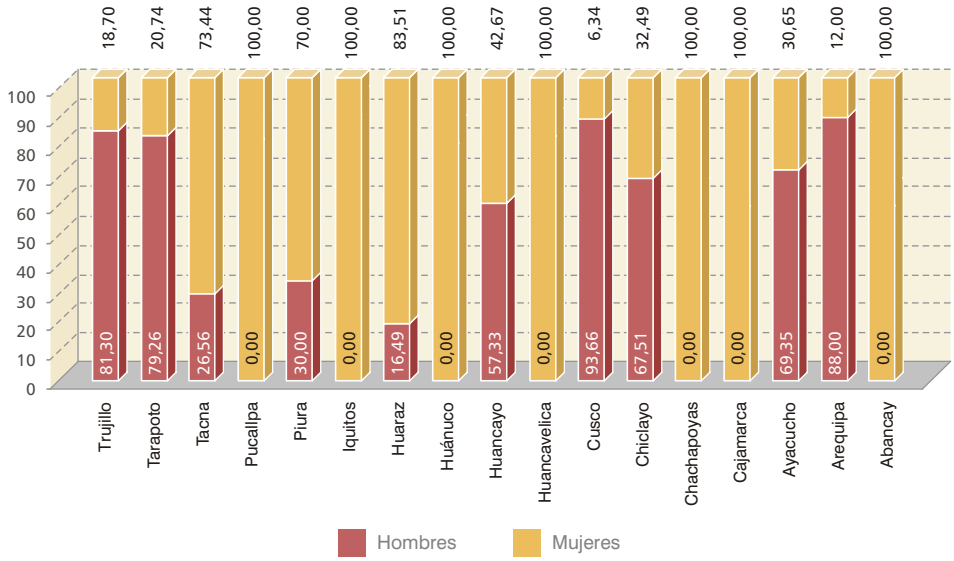
www.jne.gob.pe

Anexo 1

Gráficos de la cobertura de la prensa escrita regional por partido

Gráfico 1

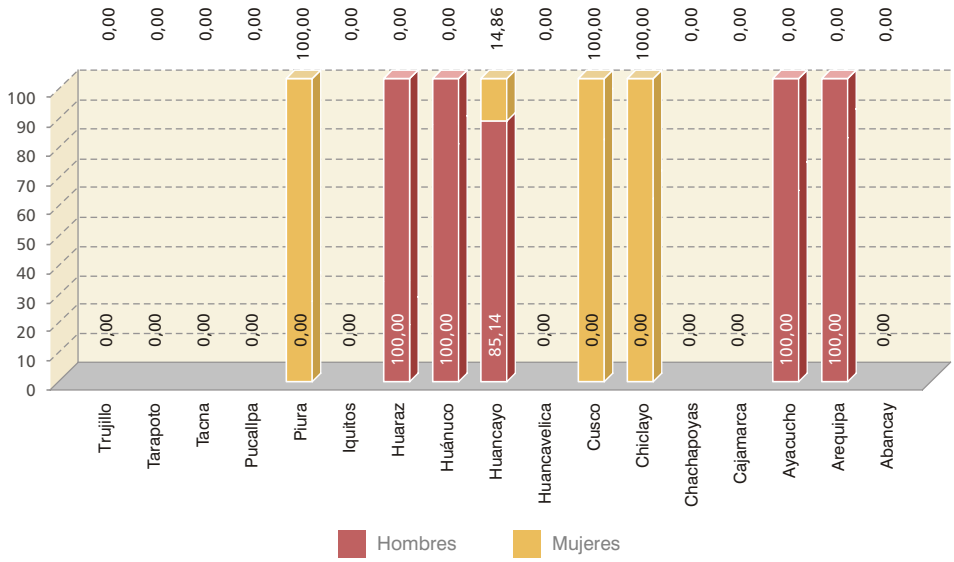
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Alianza por el Futuro



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 2

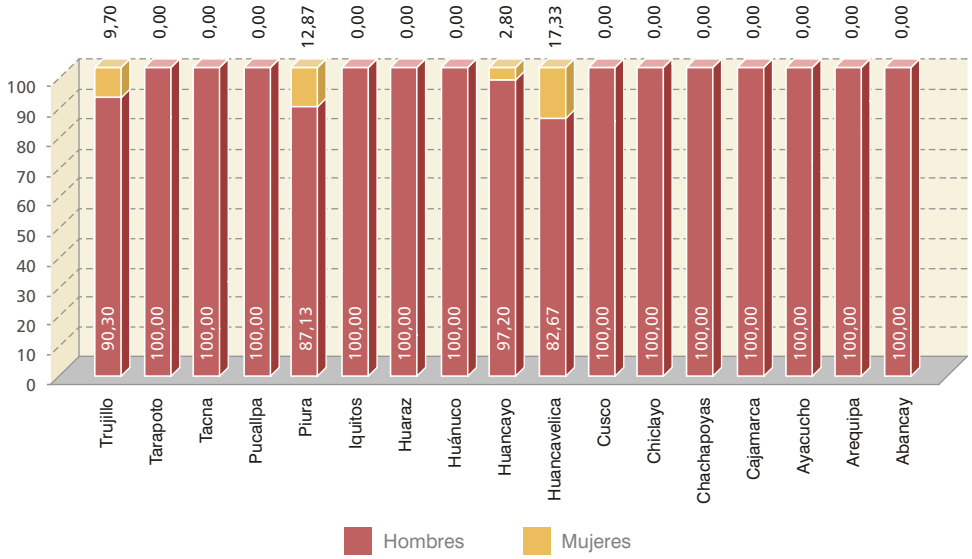
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Concertación Descentralista



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 3

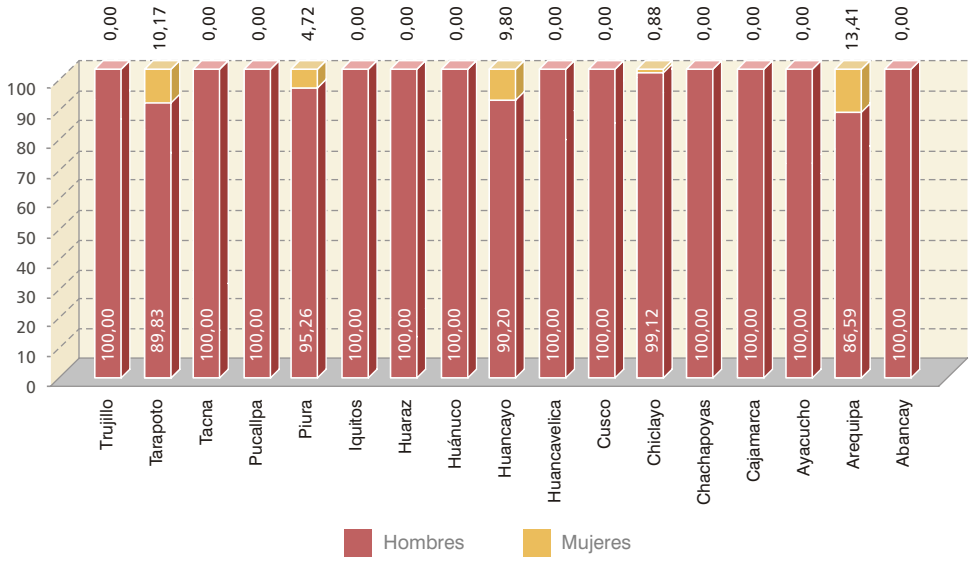
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Perú Posible



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 4

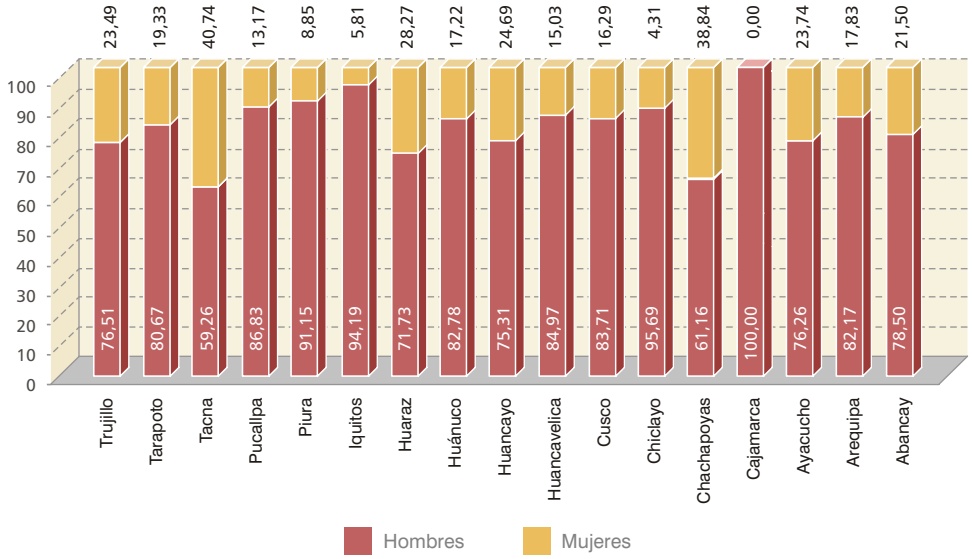
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos del Frente de Centro



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 5

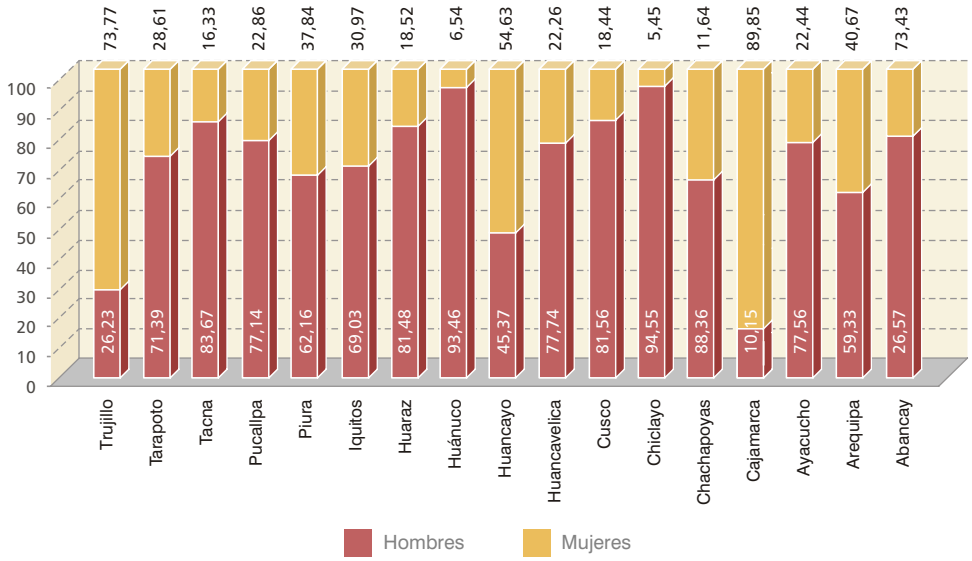
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos del APRA



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 6

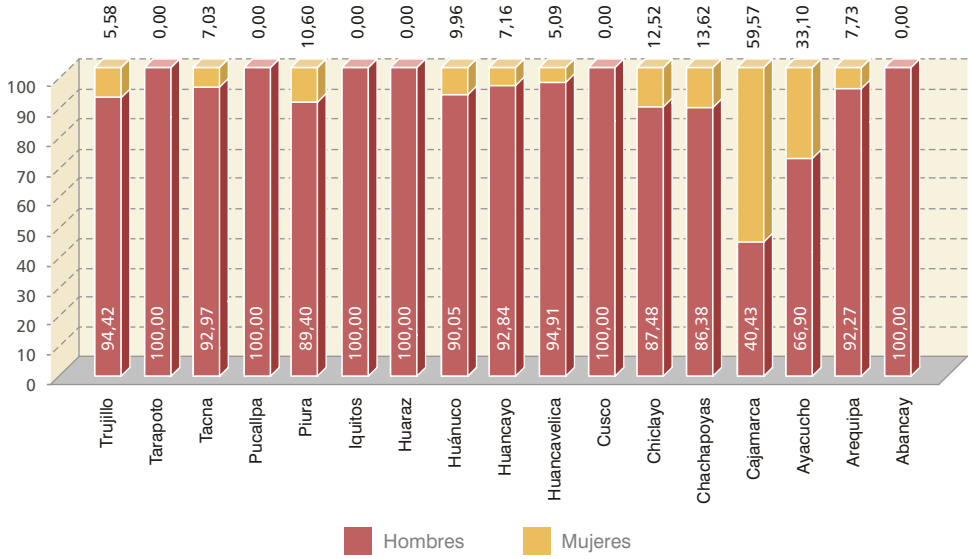
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Unidad Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 7

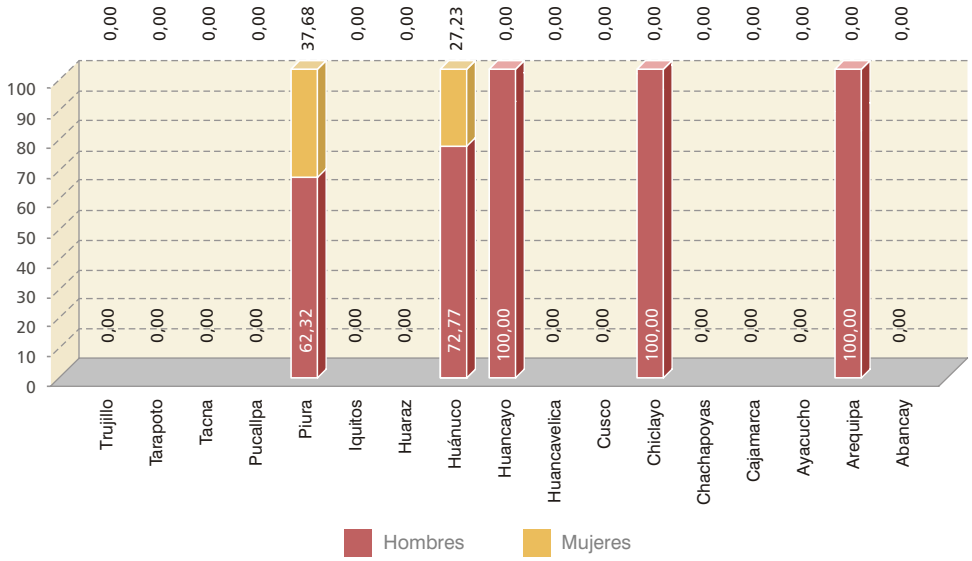
Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Unión por el Perú



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 8

Cobertura de la prensa escrita regional a los candidatos de Restauración Nacional



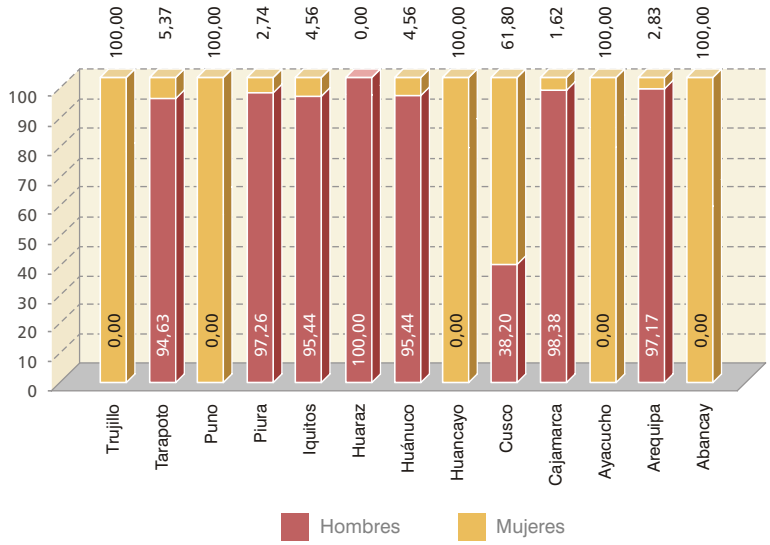
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Anexo 2

Gráficos de la cobertura televisiva regional por partido

Gráfico 1

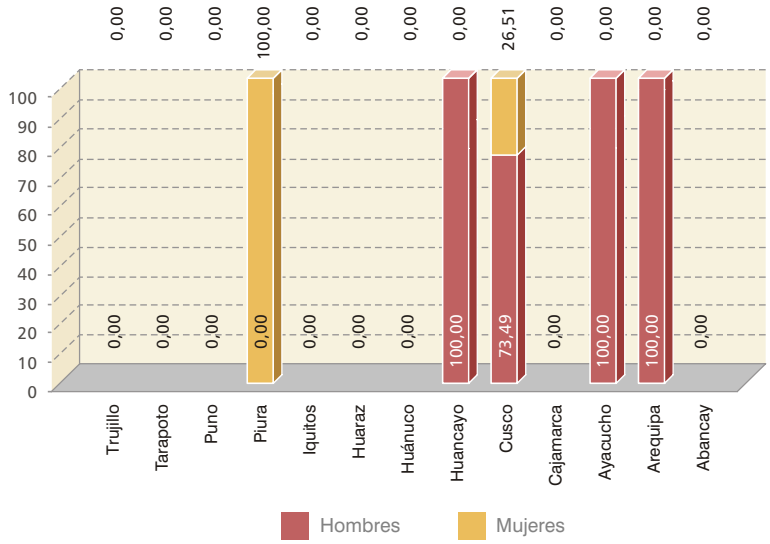
Cobertura televisiva regional a los candidatos de Alianza por el Futuro



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 2

Cobertura televisiva regional a los candidatos de Concertación Descentralista



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

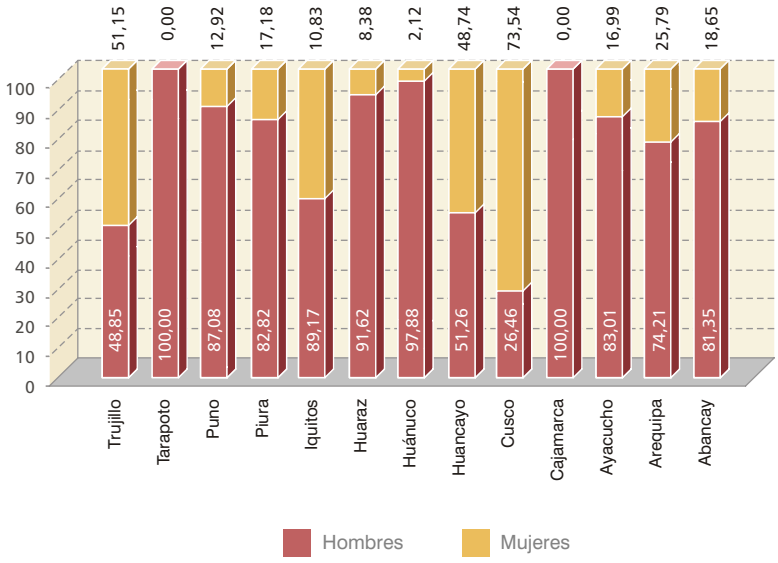
Gráfico 3

Cobertura televisiva regional a los candidatos del Frente de Centro

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 4

Cobertura televisiva regional a los candidatos del APRA



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

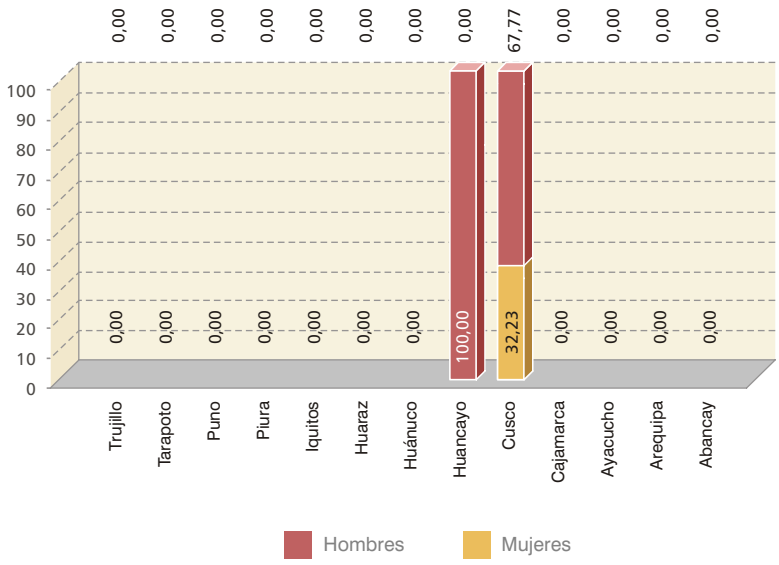
Gráfico 5

Cobertura televisiva regional a los candidatos de Perú Posible

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 6

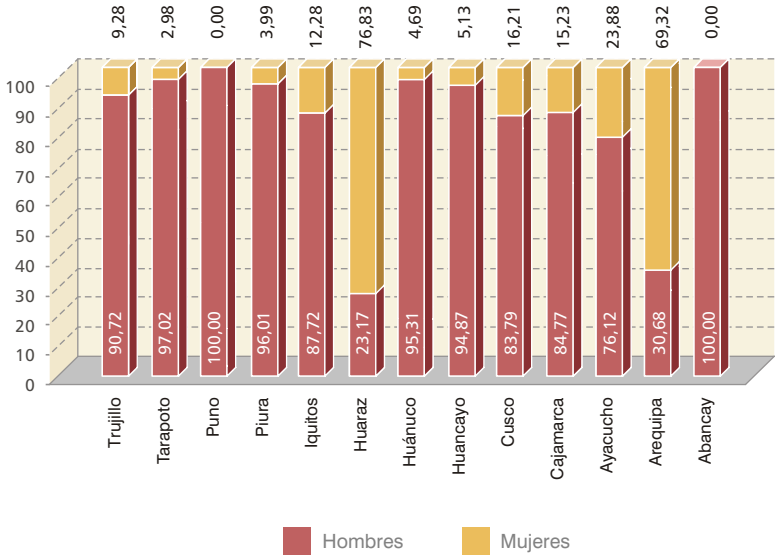
Cobertura televisiva regional a los candidatos de Restauración Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 7

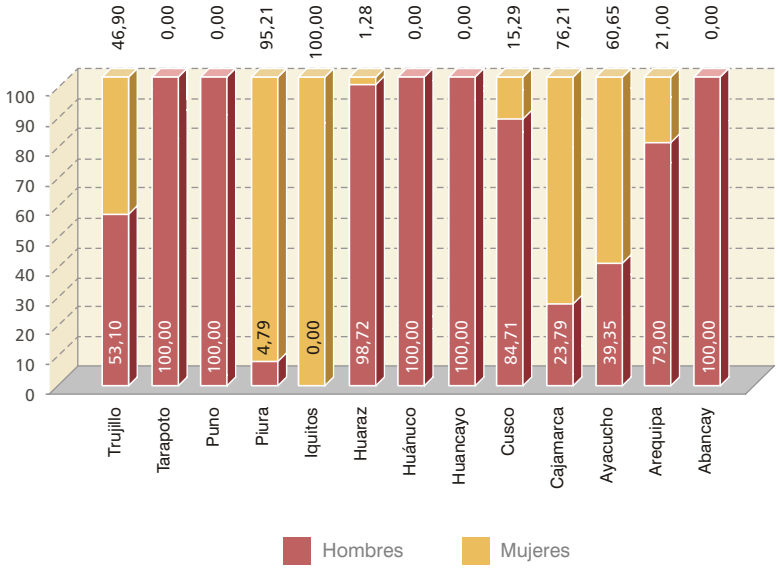
Cobertura televisiva regional a los candidatos de Unidad Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

Gráfico 8

Cobertura televisiva regional a los candidatos de Unión por el Perú



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del monitoreo de medios de Transparencia.

ANEXO 3

MATRIZ PROPUESTAS DE GÉNERO EN PLANES DE GOBIERNO PRESENTADOS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2006

PLANES DE GOBIERNO

Partidos políticos / Ejes	Derechos sexuales y reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia contra las mujeres	Participación política
Alianza Concertación Descentralista	Promover la educación sexual para el ejercicio del derecho ciudadano y educación sexual con perspectiva de género y diversidad sexual. Garantizar el acceso a la planificación familiar, anticoncepción, profilácticos y atención a complicaciones del aborto. Prevenir el embarazo adolescente, focalizado en población en situación de pobreza. Implementar una política de derechos humanos basada en el Plan Nacional de Derechos Humanos, incluyendo a las personas de diferente orientación sexual.	Elaborar y aplicar políticas públicas con equidad de género, para revertir la desigualdad en lo privado y en lo público. Ampliar la cobertura de Pronoei y Wawa Wasi. Tipificar la discriminación racial, sexual o religiosa en actividades sociales y económicas. Desarrollar un sistema de indicadores, medición de resultados y elaboración de presupuestos, con enfoque de género. Promover y efectivizar iniciativas productivas y microempresas de mujeres para aumentar sus ingresos. Además, desarrollar programas para insertarse en el sistema de producción formal. En lo rural y en lo urbano marginal: impulsar el acceso al crédito, la formalización de la propiedad de las mujeres jefas de familia, el acceso a seguros de salud y garantizar el derecho a la identidad con la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI). En educación y salud: reducir a la mitad el índice de analfabetismo entre las niñas de zonas urbanas y rurales, pero con especial énfasis en las mujeres campesinas. Los jóvenes que son padres o madres de familia contarán con servicios de guardería (wawa wasi).	Mejorar la asignación presupuestaria y atención de calidad en los servicios para víctimas de la violencia familiar y sexual. Prevenir y reducir sustancialmente el abuso sexual y erradicar la explotación sexual/comercial de niños, niñas y adolescentes. Prevenir y sancionar toda forma de violencia de género de todos los grupos etarios, de zonas rurales, urbano marginales y de diferente orientación sexual. Retomar y consolidar el Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer y el Programa contra la Violencia Familiar y Sexual "Contigo" en las ciudades y provincias con mayor incidencia. Además, establecer las Casas de la Libertad para una atención y emancipación integral de las mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas. Ejecutar las políticas de reparación para las víctimas de violación de derechos humanos, así como las recomendaciones del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para las mujeres, niñas y adolescentes ultrajadas sexualmente durante el conflicto, así como para las mujeres y varones víctimas de esterilización forzada como producto de la política del régimen de Alberto Fujimori.	Desarrollar procesos de empoderamiento de excluidos y excluidas, fortaleciendo y ampliando las responsabilidades de las políticas públicas sociales, con especial atención de las escuelas urbanas marginales y rurales, los wawa wasi, los comedores populares, los programas de vaso de leche y las organizaciones sociales en general, para que se conviertan en agentes protagónicos de la lucha contra la pobreza y por la inclusión social.
Unidad Nacional	Promover la cobertura del control prenatal al 100% desde el primer trimestre del embarazo. Fortalecer la red de servicios (conjunto de establecimientos), que faciliten el acceso y la referencia en situaciones de emergencia obstétrica. Establecer la gratuidad del parto, así como exámenes de laboratorio y medicamentos para mujeres de escasos recursos, y la adecuación cultural del parto. Desarrollar programas de paternidad responsable, comenzando por la orientación a los adolescentes desde el colegio. Diseñar y poner en práctica un plan de formación en valores para la juventud, resaltando la importancia y el valor del hogar, de la familia y el matrimonio.	Fortalecer el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y aprobar un Plan de Igualdad de Oportunidades para el periodo 2006-2011. Revalorar el trabajo doméstico, cuyo valor debería incluirse en el PBI. Reducir el analfabetismo femenino en 50% en cinco años; asegurar el acceso universal a la enseñanza primaria de niños/as, procurando la igualdad en el acceso y la culminación, en un plazo de cinco años. Establecer una política de igualdad de oportunidades para la mujer en el empleo, con énfasis en la no discriminación salarial y en los procesos de selección o ascenso en la carrera pública. Ofrecer programas de capacitación para mujeres en comercio, producción, finanzas y carreras no tradicionales, y capacitación en áreas urbanas y rurales para las mujeres de menores ingresos. Asignar recursos públicos para aumentar las oportunidades económicas de las mujeres: acceso al crédito y la asistencia técnica para mejorar la productividad y competitividad de las más pobres.	Garantizar el funcionamiento de centros de atención contra la violencia familiar en todo el país, manteniendo la gratuidad de sus servicios. Promover la aplicación efectiva de las normas de violencia familiar, incluyendo la sanción a los responsables.	Promover el registro y entrega de documentos de identidad a las mujeres de escasos recursos, particularmente en las zonas rurales. Garantizar el acceso de las mujeres a las instancias de decisión, con el fin de asegurar su participación en la formulación y aplicación de políticas sociales.
APRA	Fomentar programas juveniles de información y orientación sexual, reduciendo el embarazo no deseado y las enfermedades de transmisión sexual, desde los primeros años de la educación secundaria. Desarrollar una política de planificación familiar, respetando el derecho de la pareja a decidir sobre el tamaño de la familia, brindando acceso a la información suficiente y a servicios de calidad. Promover la paternidad y la maternidad responsables. Atender al ser humano y protegerlo desde que está en el vientre materno. Fortalecer el Programa Nacional de Prevención del VIH/SIDA, e incluirlo como tema obligatorio dentro de los currículos de estudio, fomentando el cultivo de valores familiares y combatiendo la promiscuidad.	Invertir en la educación de las niñas, con el fin de crear un capital de conocimiento, que les permita convertirse en mujeres y madres con una clara ventaja comparativa. Perfeccionar un sistema democrático basado en la legitimidad de las diferencias, en el que el Estado sea el garante y en el que se incorporen nuevos derechos de segunda y tercera generación que reconozcan y respeten la diversidad y las diferencias de etnia, cultura, religión y género. Asegurar la productividad y competitividad de las mujeres de menores ingresos.	Reducir la violencia interpersonal en todas sus formas, como una medida para promover la salud mental de la población.	
Unión por el Perú	Fortalecer políticas de salud sexual y reproductiva, proveyendo información e insumos necesarios para que las personas decidan sobre su vida futura. Desarrollar campañas sostenidas y programas de educación sexual y salud reproductiva para hombres y mujeres, según su grupo de edad. Promover una adecuada atención del embarazo, parto y puerperio.	Fomentar una adecuación legislativa a los convenios internacionales sobre género y empleo, así como acciones concretas en favor de las mujeres en los programas de empleo. Establecer programas de formación profesional y adoptar medidas para la orientación y entrenamiento, con acciones positivas para que las mujeres ingresen a ocupaciones no tradicionales. Generar estadísticas desagregadas por sexo y por origen. Desarrollar indicadores de género que ofrezcan una lectura realista de la participación de las mujeres en el trabajo. Fomentar que los planes de desarrollo incluyan programas de empleo femenino y de adultos mayores y jóvenes. Respetar el principio "igual remuneración por igual trabajo". Erradicar la feminización de la pobreza y reducir las brechas de inequidad y exclusión. Garantizar la inclusión y la igualdad de oportunidades, derechos y deberes de mujeres y hombres, sobre la base del reconocimiento de las brechas y el respeto de las diferencias. Garantizar el derecho al nombre, educación intercultural y desarrollo de capacidades de niñas y niños e impulsar programas de inversión social para el desarrollo de capacidades y competencias laborales de mujeres, según su grupo etario, étnico, región y sectores de producción. Implementar el Plan de Igualdad de Oportunidades de Género, en alianza con organizaciones no gubernamentales promotoras de derechos. Realizar campañas de capacitación bilingüe para mujeres de todo el país.	Poner en marcha una campaña nacional de sensibilización para la erradicación de todo tipo de violencia contra la mujer, niña, joven y adulta de la tercera y cuarta edad. Dar prioridad a las políticas y acciones de erradicación de todo tipo de explotación y comercialización del cuerpo y sexualidad de las mujeres, los niños, niñas y jóvenes. Brindar protección a las trabajadoras del hogar serán y sancionar la discriminación y violencia.	
Frente de Centro	Reducir la mortalidad materna.	En el ámbito de la lucha contra la pobreza: promover la inclusión y la cohesión social, erradicando la discriminación por razones de género, etnia, credo o discapacidad. Dar acceso equitativo a las mujeres a recursos productivos y al empleo.		Fortalecer el papel de las mujeres como actoras sociales y políticas, que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil. Promover el acceso equitativo de las mujeres a los recursos productivos y al empleo.
Perú Posible	Promover la maternidad saludable.	Promover la igualdad de oportunidades creativas (educación inclusiva) y proteger a los más vulnerables (niños menores de 3 años y mujeres embarazadas), generando un entorno propicio a la producción y superación de la pobreza.		Fortalecer el papel de las mujeres como actoras sociales y políticas, que dialogan y conciertan con el Estado y la sociedad civil. Promover el acceso equitativo de las mujeres a los recursos productivos y al empleo.

[1] El Seguro Integral de Salud (SIS), ya ofrece esta cobertura en su Plan C.

La igualdad esquiva: una mirada de género a las Elecciones Generales 2006

se terminó de imprimir en los
talleres gráficos de Imprenta Miraflores E.I.R.L.
Calle Esperanza 335, Miraflores
en el mes de agosto de 2007

International IDEA y la Asociación Civil Transparencia han iniciado el Programa Ágora Democrática en marzo de 2004, con el objetivo de contribuir a la renovación y fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos en los países andinos.

El programa tiene 4 componentes:

– La capacitación
– La cooperación técnica
– La investigación aplicada
– El diálogo y creación de redes

Concebido como un programa holístico, Ágora pretende ayudar al desarrollo de sistemas partidarios conducentes al consenso y gobernabilidad, dando lugar a partidos mejor organizados, más duraderos y con más sentido de participación. Para conseguirlo, Ágora busca los siguientes impactos:

- Propuestas de reforma del sistema político consensuadas por los partidos políticos y la sociedad civil.
- Una cultura política orientada al diálogo interpartidario, la búsqueda de consensos y la comunicación entre partidos y sociedad civil.
- Aplicación de normas e instrumentos internos en los partidos políticos que contribuyan a su fortalecimiento institucional, democracia interna, transparencia financiera y la participación de jóvenes y mujeres.
- Dirigentes políticos de las regiones del país –en especial mujeres y jóvenes– con mayores y mejores conocimientos en temas fundamentales para su desempeño político.

Con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

Canadian International Development Agency
Agence canadienne de développement international