

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Documento de Investigación
No. 26

La representación política de las mujeres en Perú:
propuestas de reformas político-electorales

Flavia Freidenberg
Cristhian Jaramillo
Verónica Slaviero

Noviembre 2022

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Cristhian Jaramillo, Flavia Freidenberg y Veronica Slaviero. 2022. La representación política de las mujeres en Perú: propuestas de reformas político-electorales México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

Cristhian Jaramillo



0000-0002-4673-0565

Flavia Freidenberg



0000-0001-9905-0777

Verónica Slaviero



0000-0002-0287-9712



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CCBY-NC-SA4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Sumario

I. INTRODUCCIÓN

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PERÚ

III. DIAGNÓSTICO: LOS OBSTÁCULOS NORMATIVOS, PARTIDISTAS E INSTITUCIONALES

III.1. *El régimen electoral de género y la representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo*

III.2. *El sistema electoral y su relación con el régimen electoral de género a nivel legislativo*

III.3. *El funcionamiento interno de los partidos políticos*

III.4. *Los organismos electorales en relación con la participación y representación política de las mujeres*

IV. PROPUESTAS DE REFORMAS

IV.1. *Propuestas de reformas legales al régimen electoral de género orientadas hacia una mayor representación descriptiva de las mujeres*

IV.2. *Propuestas de reformas al sistema electoral orientadas a una mayor participación y representación descriptiva de las mujeres*

IV.3. *Propuestas de reformas estatutarias de los partidos orientadas hacia una mayor participación y representación política de las mujeres*

IV.4. *Propuestas de reformas a los órganos electorales orientadas hacia una mayor participación y representación política de las mujeres*

V. CONCLUSIONES EN CLAVE COMPARADA

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

VII. SIGLAS

I. INTRODUCCIÓN

Perú ha sido uno de los últimos países de América Latina en reconocer los derechos políticos-electorales de las mujeres, de impulsar medidas de acción afirmativa a favor de estas y de aprobar la paridad de género en el registro de candidaturas para cargos legislativos. La historia comenzó en 1955 cuando, mediante la Ley N° 12391, el gobierno peruano aprobó el derecho al sufragio para las mujeres. Continuó en 1997, seis años después de que Argentina iniciara el ciclo de aprobación de cupos de género en la región, cuando Perú introdujo la exigencia de la cuota de género en las candidaturas a nivel legislativo. Este lento proceso en el reconocimiento de los derechos de las mujeres se aceleró en los últimos años al haberse aprobado la paridad de género en las candidaturas legislativas en 2019 y 2020, lo que ha incrementado de manera significativa la representación política femenina a nivel legislativo (Jaramillo Huamán, 2022a).

La primera reforma que reconoció el derecho al voto activo y pasivo de las mujeres se realizó en 1955 y modificó la Ley Electoral de 1896, que era la que estaba vigente, y que vinculaba de manera censitaria el derecho al voto con la capacidad de leer y escribir en castellano. Por ese motivo, la norma sólo supuso la incorporación de las mujeres que contaban con estos atributos y que, en general, se encontraban entre los grupos más privilegiados en las urbes. En un país caracterizado por su diversidad y multiculturalidad, con una gran variedad de pueblos originarios con distintos rasgos lingüísticos, el requisito de leer y escribir en castellano tuvo como resultado que la mayor parte de las mujeres no pudieran ejercer el sufragio. Según el Censo de 1961, las personas “analfabetas” representaban el 51.7% de la población femenina contra el 25.6% de los hombres, y la tasa de analfabetismo en el contexto rural alcanzaba el 59.4% de la población, contra el 17.7% en las áreas urbanas (INEI, 2021: 142). La participación política de las mujeres analfabetas se produjo a partir de la aprobación de la Constitución de 1979 con la que se eliminó cualquier requisito para cumplir con el voto y se dispuso la universalización del sufragio (Del Águila, 2012: 23-35).

La medida de acción afirmativa que se aprobó inicialmente en 1997 exigía la presencia mínima de un 25% de mujeres en las listas congresales y municipales, sin contemplar mandatos de posición o indicaciones sobre la fórmula de integración respecto a titularidad y suplencias de las candidaturas. Esta medida era de cumplimiento obligatorio por parte de las organizaciones políticas a riesgo de que estas no pudieran inscribir sus listas si no cumplían con lo señalado en la legislación. Tras el retorno a la democracia en el 2000, esta exigencia de porcentaje mínimo de mujeres se incrementó al 30% y se aplicó no solo en las elecciones congresales y municipales, sino también en las elecciones regionales las cuales volvía a celebrarse por primera vez desde 1990.

Unos últimos cambios en las medidas de acción afirmativa se produjeron en 2019 y otro en 2020. Tras un proceso de reforma político-electoral, las y los legisladores peruanos aprobaron la paridad de género en el registro de candidaturas (50%), así como también un mandato de posición claro y concreto (como es el de la alternancia). Estas últimas modificaciones son las que han facilitado una mayor presencia de mujeres en el Congreso peruano y que este país cuente con uno de los regímenes electorales de género más fuertes en América Latina (Freidenberg, 2022). No obstante,

el incremento de la representación descriptiva de las mujeres no necesariamente ha mejorado las condiciones de representación simbólica ni sustantiva a nivel legislativo ni ha generado un contexto de competencia política igualitaria entre mujeres y varones (Jaramillo Huamán, 2022b).

Al igual que en otros países de la región, las mujeres que compiten por los cargos políticos se enfrentan a obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales que las violentan y que limitan sus oportunidades políticas. Estas dificultades se evidencian también en el nivel subnacional. Perú ha atravesado por un proceso de descentralización interrumpido e incompleto lo que ha provocado ciertos desequilibrios políticos, poblacionales y competitivos entre las circunscripciones. Esto se evidencia en el padrón electoral de las últimas Elecciones Generales en 2021 en el que la capital representa el 30,67% de ciudadanas y ciudadanos (ONPE, 2022). El centralismo peruano pone en riesgo la representación política de las mujeres especialmente de aquellas que se encuentran en entornos rurales o urbanos en situación de pobreza y pobreza extrema. Es más, a pesar de los cinco procesos electorales consecutivos que se han realizado desde la reinstauración democrática (2001-2006-2011-2016-2021), el país sigue manteniendo la exclusión del entorno rural y de los grupos indígenas. De estos, son las mujeres las que afrontan un mayor rechazo social y político al intentar competir en la política (del Águila y Suito, 2012; Llanos y Nina Tapia, 2021).

Esta investigación tiene como objetivo evaluar las condiciones de representación política de las mujeres peruanas, así como también presentar diferentes propuestas de reforma política y electoral para el fortalecimiento de las reglas de juego y de los actores críticos institucionales que tienen influencia sobre las condiciones de representación política de las mujeres. La literatura comparada ha dado cuenta de la importancia del “régimen electoral de género” en las reglas de registro de candidaturas estatales (Freidenberg, 2022 y 2020; Schwindt Bayer, 2018; Franceschet et al., 2012; Krook, 2009) como una manera de romper los candados y las barreras que dificultan la representación descriptiva de las mujeres.¹ La incorporación de medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género, para incidir de manera directa sobre el modo en que los partidos registran sus candidaturas y compiten en las elecciones han sido claves para incrementar la representación política.

Este texto se divide en cuatro apartados. En el primero se describe la evolución del régimen electoral de género y de la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo peruano. En el segundo, se elabora un diagnóstico identificando los principales obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren participar en política. En el tercer apartado, se formulan propuestas de reformas electorales y políticas con la intención de incrementar la representación descriptiva de las mujeres peruanas. Estas propuestas se dividen en medidas formuladas al sistema electoral, a los estatutos partidarios y a los órganos electorales. Finalmente, se desarrollan unas breves conclusiones del análisis desarrollado sobre la representación política de las mujeres en clave comparada y se señalan algunas agendas de investigación-acción futura.

¹ Estas medidas afectan directamente el proceso de toma de decisiones y el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas y, en particular, al modo en que las dirigencias resuelven quién va a participar en su nombre en la arena electoral, unos de los escenarios más competitivos, conflictivos y deseados de la política partidista (Gallagher, 1988; Bjarnegård y Kenny, 2015).

II. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PERÚ

Entre la aprobación del sufragio activo y pasivo de las mujeres en 1955 y la incorporación de medidas de acción afirmativa, el número de mujeres en el Congreso era mínimo con un promedio de 4.82% (entre 1956 y 1995) y, en el caso más extremo, existió un periodo en donde ninguna mujer tuvo representación en alguna de las Cámaras del Poder Legislativo. Durante esta etapa, el máximo número de mujeres parlamentarias fue 13 de 120 (10.83% del total de integrantes) y se produjo en el Congreso de 1995. En total, 287 mujeres han desempeñado el cargo de legisladoras de 1720 escaños que han estado en disputa (Tabla I, Jaramillo Huamán, 2022a).

Tabla I
Composición por sexo de la Cámara de Diputados, Senadores y Congreso de Perú (1980-2021)²

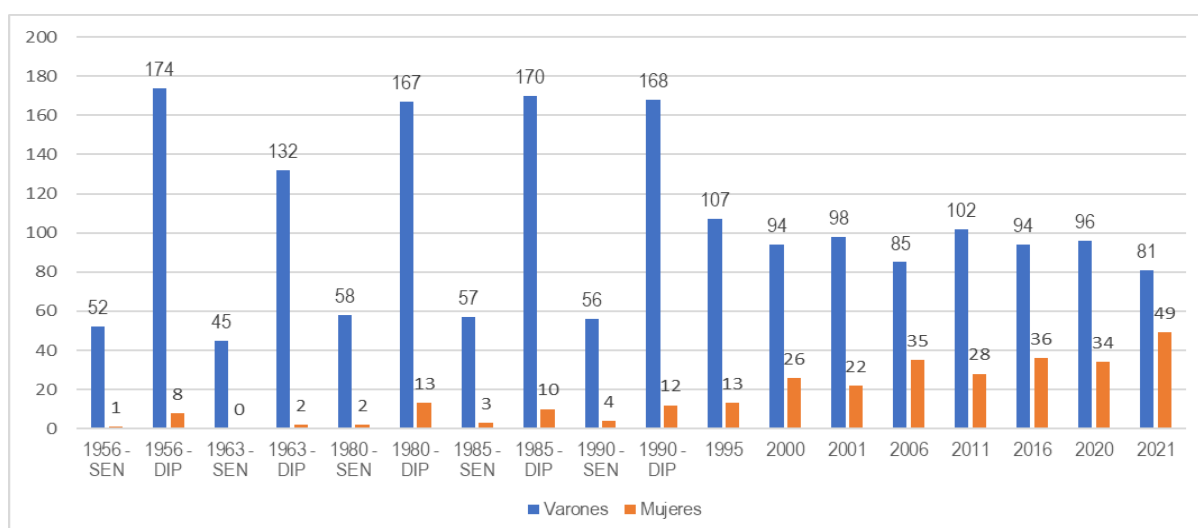
	Período Legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
Cámara de Diputados	1980-1985	167	13	180	7.2
Senado	1980-1985	58	2	60	3.3
Cámara de Diputados	1985-1990	170	10	180	5.5
Senado	1985-1990	57	3	60	5.0
Cámara de Diputados	1990-1992	168	12	180	6.6
Senado	1990-1992	56	4	60	6.6
Congreso	1995-2000	107	13	120	10.8
Congreso	2000-2001*	94	26	120	21.7
Congreso	2001-2006	98	22	120	18.3
Congreso	2006-2011	85	35	120	29.2
Congreso	2011-2016	102	28	130	21.5
Congreso	2016-2019	94	36	130	27.7
Congreso	2020-2021	96	34	130	26.2
Congreso	2021-2026	81	49	130	37.7
Totales		1433	287	1720	16.7

Fuente: INFOgob en Jaramillo Huamán (2022a).

² Tras el autogolpe de 1992, la nueva Constitución Política del Perú de 1993, vigente hasta el momento, eliminó el sistema bicameral del Poder Legislativo reemplazándolo por una sola Cámara.

Gracias a la paridad y alternancia en las listas congresales aprobadas en 2021, en las Elecciones Generales del mismo año las mujeres obtuvieron 49 escaños (37.69% del total de congresistas). Este es el máximo número de mujeres que han ocupado cargos en el Congreso peruano, superando por primera vez la barrera del 30% que nunca se había excedido a pesar de la introducción de una cuota electoral en 1997 y su aumento en el 2000.

Gráfico I
Evolución de la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso peruano

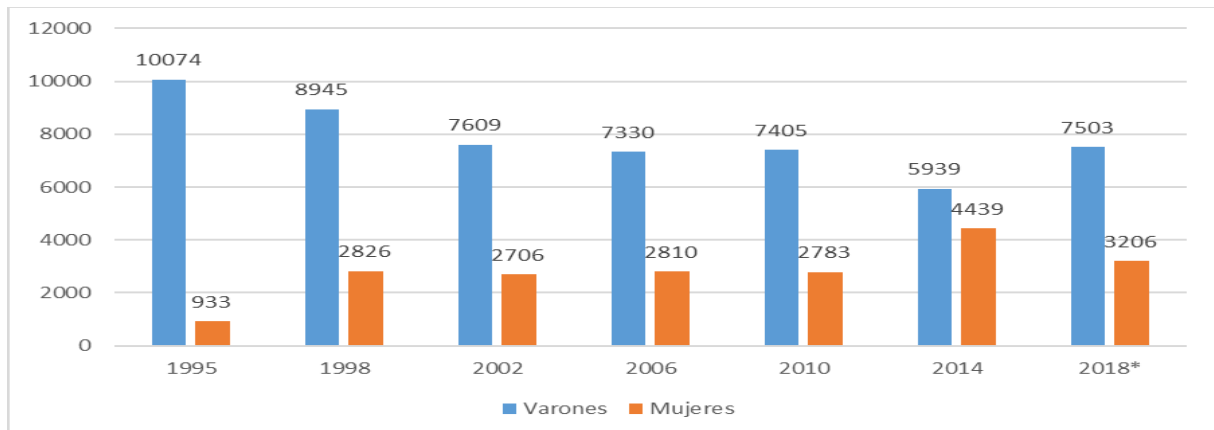


Nota. SEN: Senado; DIP: Cámara de Diputados.

Fuente: INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad (2022); elaboración propia.

A nivel de poderes legislativos provinciales y distritales, las mujeres lograron ocupar el 8% de las regidurías en las elecciones de 1995. Al igual que la esfera nacional, esta cifra se elevó gracias a la introducción de las medidas de acción afirmativa. En este sentido, se incorporó por primera vez al régimen electoral de género una cuota del 25% en las elecciones municipales de 1998. Gracias a la aplicación de esta medida, las regidoras mujeres alcanzaron la representación del 24%. En promedio, el porcentaje de mujeres a nivel de regidurías provinciales y distritales entre 2014 y 2018 ha sido del 30%. Una cifra considerablemente mayor en comparación con el legislativo nacional (Gráfico II).

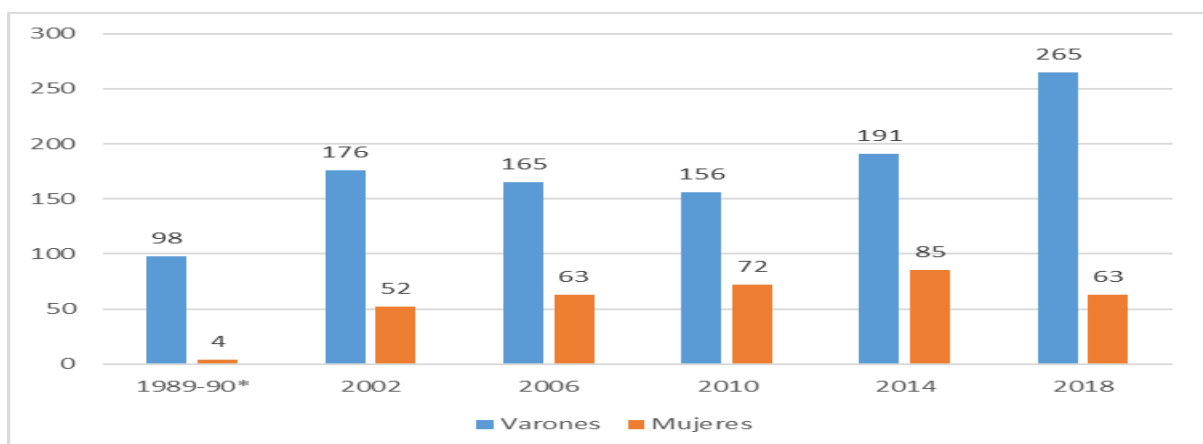
Gráfico II
Evolución de la representación descriptiva de las mujeres a nivel de regidurías provinciales y distritales (1995-2018)



Nota: Se incluyen las regidoras/es distritales de las Elecciones Municipales Complementarias 2019 a nivel distrital.
Fuentes: Asociación Civil Transparencia (2013), ONPE (2015), INFOgob (2018), INFOgob (2019); elaboración propia.

En el caso de las elecciones a los gobiernos regionales, la presencia de las mujeres ha sido extremadamente limitada. En 2001, con la vuelta a la democracia y el reinicio del proceso de descentralización comenzado en 1989, se volvieron a convocar elecciones regionales. Estos comicios municipales y regionales coincidieron con la aplicación de la cuota de género al 30% en las listas. Sin embargo, entre 2002 y 2018 el promedio porcentual de mujeres electas como concejales se mantuvo por debajo del objetivo de la medida de acción afirmativa propuesta y solo alcanzó un 26% del total de representantes (Gráfico III).

Gráfico III
Evolución de la representación descriptiva de las mujeres a nivel de consejerías regionales (1989-2018)



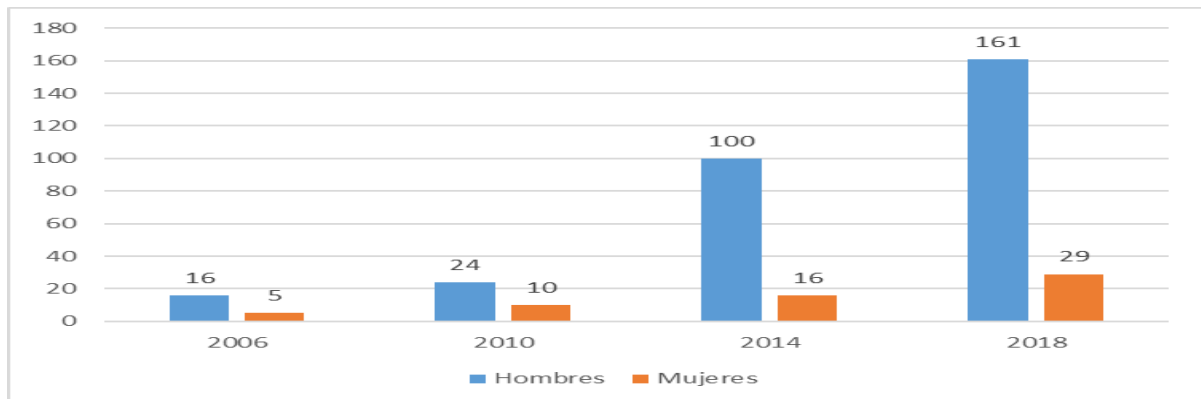
Nota: Los datos se encuentran disponibles solo para 9 circunscripciones.
Fuentes: Asociación Civil Transparencia (2013), ONPE (2015), INFOgob (2018), INFOgob (2019); elaboración propia.

A nivel subnacional, la cuota de género se ha combinado con la cuota para las comunidades nativas y pueblos originarios (Ley N° 27734, promulgada en 2002) y con la cuota joven (Ley N° 28869, promulgada en 2006). La Ley N° 27734 establecía que, en aquellas provincias donde el Jurado

Nacional de Elecciones (JNE) detectara presencia de población nativa, las listas de regidores y las de consejeros regionales tenían que incluir como mínimo un 15% de representantes indígenas.

Gráfico IV

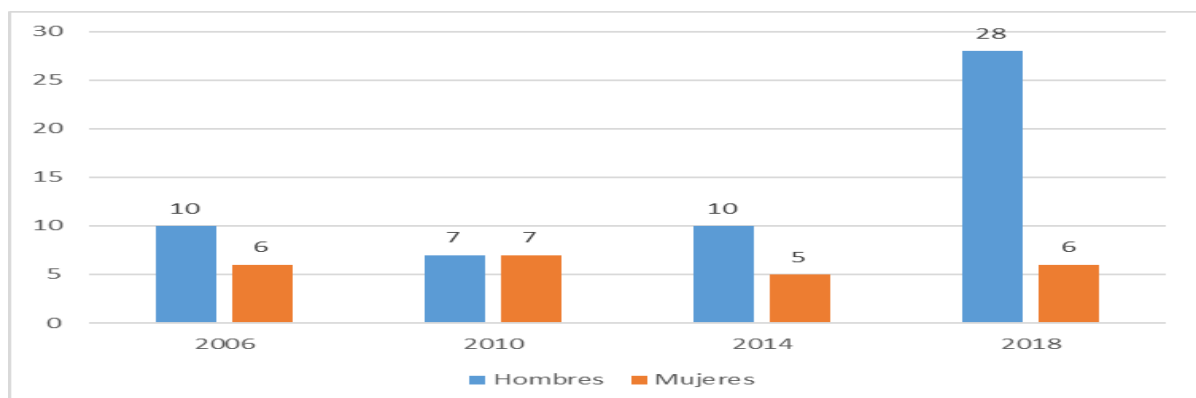
Evolución de la representación descriptiva de las mujeres indígenas a nivel de regidurías provinciales (2006-2018)



Fuente: JNE (2020a, 2020b, 2020c); elaboración propia.

Gráfico V

Evolución de la representación descriptiva de las mujeres indígenas a nivel de consejerías regionales (2006-2018)



Fuente: JNE (2020a, 2020b, 2020c); elaboración propia.

La acción combinada de la cuota de género y la cuota nativa a nivel de regidurías provinciales y consejos regionales ha asegurado la participación de 84 lideresas (19%) sobre un total de 441 representantes nativos electos entre 2006 y 2018 (Gráfica IV y Gráfica V). El pico mayor de participación de mujeres en los cargos electivos ganados por candidatas y candidatos indígenas se alcanzó en las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) 2010, en donde representaban el 29% de los regidores y el 50% de los concejales pertenecientes a las comunidades nativas. Sin embargo, a partir de esas elecciones, la ratio mujeres/hombres en los cargos de representación indígenas se ha ido ampliando. La ratio llegó a nivel de 1/5 en 2018 siendo estas las últimas elecciones realizadas antes de la aplicación de la paridad y alternancia de género en cargos subnacionales que se empleó para las ERM de octubre de 2022.

III. DIAGNÓSTICO: LOS OBSTÁCULOS NORMATIVOS, PARTIDISTAS E INSTITUCIONALES

A pesar del incremento de la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso peruano y en los legislativos regionales y municipales, de la existencia de un régimen electoral de género fuerte y favorable y de los esfuerzos realizados para construir una sociedad más igualitaria, las mujeres aún enfrentan una serie de obstáculos cuando quieren hacer política. Un primer obstáculo para la representación descriptiva de las mujeres tiene que ver con el diseño del régimen electoral de género y, en particular, al modo en que se exige la paridad en las listas. La norma actual exige paridad vertical con un mandato de posición claro y específico. Esto produce que los encabezamientos de las listas puedan iniciarse con varones, relegando a las mujeres a los segundos puestos y, de ese modo, cumplir con lo exigido por la legislación. La experiencia comparada enseña que la paridad vertical puede resultar insuficiente y que esta debe fortalecerse con otros diseños como el que exige que los encabezamientos también sean paritarios (paridad transversal).

Un segundo obstáculo para la representación descriptiva de las mujeres está relacionado con el sistema electoral peruano, pues existen elementos que desfavorecen la representación igualitaria en el acceso a las instituciones. En específico, el uso del voto preferencial (que se eliminó a partir de la reforma de 2021) y el tamaño de los distritos (que son pequeños y medianos) y que no contribuyen a la elección de las mujeres. Un tercer obstáculo tiene que ver con los partidos políticos, que continúan siendo los gatekeepers de la participación de las mujeres. Una evaluación de los impulsos y reformas realizados en los últimos años demuestra que la introducción de la paridad con alternancia no ha modificado la organización y vida interna de las débiles organizaciones de partidos peruanas. La mayoría de los partidos no toman en cuenta a la paridad y alternancia como instrumentos para transformar la vida interna de las organizaciones, en relación con la elección de cargos directivos ni tampoco impulsan procedimientos que prevengan el acoso y la violencia política contra las mujeres.

Un cuarto obstáculo está relacionado con el papel de los organismos electorales en la representación de las mujeres. En Perú, estos se encargan de fiscalizar que el financiamiento público otorgado a los partidos sea distribuido equitativamente entre varones y mujeres, y de generar actividades de capacitación y sensibilización que mejoren la participación de las candidatas. En ambas funciones los organismos electorales tienen aún un gran espacio de mejora y oportunidades para una mayor exigencia hacia la distribución y fiscalización igualitaria del recurso público.

III.1. El régimen electoral de género y la representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo

Perú promulgó de manera tardía la legislación que reconocía el derecho al voto de las mujeres en el siglo XX. Mediante la Ley N° 12391, del 7 de septiembre de 1955, se permitió el derecho al sufragio activo y pasivo de las mujeres que supieran leer y escribir (en castellano) y tuvieran mayoría de edad.³ De este modo, Perú fue uno de los últimos países de la región en conceder

³ La Constitución Política de 1933 reconocía en su artículo 86 el derecho al sufragio de las mujeres mayores de edad, las casadas o madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad. Sin embargo, este derecho se

este derecho, que no fue pleno sino hasta la promulgación de la Constitución Política de 1979, que garantizó la igualdad en derechos políticos a mujeres y varones.

Aun pudiendo votar y ser votadas, la participación y representación política de las mujeres en el Legislativo fue significativamente menor que la de sus pares varones. El bajo nivel de representación descriptiva de las mujeres provocó un intenso debate sobre la introducción de medidas de acción afirmativa en el registro de candidaturas partidarias. Gracias al impulso de las congresistas mujeres y a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, en 1997 se aprobó la Ley N° 26859 que estableció una cuota de género del 25% de mujeres o varones en las listas congresales. Esta medida era obligatoria para todos los partidos y su incumplimiento suponía la descalificación de la organización del proceso. Aunque dicha normativa era de alcance restringido y no contemplaba disposiciones vinculadas a la paridad horizontal y mandato de posición, las consecuencias que tuvo en la representación descriptiva fueron inmediatas (Jaramillo Huamán, 2022a).

La cuota de género de 1997 se empleó solo en las Elecciones Generales de 2000 evidenciando un efecto positivo de la aplicación de esta medida ya que en ese año se duplicó el número de congresistas (pasó de 13 en 1995 a 26 en el 2000). La breve aplicación de esta medida se vinculó con la renuncia de Alberto Fujimori el 19 de noviembre de 2000. La salida de Fujimori no solo significó el retorno a la democracia, sino también la convocatoria a nuevas elecciones y un nuevo proceso de reforma política-electoral que entre los cambios impulsados fue más beneficioso para la participación política de las mujeres (Jaramillo Huamán, 2022a).

Ese proceso de reforma incrementó la cuota de género del 25% al 30% mediante la aprobación de la Ley N° 27387. Si bien esta normativa mantuvo la obligatoriedad de su cumplimiento, la legislación no reconocía un mandato de posición claro ni explícito sobre donde ubicar las candidaturas de mujeres en las listas congresales. De todos modos, la cuota de género del 30% se aplicó satisfactoriamente en las Elecciones Generales de 2001, 2006, 2011 y 2016, y en las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020.

Aunque entre 2001 y 2020 el porcentaje de mujeres en el Congreso peruano fue mayor a los anteriores procesos, esta proporción tuvo un crecimiento intermitente disminuyendo y aumentando sin un patrón específico. A pesar de esos vaivenes, las mujeres no consiguieron alcanzar lo que se ha denominado como “masa crítica” (Dahlerup, 1988) y, por tanto, tampoco superaron el porcentaje mínimo establecido por la cuota electoral (30%). Durante estos años, la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso peruano fue de 18.33% en 2001, 29.16% en 2006, 21.54% en 2011, 27.69% en 2016 y 26.15% en 2020, del total de representantes electos (INFOgob, 2022).⁴

limitaba exclusivamente a las elecciones municipales y solo a este sector de mujeres. En la práctica, esta prerrogativa no fue usada con frecuencia (Paniagua Corazao, 2003: 68).

⁴ Las diferencias entre el padrón electoral y la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso son análogas a las diferencias entre el porcentaje de mujeres afiliadas a los partidos y el número de estas que consiguen un escaño. Al respecto, De Guzmán (2021: 404) demuestra que en el 2019 las mujeres representaban, en promedio, el 49.17% del total de las afiliaciones partidarias. En contraste, el porcentaje de estas en el Congreso conformado en 2020 solo

El régimen electoral de género peruano experimentó modificaciones significativas en 2019 y 2020 (Tabla II). Por iniciativa del entonces presidente Martín Vizcarra, se creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) en 2019. Esta Comisión, liderada por Fernando Tuesta Soldevilla, tuvo como principal objetivo realizar un diagnóstico del sistema político y electoral peruano, y proponer reformas que fortalecieran a los partidos políticos y mejoraran la representación de la ciudadanía. El Informe Final de la Comisión recomendó la introducción de 12 reformas políticas y electorales (cuatro en materia constitucional y ocho en materia legal). Entre estos proyectos se encontraba la introducción de la paridad de género y la exigencia de la alternancia a las listas de candidaturas congresales y subnacionales.

El Poder Ejecutivo recogió estas propuestas y gracias a los esfuerzos conjuntos entre congresistas mujeres y agrupaciones de la sociedad civil se aprobó la Ley N° 30996, que estableció la introducción de la “alternancia y la paridad progresiva” al régimen electoral de género peruano.⁵ De acuerdo con esta legislación, la “paridad progresiva” significaba el aumento constante del porcentaje mínimo de mujeres exigido a las organizaciones políticas en las elecciones hasta llegar al 50%. En las Elecciones Generales de 2021 los partidos debían incluir un 40% de mujeres en las listas y este porcentaje se elevaría un 5% hasta alcanzar la paridad en el proceso electoral de 2031. Esta progresividad paritaria solo se había producido en Ecuador que aprobó un sistema similar al modificar su régimen electoral de género en el 2000 (Jaramillo Huamán, 2022b).⁶

Esta modificación al régimen electoral de género no pudo ser aplicada en ningún proceso electoral debido a su pronta reforma. En 2020, la “paridad progresiva” aprobada un año antes fue sustituida por la “paridad inmediata”, que debía ponerse en práctica en las siguientes elecciones legislativas. La sustitución de la “paridad progresiva” se produjo en un marco de la disolución del Congreso en septiembre de 2019 y la conformación de uno nuevo en enero de 2020. El nuevo Congreso reinició el debate sobre las reformas electorales incluyendo la paridad y alternancia. Tras dictámenes positivos de las Comisiones se aprobó la Ley N° 31030 con la cual la paridad y alternancia se aplicó de manera inmediata en las Elecciones Generales 2021, y se empleará también para las Elecciones Regionales y Municipales 2022.⁷ En la actualidad, el régimen electoral de género

fue de 26.15%. En consecuencia, el número de mujeres congresistas no se aproxima al porcentaje de estas que representan la ciudadanía ni a las que están presentes en los partidos políticos.

⁵ En concordancia con el texto de la propuesta de la Comisión Tuesta que señalaba que: “Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”.

⁶ En el 2019, la Ley N° 30996 establecía la paridad progresiva, es decir, una cuota de género del 40% para las Elecciones Generales del 2021 para luego elevarse a un 45% en los comicios del 2026 y alcanzar la paridad en el 2031.

⁷ La Ley N° 31030 también realizó modificaciones para incorporar la paridad y alternancia a nivel subnacional. A nivel regional, esta legislación cambió el artículo 12 de la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, e introdujo la paridad y alternancia a cargos de gobernación, vice gobernación y consejería regional. Asimismo, la nueva legislación también contempló la paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales. En específico: “Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en

peruano considera que las listas congresales, tanto para las elecciones que se realicen como ejercicio de democracia interna como la lista final que compite en las elecciones generales, se deben ordenar “intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer” (Congreso de la República, 2020b, artículo 116).

El cumplimiento del régimen electoral de género, desde su primera aplicación en las Elecciones Generales de 2000, ha sido obligatorio a riesgo de no poder inscribir la lista propuesta por el partido político (Llanos y Tello, 2012: 12). Esto se debía a que el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones es taxativo y no admite excepciones. Las siguientes reformas a este artículo (2000, 2019 y 2020) mantuvieron la obligatoriedad del cumplimiento del porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas al Congreso. De esa manera, el nivel de exigencia en materia de sanciones es fuerte, llevando a que los partidos no puedan registrar a sus candidaturas sino cumplen con lo que dice la ley (Jaramillo Huamán, 2022a).⁸

La aprobación de la paridad y alternancia de género en las listas congresales y en los legislativos subnacionales de cumplimiento obligatorio por las organizaciones políticas, a riesgo de que estas no participen en los procesos electorales, ha producido que para 2022 el país cuente con uno de los regímenes electorales de género más fuertes en la región (Freidenberg, 2022). Sin embargo, es posible reconocer ciertas debilidades en la legislación vinculada al régimen electoral de género. En principio, la norma actual exige paridad vertical en las listas y la aplicación de la alternancia, pero sin mencionar exigencias a los encabezamientos. De esta manera, las listas pueden iniciarse con varones relegando a las mujeres a los segundos puestos.

Otra debilidad está en que la paridad horizontal sí es reconocida a nivel regional, esta no es aplicada ni a nivel municipal ni congresal (Ley N° 31030). Una evaluación de los resultados de las Elecciones Generales de 2021, el primero proceso en donde se aplicó la paridad y alternancia en las listas congresales, demuestra que la paridad vertical resultó insuficiente para la representación de las mujeres en el Congreso (Llanos y Nina Tapia, 2021). Finalmente, otro tópico a considerar del régimen electoral de género peruano es la carencia de especificaciones vinculadas al reemplazo de mujeres que, potencialmente, opten por abandonar su cargo. Si bien la Ley N° 31030 garantiza

cada circunscripción. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. La relación de candidatos titulares y accesitarios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política”. A nivel municipal, la ley solo detalló la paridad y alternancia en los cargos de regiduría, más no en el Ejecutivo (Jaramillo Huamán, 2022a).

⁸ En la práctica, esto se ha podido observar en diferentes momentos. Por ejemplo, en 2000, el JNE solo admitió a las listas de candidaturas que cumplieran con el mínimo del 25% señalado por la legislación. En las Elecciones Generales de 2001, 2006, 2011, 2021 y las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020, esta entidad estableció, mediante resoluciones, el mínimo de mujeres por cada circunscripción. El cumplimiento de la cuota de género es obligatorio a riesgo, en caso de desacato, de no poder inscribir a la lista y no participar en el proceso electoral en cuestión (Jaramillo Huamán, 2022a).

que una candidata mujer sea reemplazada por una mujer manteniendo de esta manera la paridad en las listas, no existen especificaciones vinculadas a las mujeres que asumen el cargo. Es decir, la ley no contempla la eventual renuncia y reemplazo de una mujer congresista.

Tabla II
Régimen electoral de género legislativo en Perú

País	Año (aprobación Legislación)	Tamaño (Mínimo, Intermedio, Paridad)	%	Mandato de Posición	#	Enforceme nt (ausente, débil o fuerte)	Tipo de Enforcem ent (fuerte)	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de Escape (presente o ausente)
Perú I	1997 Ley N° 26859	Mínimo	25	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG= 2		0		0		1		0	1
Perú II	2000 Ley N° 27387	Mínimo	30	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG= 2		0		0		1		0	1
Perú III	2019 Ley N° 30996	Intermedio (paridad progresiva)	40	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG= 3,5		0,5		1		1		0	1
Perú IV	2020 Ley N° 31030	Paridad Vertical	50	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Amplio	Ausente

IFREG= 5		1		1		1		1	1
-------------	--	---	--	---	--	---	--	---	---

Fuente: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. www.reformaspoliticas.org

III.2. El sistema electoral y su relación con el régimen electoral de género a nivel legislativo

A partir del autogolpe de 1992 y la promulgación de la Constitución de 1993, el sistema electoral peruano sufrió cambios relevantes. Una de las modificaciones más evidentes fue la drástica reducción del número de representantes del Legislativo, al abandonar el bicameralismo por un espacio de representación nacional unicameral y de tamaño reducido (Jaramillo Huamán, 2022b). El nuevo Congreso se componía de 120 congresistas elegidos mediante el principio de representación proporcional y cuyo fuero se incrementó luego a 130. La serie de transformaciones que se sucedieron desde 1993 dieron lugar a un sistema electoral con elementos que obstaculizan el correcto funcionamiento del régimen electoral de género y, por eso, resultan ser pocos amigables con las mujeres.⁹ Como demuestra Schmidt (2020), por lo general, en Lima se excedía con frecuencia la cuota de género y las mujeres obtuvieron un mayor porcentaje de escaños que las que participaron como representantes de las provincias, estas últimas representaban a distritos medianos o pequeños.

El método de votación preferencial ha estado vigente a nivel nacional desde 1984 con pocas variaciones. En principio, la ley electoral contemplaba un voto preferencial doble obligatorio y a partir del 2000 el doble voto preferencial se convirtió en opcional. Finalmente, la Ley N° 30996 de 2019 modificó el artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) eliminando este método de votación. La intención era equiparar la estructura de la papeleta de las elecciones congresales a la de las elecciones subnacionales, donde se emplean listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, a través de la Primera Disposición Complementaria Transitoria dispuesta en la citada ley se estableció que en las Elecciones Generales 2021 no se aplicará el sistema de votación reformado, sino que se mantuviera el voto preferencial. Además, antiguas referencias al voto preferencial contenidas en la LOE continúan vigentes en otros artículos (artículos 32 y 286) sin que se hayan replanteado de manera coherente a la reforma de 2019, lo que produce una situación de inseguridad jurídica para los próximos comicios nacionales.

Con respecto a la distribución de escaños por circunscripciones, inicialmente, tras la renuncia de Alberto Fujimori, Perú estableció la elección de sus congresistas mediante distritos electorales múltiples que correspondían a los 24 departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. A estas circunscripciones se le sumó la de Lima Provincias, que se separó de Lima Metropolitana en

⁹ El voto preferencial reduce las posibilidades que poseen las candidatas mujeres a ser electas, en especial si estas se postulan en las provincias (Archenti y Tula, 2017: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221; Jaramillo Huamán, 2019). Además, los distritos electorales pequeños y medianos perjudican a las mujeres que se postulan en estos (Jones, 2005; Jones et al., 2012).

2009 (Ley N° 29403), y la de los Peruanos Residentes en el Extranjero creada en 2020 (Ley N° 31032) (Jaramillo Huamán, 2022b). A raíz de este proceso de descentralización inacabado, las masivas migraciones internas generaron un considerable desequilibrio poblacional entre las regiones y la capital, lo que a su vez produjo que Lima sea el distrito que concentre la mayor parte del censo electoral en el país.

El centralismo peruano era más que evidente a mediados del siglo XX¹⁰ y sigue aumentando en la actualidad. En las Elecciones Generales de 2021 solo Lima Metropolitana concentraba el 29,89% de todo el electorado, mientras que en otras circunscripciones la población electoral iba de 0,46% (Madre de Dios) a un máximo de 5,65% (La Libertad) (INFOgob, 2022). Además, la persistencia de población indocumentada en las zonas alejadas del país agudiza el problema del desequilibrio en la densidad de votantes a favor de la capital (INEI, 2018). Estas circunstancias generan distritos con un número muy reducido de escaños en las regiones, y allí el régimen electoral de género de paridad y alternancia pierde su efectividad ya que las mujeres difícilmente encabezan las listas (Llanos y Nina Tapia, 2021) y el régimen electoral de género no contempla el mecanismo de paridad horizontal para mitigar este efecto.

Otra relevante transformación del sistema electoral sobrevino en 2002 tras la reforma de la normativa electoral en donde se especificó la aplicación combinada de una cuota del 15% para comunidades nativas y pueblos indígenas¹¹, junto con la cuota de género del 30% para las listas al consejo regional (Ley N° 27683). A partir de ese momento, las dos medidas de acción afirmativa se implementaron juntas en las elecciones regionales en aquellos territorios donde las autoridades electorales identificaran presencia indígena. En 2006, con la Ley N° 28869, la cuota nativa se homologó a nivel municipal siendo aplicada también en este nivel junto con la cuota de género. Con esta combinación de medidas se proponía impulsar el ingreso de las personas de las comunidades nativas en la política subnacional prestando particular atención a la participación de las mujeres indígenas. Sin embargo, una vez aplicada esta medida en las elecciones subnacionales a lo largo de los años se ha demostrado que la cuota nativa es poco eficaz.

Entre 2006 y 2022 el promedio porcentual de regidurías ocupadas por población nativa ha sido 4.6%, mientras para las consejerías regionales ha sido 7.2%. Considerando las mujeres nativas, su participación ha ido disminuyendo en relación con sus colegas varones: en 2006 consiguieron el 29.7% de los escaños ocupados por indígenas, el 35.4% en 2010, el 16.0% en 2014 y el 15.6 % en 2018. En total, las candidaturas indígenas que han conseguido un escaño en el nivel subnacional han sido 440 sobre 8772 (5.0%), mientras representaban el 8.2% de todas las candidaturas entre 2006 y 2022. En las Elecciones Regionales y Municipales de 2018 la población indígena se presentó

¹⁰ En 1963 en Lima y el Callao quienes tenían derecho al sufragio alcanzaban el 34.79% y el 35.90% de la población total respectivamente, mientras que en la mayoría de los departamentos esa cifra se mantenía por debajo del 20%. Cabe subrayar además que en los departamentos andinos la población electoral no alcanzaba el 10% (Del Águila, 2012: 28-30).

¹¹ La cuota establecida por la Ley N° 27683 no incluye a la población afroperuana que representa el 3.6% de la población de acuerdo con el Censo Nacional realizado en 2017.

para el 21.4% de las candidaturas a las consejerías regionales, por encima de la cuota nativa, mientras que obtuvo apenas el 10.4% de los escaños disputados (JNE, 2020a; 2020b; 2020c).

La aplicación de la medida de acción afirmativa para la población nativa produjo resultados inconsistentes a nivel subnacional sin lograr influenciar la dinámica electoral a nivel congresal. La representación indígena en el Congreso de la República es mínima, a pesar de que la población se autoidentifica como tal sea el 25.8% (INEI, 2018). Mientras que el primer candidato indígena se presentó en 1992, 2001 fue el primer año en el cual una persona miembro de un pueblo indígena ingresaba al hemiciclo (la Congresista Paulina Arpasi Velázquez del partido político Perú Posible en representación de Puno) (JNE, 2020c). En la actualidad, en el congreso peruano ningún congresista se autoidentifica como indígena.

A su vez, la cuota nativa no ha podido fomentar la visibilidad de las organizaciones indígenas que, al contrario, se han debilitado. Mientras sus dirigentes se dispersan durante cada campaña electoral vinculando sus candidaturas a una organización política que los invite a participar para cumplir la cuota nativa, al mismo tiempo estas son colocadas al final de las listas resultando así difícilmente elegibles (Del Águila y Suito, 2012). Como demuestra Htun (2004), este efecto adverso está ligado al funcionamiento mismo del instrumento de las cuotas electorales, que resultan ser poco eficaces cuando se aplican a minorías étnicas, en lugar que a amplios grupos que se distribuyen en el panorama político de manera transversal como las mujeres. La implementación de cupos reservados a través de circunscripciones electorales especiales permitiría garantizar una cierta presencia indígena en los espacios de poder y, a su vez, fortalecer sus organizaciones de base.

III.3. El funcionamiento interno de los partidos políticos

Las disparidades que sufren las mujeres también se reflejan al interior de las organizaciones de partidos. En la actualidad, las dirigencias partidarias están integradas en su mayoría por varones, a pesar de que las mujeres representan el 48% de afiliaciones (De Guzmán, 2021: 403). A esto se le suma la ausencia de medidas de acción afirmativa dentro de sus estatutos y en procesos de selección de autoridades partidarias. A pesar de constituir casi la mitad de las afiliaciones (De Guzmán, 2021: 404), las mujeres no se ven representadas en los espacios de poder de las organizaciones en las que participan.

Aun cuando el régimen electoral de género ha sufrido un cambio significativo al aplicar la paridad y alternancia obligatoria en las listas al congreso, regionales y municipales, estas medidas no han sido replicadas en la organización interna de los partidos políticos. Un análisis de los estatutos partidarios demuestra un bajo nivel de interés por parte de los partidos políticos para aplicar normas que permitan la igualdad en la competencia, promuevan la participación de las mujeres o luchen contra el acoso político.

De los 12 partidos políticos con inscripción vigente para 2022, solo cuatro mencionan la lucha por la igualdad de las mujeres como un objetivo partidario, solo cuatro consideran cuotas para la elección de cargos directivos (uno del 30% y tres del 50%), ocho poseen organismos que

promueven la participación femenina en figuras como secretarías o comités, y dos partidos contemplan medidas contra la violencia y el acoso político (Alianza para el Progreso y Avanza País - Partido de Integración Social). De esta manera, la gran mayoría de partidos no consideran a la lucha por la igualdad como uno de sus objetivos, no cuentan con cuotas para cargos partidarios ni organismos internos que fomenten la participación de este sector y aún no han aplicado medidas en contra de la violencia y el acoso político (Tabla III).

Tabla III
Análisis de los Estatutos de los partidos políticos peruanos con inscripción vigente (2022)

Partido	Mención a la igualdad de derechos de la mujer y sus oportunidades	Cuotas para cargos directivos	%	Organismos que promuevan la participación de las mujeres	Medidas contra la violencia y el acoso político
Acción Popular	Si	Si	30	Secretaría Nacional de la Mujer Comité de Acción Política de la Mujer	No
Alianza para el Progreso	No	No	-	-	Si
Avanza País - Partido de Integración Social	Si	Si	50	Secretaría Nacional de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Si
Fuerza Popular	No	No	-	-	No
Juntos por el Perú	Si	No	-	Secretaría Nacional de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	No
Partido Democrático Somos Perú	No	Si	50	Secretaría Nacional de la Mujer y Desarrollo Social	No
Partido Frente de la Esperanza 2021	Si	No	-	-	No
Partido Morado	No	No	-	-	No

Partido Patriótico del Perú	No	No	-	Secretaría Nacional de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	No
Partido Político Nacional Perú Libre	No	No	-	Secretaría de la Mujer Nacional	No
Podemos Perú	No	Si	50*	Secretaría Nacional de la Mujer, del Niño, del Adolescente y Personas Especiales	
Renovación Popular	No	No	-	Secretaría Nacional de la Mujer	No

*Se menciona que el porcentaje de la cuota depende de lo que establezca la Ley de Organizaciones Políticas y el Código Electoral Nacional vigente.
Elaboración propia con el estatuto de los partidos políticos peruanos disponible en: https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/Estatuto

III.4. Los organismos electorales en relación con la participación y representación política de las mujeres

La participación de las mujeres peruanas en la política se ve también afectada por los organismos electorales y el papel que estos cumplen durante el proceso electoral. En Perú, existen tres instituciones electorales con distintas prerrogativas y objetivos. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se encarga de mantener actualizado el padrón electoral (Ley N° 26497). La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es responsable de organizar los procesos electorales y elaborar cualquier tipo de material divulgativo, además de llevar a cabo las actividades de sensibilización y formación electoral (Ley N° 26487). Finalmente, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encarga de establecer el reglamento de la inscripción de las candidaturas, velar por el cumplimiento de las normas electorales y otras disposiciones, fiscalizar todo el proceso electoral y proclamar a los representantes elegidos (Ley N° 26486).

Uno de estos aspectos de especial relevancia para la representación política de las mujeres es la distribución del financiamiento público indirecto. De acuerdo con la legislación peruana, es la ONPE la que recibe la asignación presupuestaria para la compra de espacios publicitarios en radio, televisión y redes sociales a ser distribuidas entre las organizaciones políticas. Aunque la Ley N° 28094 exige que la ONPE, los partidos políticos y las alianzas electorales deben garantizar la paridad y no discriminación en la distribución de estos espacios, existe evidencia que la desigualdad de género se mantiene presente en estos espacios. En las Elecciones Generales de 2021, en las que se debía aplicar esta normativa, el monitoreo realizado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que recogió datos de 3,289 unidades de información, demostró que las mujeres solo ocuparon el 35% de la cobertura mediática (Flores Sánchez, 2022).

Además, las mujeres se encuentran desprotegidas en caso de que estas experimenten situaciones de acoso político. Si bien existe una normativa al respecto (Ley N° 31155), esta legislación no contempla sanciones específicas ni existe un protocolo de actuación que involucre a las autoridades electorales o al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la atención de los casos. Sin embargo, es necesario resaltar que el JNE posee una Ruta de Acoso Político, pero esta se limita a atender los casos de promoción de actos de violencia o discriminación durante las campañas electorales y de propaganda electoral denigrante, directamente vinculada a la afectación al honor de la persona que presenta una candidatura. En estos casos, es el personal del JNE quien realiza el reporte y tramita la denuncia. De esta manera, si el acoso o violencia política se produce en otros espacios se espera que la candidata sea quien realice el trámite de denuncia (Pinedo et al., 2017: 54-63).

La ruta interna planteada por el JNE resulta ser poco eficaz. En la Encuesta a las Candidaturas Congresales 2020 (DNEF-JNE, 2020), el 52% de las candidatas señaló haber sido expuestas a acoso político, mientras que el 30% reportó haber experimentado agresiones, amenazas, actos de hostigamiento o alguna otra situación violenta. Sin embargo, solo 12 denuncias fueron recogidas por las autoridades electorales. El levantamiento de los datos sobre acoso político y la visibilización de estos en las actividades formativas y de sensibilización es fundamental para la prevención de la violencia. Sin embargo, la recolección de esta información se encuentra todavía en una fase inicial

y aún no permite capturar la complejidad de la problemática. Las tres Encuestas nacionales sobre acoso político contra las mujeres realizadas por el JNE hasta la fecha¹² se concentran solo en el ámbito de las elecciones (congresales o subnacionales), y no incorporan un enfoque interseccional que permita evidenciar, por ejemplo, la situación de discriminación que experimentan mujeres de otras latitudes como las que pertenecen a comunidades indígenas andinas o amazónicas (Pinedo et al., 2017: 44-51; Cueva Hidalgo et al., 2017; DNEF-JNE, 2020; JNE 2020d).

Las capacitaciones facilitadas por la ONPE se realizan en su mayoría en época electoral y están principalmente diseñadas para dar información de tipo procedimental a miembros de mesas, personeros o al electorado sobre el correcto desarrollo de las jornadas electorales.¹³ Las autoridades electorales carecen de un programa formativo y de sensibilización donde se trabaje la prevención del acoso político con hombres y mujeres de manera continuada en el tiempo y con un enfoque interseccional y multicultural. Como tópico de estudio, el acoso político ha sido recientemente tratado en el ciclo de talleres semipresenciales “Más allá del 50/50” dirigidos a mujeres entre febrero y marzo del 2022 y organizados por la ONPE.¹⁴ Aunque se socializaron en los distintos macrorregiones del país, estos talleres se facilitaron completamente en castellano y sin tener en cuenta distintas dinámicas interseccionales.

A pesar de ello, estos talleres semipresenciales, que incluyeron a representantes de las organizaciones políticas del Perú, contaron con un instrumento para el seguimiento de la implementación de la paridad y alternancia en sus estatutos y reglamentos internos. Este instrumento especificaba fechas y objetivos claros para las organizaciones políticas con el fin de implementar paulatinamente la paridad y alternancia, distribuir equitativamente los recursos destinados a las candidaturas, y prevenir y sancionar el acoso político.¹⁵

Además de estas actividades, la ONPE también organizó talleres de educación electoral en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2018. En estas sesiones se incorporó el tema de igualdad de género y estaban dirigidos hacia militantes hombres y mujeres de las agrupaciones políticas pertenecientes a Lima Metropolitana y las regiones. Sin embargo, desarrollar talleres solo durante época electoral difícilmente permite ahondar en las diferentes problemáticas relacionadas con la participación libre de violencia de las mujeres en la política y mucho menos conseguir que los hombres participen en los procesos formativos que garantizan una vida libre de violencias.

¹² Las encuestas mencionadas son: la “Encuesta nacional a candidatas regionales en el marco de las ERM 2014”, la “Encuesta nacional a candidatos y candidatas para las ERM 2018” y la “Encuesta nacional a las candidaturas congresales ECE 2020”. Todas estas han sido desarrolladas y publicadas por el JNE.

¹³ Para más información se pueden consultar los Informativos Electorales 4, 6 y 9 editados y publicados por la ONPE y disponibles en: <https://www.onpe.gob.pe/educacion-investigacion/publicaciones/>.

¹⁴ La información sobre estos talleres se encuentra en el portal web: <https://www.onpe.gob.pe/mas-alla-del5050/>.

¹⁵ Este instrumento puede ser consultado en este enlace: <https://drive.google.com/file/d/1UyKOYgOGHjWulsdJ4-c3ZJLy5USNX0mU/view>

IV. PROPUESTAS DE REFORMAS

IV.1. Propuestas de reformas legales al régimen electoral de género orientadas hacia una mayor representación descriptiva de las mujeres

Más allá de que el régimen electoral de género peruano sea considerado como uno de los más fuertes en América Latina, resulta posible identificar una serie de áreas de oportunidad que podrían contribuir a mejorar la participación efectiva de las mujeres y su acceso a cargos de representación popular. Una de estas medidas que favorecería la representación femenina es la incorporación de la paridad transversal en los encabezamientos de las listas a los cargos a nivel legislativo. La necesidad de una reforma de estas características tiene como base el resultado de las Elecciones Generales de 2021. En este proceso electoral, a pesar de la existencia de la paridad y alternancia, las listas congresales encabezadas por mujeres fueron 59 (22.3%), mientras que en el caso de los varones fueron 205 (77.6%). Ni la paridad ni la alternancia han influido en las dinámicas partidistas que continúan favoreciendo desproporcionadamente a los varones (Llanos y Nina Tapia, 2021: 184). Por ello, una ley que garantice la igualdad en los primeros lugares es más que necesaria para evitar disparidades en la competencia.

En esta línea, también se propone evaluar la incorporación de la paridad horizontal para los cargos uninominales. La incorporación de una reforma de esta naturaleza encuentra sentido en los resultados de las últimas Elecciones Generales de 2021. En los cargos uninominales, como la presidencia de la República, solo dos de 18 candidaturas (11.1%) fueron de mujeres. Las últimas reformas introducidas al régimen electoral de género no han influido en las dinámicas partidistas que continúan favoreciendo desproporcionadamente a los varones (Llanos y Nina, 2021: 184).

A esto se le suma la necesidad de introducir ciertas especificaciones no realizadas por los procesos de reforma en 2019 y 2020. Si bien estos incorporaron la paridad y alternancia (Ley N° 31030), en la legislación no se precisa cómo se debe proceder en el caso de reemplazar a una autoridad titular por renuncia, suspensión o muerte. Aunque existe una breve mención al reemplazo por candidaturas del mismo sexo en caso a que una o un postulante desista de participar, la legislación no menciona de manera explícita a las candidaturas suplentes. En consecuencia, existe la posibilidad de propiciar renuncias de congresistas mujeres electas para que estas sean reemplazadas por suplentes varones. Este vacío en la ley puede perjudicar la representación de las mujeres en el Congreso por lo que una oportuna revisión de este tema es más que necesaria.¹⁶

IV.2. Propuestas de reformas al sistema electoral orientadas hacia una mayor participación y representación descriptiva de las mujeres

¹⁶ La ausencia de detalles específicos con respecto a la suplencia de las autoridades se presentó también en México y tuvo como consecuencia el escándalo de las “Juanitas” en 2009. En este, ocho mujeres electas por el PRI, el PVEM, el PRD y el PT renunciaron a sus escaños en la Cámara de Diputados los cuales luego fueron ocupados por suplentes hombres (Freidenberg, 2022).

El sistema electoral es otro ámbito para considerar pues su configuración y la interacción de sus elementos puede garantizar una mejora en la representación de las mujeres (Jones, 2009; Freidenberg, 2020). En el caso peruano, el voto preferencial amenaza con dejar sin efecto la implementación de la paridad y alternancia. Si bien, en principio, las reformas electorales de 2019 y 2020¹⁷ eliminaron este método de votación, el voto preferencial fue empleado en las Elecciones Generales de 2021 en conformidad con la primera disposición complementaria transitoria dispuesta por la Ley N° 30996.

De esta manera, estas últimas reformas dan a entender que será recién en las Elecciones Generales de 2026 en la que las listas serán cerradas y bloqueadas. Sin embargo, la eliminación del voto preferencial del artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N° 26859) no se ha visto acompañada de las referencias que tiene este método de votación en otros artículos (Artículos 32 y 286). Esta ambigüedad genera inseguridad jurídica para las futuras elecciones. En consecuencia, se recomienda impulsar una reforma para que en la legislación electoral especifique de manera clara y precisa la estructura de listas cerradas y bloqueadas a emplear.

A esto se le suma las ya mencionadas circunscripciones electorales pequeñas y medianas. Debido al número limitado de escaños congresales, las 27 circunscripciones poseen una magnitud distrital reducida y desbalanceada. Mientras que a las regiones les corresponden escaños que varían del 1 al 7, en Lima se alcanzó los 35 escaños en las elecciones de 2001 y 2006, 36 escaños en las elecciones de 2011, 2016 y 2020, y 33 en los comicios de 2021 (INFOgob, 2022). Esta desproporción se debe a la cantidad del electorado concentrado en la capital. Por ello, la prevalencia de circunscripciones pequeñas y medianas perjudica a las mujeres pues limita el efecto de la paridad y alternancia, especialmente si no se cuentan con medidas que garanticen el encabezamiento de las listas como es el caso. En este sentido, una propuesta de reforma para homogeneizar el número de escaños por circunscripción electoral debe abarcar necesariamente la ampliación del hemiciclo. De acuerdo con la propuesta de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, el número de congresistas debería atender al número de ciudadanas y ciudadanos presente por lo cual no puede ser una cifra fija, sino proporcional a esta variable (CANRP, 2019).

El aumento de los escaños congresales es una reforma necesaria para potenciar medidas que impulsen la integración de las comunidades indígenas y afroperuanas en el Legislativo. Los escasos resultados de la cuota nativa del 15% que se aplica en algunos territorios para las elecciones regionales y provinciales indican que este dispositivo necesita ser reemplazado por un sistema de cupos reservados consistente y basado en circunscripciones electorales especiales. De esta manera, el reconocimiento del pluralismo cultural del país necesita ser acompañado con la implementación de una medida de acción afirmativa por escaños reservados en los consejos municipales, regionales y el Congreso de la República. Para ello, se recomienda respetar las proporciones poblacionales

¹⁷ Ley N° 30996, 2019. Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional; Ley N° 31030, 2020. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos; Ley N° 31032, 2020. Ley que modifica el artículo 21 de la ley 26859 ley orgánica de elecciones para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero.

tanto de las comunidades indígenas (25%) como de la comunidad afroperuana (4%), de acuerdo con el Censo 2017 (INEI, 2018).

Además de la incorporación de cupos reservados para estos sectores de la ciudadanía, una reforma necesaria es el establecimiento de circunscripciones electorales especiales donde las comunidades nativas y afroperuanas puedan elegir sus representantes en base a criterios que tomen como referencia sus propios conocimientos y los mecanismos de elecciones comunitarias. Es fundamental también que a estos principios se sume la aplicación de la paridad y alternancia para poner freno a la paulatina reducción de la representación de las mujeres indígenas. Esta apuesta para la interculturalidad representará un gran avance para subsanar la histórica exclusión de la población indígena del ámbito político, además de facilitar la construcción de un padrón electoral no sólo sensible al género, sino también a la diversidad cultural y étnicas.

Una reforma que amplíe el número de curules congresales es imprescindible para posibilitar una serie de cambios que establezcan la igualdad en la representación de las mujeres provenientes de distintos sectores y de manera transversal. La ampliación del Congreso permitiría incrementar la magnitud distrital en las circunscripciones y atenuar el desbalance entre departamentos en términos de representación en el Legislativo. Además, un mayor número de escaños facilitaría la incorporación de dos nuevas circunscripciones reservadas para las comunidades indígenas y afroperuana, ambos necesarios para la incorporación de un número proporcional de escaños reservados para aquellas identidades culturales históricamente marginalizadas en Perú.

IV.3. Propuestas de reformas estatutarias de los partidos orientadas a una mayor participación y representación política de las mujeres

Los Estatutos de las organizaciones políticas requieren de una reforma profunda para que estos garanticen la competencia equilibrada entre mujeres y hombres, y prevengan y sancionen de manera efectiva la violencia y el acoso político. En principio, estas organizaciones deben homogeneizar las medidas de acción afirmativa presentes (paridad y alternancia) en el régimen electoral de género al interior de las organizaciones partidarias. Los partidos políticos deberían impulsar la promoción de la participación femenina como una de sus funciones o, como mínimo, contar con órganos partidarios que las representen. Estos órganos internos deben encargarse de promover la participación de las mujeres, atender sus demandas e impulsar estrategias que puedan desgenerizar el funcionamiento interno de los partidos.

Las reformas también deben ir orientadas a garantizar el financiamiento político igualitario para candidaturas de varones y mujeres. Esto incluye la cobertura en medios de comunicación en donde un análisis de la experiencia peruana demuestra desigualdades entre ambos géneros (Llanos, 2013:8; Llanos y Nina, 2021: 189-190). Como advierten Llanos y Nina (2021: 189), en las últimas Elecciones Generales de 2021 en Lima Metropolitana las mujeres recibieron un 20% menos de cobertura en radio y 10.8% menos en televisión que sus pares varones a pesar de la introducción de la paridad y alternancia en el régimen electoral de género. En consecuencia, es necesario

incorporar leyes que garanticen la distribución de financiamiento público de manera equitativa entre las candidaturas.

Finalmente, aunque no se encuentra establecido en ninguno de los Estatutos analizados (Tabla III), resulta importante que estos documentos cuenten con órganos de control para garantizar que el financiamiento público directo e indirecto se emplee de manera equitativa. Según lo señalado por Flores Sánchez (2022), Perú se destaca por la disparidad en el acceso a los medios de comunicación. Aun así, una evaluación de los ingresos y gastos reportados por las candidatas y candidatos en las Elecciones Generales de 2021 demuestra que los recursos se han distribuido de manera desigual y a favor de los varones (Rodríguez-Olivari, en prensa).

Aunque, la labor de los partidos no debe limitarse a la formación de las candidatas mujeres sino también a la prevención y sanción contra la violencia y el acoso político. Para ello, los Estatutos deben contemplar procedimientos y sanciones claras al identificar estos casos, y brindar poder suficiente a los órganos internos para poder aplicar dichas penalidades. De ahí que sea muy importante la aprobación de Protocolos contra el acoso político armonizándolos con la base de la Ley N° 31155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política y fortaleciendo las sanciones contra las y los candidatos que incurran en acoso contra las mujeres durante la campaña electoral.¹⁸ A la ausencia de sanciones se le suma la falta de canales para los reclamos o denuncias y de organismos responsables de hacer cumplir esta norma.¹⁹ En consecuencia, una nueva reforma a la Ley ya promulgada es otro punto de agenda a considerar para fortalecer los derechos políticos de las mujeres peruanas.²⁰

IV.4. Propuestas de reformas a los órganos electorales orientadas hacia una mayor participación y representación política de las mujeres

Más allá de la fortaleza del sistema de gobernanza electoral con el que Perú cuenta es importante identificar los aspectos a mejorar para facilitar la participación y representación de las mujeres. En primer lugar, la falta de equidad en materia de recursos y de espacios de promoción durante las campañas electorales evidencia la necesidad de que los organismos electorales peruanos tengan un papel más activo con las candidatas mujeres y establezcan una mayor vigilancia para que se les garanticen las mismas oportunidades que sus pares varones. Esta tarea debe realizarse en coordinación con las organizaciones políticas. Además, aunque las autoridades electorales poseen

¹⁸ La ley establece medidas para prevenir situaciones de acoso político, como las relacionadas a campañas de difusión y sensibilización, la realización de estudios e investigaciones que ayuden a conocer más sobre la situación de las mujeres.

¹⁹ Sobre esto, Tuesta Soldevilla (2021) señala que “existe una necesidad por parte del Jurado Nacional de Elecciones de reglamentar este aspecto incluyendo algún desincentivo o sanción. Sin estos elementos, la ley no protegerá de manera efectiva a las mujeres que participen en la política”.

²⁰ Freidenberg y Gilas (2022) recomiendan que la Ley peruana atienda una serie de reformas que lleven a fortalecer los marcos normativos existentes en materia de tipificación de la violencia; en relación con la coordinación institucional de las autoridades que deben atender las denuncias; en cuanto a la protección de las víctimas; las sanciones y, finalmente, en cuanto a las medidas de reparación de los derechos de las víctimas.

una injerencia limitada en el funcionamiento interno de los partidos, estas pueden fiscalizar el accionar de los mismos con respecto a las normas vinculadas al régimen electoral de género.²¹

Los órganos electorales se comprometan, conjuntamente al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en la elaboración de un protocolo integral de actuación frente a los casos de acoso político. Este protocolo debe necesariamente incluir situaciones de violencia política por razón de género que las mujeres experimenten tanto durante las elecciones como en otros espacios. De ahí que sea importante la armonización de la ley peruana con lo establecido en la Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política, impulsada por la Comisión Interamericana de la Mujer (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), lo que implica ponerle más dientes a ese sistema normativo.

Con el objetivo de combatir la discriminación y la violencia que busca obstaculizar la participación y representación política de las mujeres pertenecientes a grupos culturales y étnicos marginalizados será necesario además fortalecer el enfoque interseccional e intercultural aplicado a la identificación de los casos de acoso político y a la atención de estos. Una experiencia comparada interesante en ese sentido es la norma ecuatoriana, que establece mecanismos de identificación de la violencia en clave intercultural.

En este sentido, una mejora de los instrumentos para la recolección de datos deberá contemplar la inclusión de especificaciones vinculadas a la diversidad étnica y cultural. En consecuencia, se recomienda que en las encuestas realizadas por el JNE se incluya también a los hombres para recoger sus percepciones y testimonios sobre el acoso político hacia las mujeres, y diseñar actividades de sensibilización y prevención focalizadas a este sector. Además, es de vital importancia ofrecer servicios de vigilancia y atención frente al acoso político orientados al bilingüismo contemplando no solo el quechua y aimara, sino también otras lenguas predominantes en distintas regiones del país.

El bilingüismo debe ser incorporado en las actividades formativas pues es necesario para potenciar al máximo el alcance de las capacitaciones técnicas para lideresas y los talleres de educación electoral, especialmente en las regiones y en contextos ubicados en la periferia. A raíz de los recientes retrocesos en términos de educación sexual integral en los centros educativos es también fundamental potenciar al máximo los ciclos de talleres de educación cívica e igualdad de género dirigidos a la población en general, hombres y mujeres, con una particular atención a la juventud. Esta se considera una medida clave para prevenir el acoso político hacia las mujeres en el largo plazo, como también lo es la formación focalizada en materia de igualdad y participación política libre de violencia para las dirigencias de las agrupaciones políticas. En este sentido, se recomienda a las instituciones competentes adoptar medidas a favor de la educación en igualdad. Esto sería posible con la aprobación de una Ley que exija la capacitación obligatoria en perspectiva de género y violencia contra las mujeres no solo para todos los funcionarios del Estado, sino también para los representantes públicos.

²¹ Prueba de ello es la Resolución N° 1003-2022-JNE en la que el JNE solicita el estricto cumplimiento de la paridad horizontal en fórmula de gobernador y vicegobernador regionales.

V. CONCLUSIONES EN CLAVE COMPARADA

La presente investigación tuvo como objetivo la evaluación de las condiciones de representación política de las mujeres en Perú y presentar diferentes propuestas de reforma política y electoral para mejorar dicha representación política. El diagnóstico ha demostrado una mejora sustancial en el régimen electoral de género de este país. Esta mejora es efecto directo de las reformas electorales de 2019 y 2020 que introdujeron la paridad y alternancia en las listas electorales de cumplimiento obligatorio. Sin embargo, a pesar de la introducción de estas medidas existen aún algunos elementos que impiden la competencia igualitaria entre las candidaturas.

De esta manera, se identifican cuatro apartados en donde se deben realizar reformas que tengan como objetivo final la mejora de la representación de las mujeres. El primero se vincula al régimen electoral de género que, a pesar de la mejora significativa ya mencionada continúa presentando algunas características que pueden afectar a las candidatas. En específico, la aplicación de la paridad y alternancia evidenció que estas medidas no son suficientes para igualar las oportunidades a las que acceden las mujeres y varones. Prueba de ello son los encabezamientos de las listas que en su mayoría se encontraban ocupadas por varones lo que supone la necesidad de implementar la paridad horizontal en todos los niveles. Asimismo, la legislación actual no menciona explícitamente cómo se debe proceder para reemplazar a una autoridad titular por renuncia, suspensión o muerte. Para estos casos, se recomienda que se detalle que los reemplazos y las candidaturas suplentes deben corresponder al mismo género. Para estas reformas, el caso mexicano puede servir de referencia para las y los legisladores peruanos debido a la aplicación de las medidas ya mencionadas y el éxito electoral de la representación de las mujeres (Freidenberg, 2022).

El sistema electoral es otro elemento para tomar en cuenta pues este afecta de manera directa en cómo los votos se transforman en escaños. El uso del voto preferencial para la elección congresal dificulta el acceso de las mujeres a los puestos de poder. Aunque virtualmente la legislación ya no hace referencia a este sistema es posible reconocer algunas referencias a este método de votación en la LOE (artículos 32 y 286). Este escenario genera una situación de inestabilidad jurídica para los siguientes comicios nacionales. Al respecto, el caso ecuatoriano y su transición del voto preferente a las listas cerradas y bloqueadas con su reforma del 2019 es un claro ejemplo al que las y los legisladores peruanos deben referirse para solventar este tópico (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 1977-2022).

Otro aspecto vinculado al sistema electoral y de necesaria consideración es el tamaño de las circunscripciones electorales. El sistema electoral peruano posee 27 circunscripciones cuyos escaños se reparten de manera proporcional de acuerdo con la densidad de población y a un límite de 130 escaños determinado por la Constitución. Estas condiciones generan una distribución desigual de escaños y la mayoría de estos son de mediana o pequeña escala lo que presupone también una barrera de acceso para las mujeres. Este elemento no es de fácil solución pues supone el incremento de los escaños y, a su vez, una reforma integral del sistema electoral del Legislativo. Los partidos políticos también son elementos que afectan a la representación política de las mujeres. En líneas generales, las organizaciones políticas peruanas aún no poseen medidas de

acción afirmativa para la elección de cargos internos ni procedimientos que prevengan y sancionen el acoso y violencia político en contra de las mujeres. Asimismo, existe evidencia que sugiere una distribución de los recursos desigual en favor de los candidatos hombres (Flores Sánchez, 2022; Rodríguez Olivari, en prensa). En consecuencia, es necesario una reforma de los estatutos partidarios para que homologuen la paridad y alternancia ya aplicada en las elecciones y mantengan un procedimiento que sancione el accionar que atente contra los derechos políticos de las mujeres.

Finalmente, la última institución considerada que influye en la representación de las mujeres peruanas son los organismos electorales. Si bien estos desarrollan actividades de capacitación y sensibilización dirigida a los partidos políticos con el objetivo de mejorar la participación de las mujeres, el impacto de estas medidas es difícil de cuantificar pues no son parte de una estrategia transversal y constante. Un aspecto que destacar sobre los organismos electorales es la importancia que poseen estos en la fiscalización del financiamiento público y que este sea distribuido equitativamente. Aunque, en la actualidad, los recursos aún continúan siendo otorgados de manera desigual a favor de los hombres.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Archenti, Nélica y María Inés Tula, 2017, “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”, en Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 29-44.

Asociación Civil Transparencia, 2013, *Retos para la participación política de las mujeres en el Perú*, Cuadernos para el dialogo político (4). Lima: Asociación Civil Transparencia. Disponible en: https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/reportes/Retos%20para%20la%20participaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20mujeres_Transparencia.pdf.

Bjarnegård, Elin y Kenny, Meryl. 2015. “Revealing the ‘secret garden’: the informal dimensions of political recruitment”. *Politics and Gender* 11 (4), 748–753.

Caminotti, Mariana y Freidenberg, Flavia. 2016. “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228), 121-144

Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), 2019, *Hacia democracia del Bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

Cueva Hidalgo, Carla, Rubí Rivas Cossío y Enith Pinedo Bravo, 2017, “El acoso político hacia las candidatas en el proceso electoral regional en 2014”, en Freidenberg, Flavia y Gabriela Del Valle. Eds. *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 285-308.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics". *Scandinavian Political Studies* 11(4), 275-297.

De Guzmán, Sandra Ximena, 2021, "De la representación descriptiva a la representación sustantiva en Perú: participación política de las mujeres congresistas en el período 2020–2021". *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies*, vol. 2 (1), 400-418.

Del Águila, Alicia, 2012, "Historia del sufragio en el Perú: s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena", en Del Águila, Alicia y Milgados Suito. Eds. *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones, 17-36.

Del Águila, Alicia y Milagros Suito, 2012, *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Jurado Nacional de Elecciones.

DNEF-JNE, 2020, *Análisis de casos de acoso político: elecciones congresales extraordinarias 2020*. Disponible en:
https://drive.google.com/drive/folders/1r1rCtaCXfNZ_DNNmMGau1ZfNVGfS8hD.

Flores Sánchez, Daniela, 2022, "Las (des)ventajas mediáticas". *Blog del #ObservatorioReformas en Voz y Voto*. Disponible en: https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/las-desventajas-mediaticas?category_id=11 [Consultado el 20 de junio de 2022, a las 20:00 hs.].

Franceschet, Susan, Krook, Mona Lena y Piscopo, Jennifer M. 2012. *The Impact of Gender Quotas*. New York: Oxford University Press.

Freidenberg, Flavia, 2020, "Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America". *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Disponible en: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676> [Consultado el 25 de noviembre de 2021, a las 20:03 hs.].

Freidenberg, Flavia, 2022, "La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados", en Flavia Freidenberg y Karolina Gilas. Eds. *La construcción de las democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 15-57.

Freidenberg, Flavia y Karolina Gilas. “¿Normas poco exigentes? Los niveles de exigencia normativa de las leyes contra la violencia política en razón de género en América Latina”. *Revista Política y Sociedad*, vol. 59 (1): 1-14. ISSN-e: 1988-3129. <https://doi.org/10.5209/poso.77802>

Gallagher, Michael, 1988, “Introduction”, en Michael Gallagher y Michael Marsh. Eds. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

Htun, Mala, 2004, “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”. *Perspectives on Politics*, vol. 2, núm. 3, 439-458.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018, *La autoidentificación étnica: población indígena y afroperuana*, Censos nacionales 2017. Lima, Perú.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2021, *Estadísticas del Bicentenario*, Lima, Perú. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3293836-estadisticas-del-bicentenario>.

INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad, 2018, *Elecciones regionales y municipales 2018: Resultados y perfil de las autoridades electas*, Reporte N°8, Serie EMC 2018. Disponible en: <https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGgxRTDpwoK@qTLPu6KPzP4UF%2BCttQ=Ex&tk=MUQAbdllyg=Qd>.

INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad, 2019, *Elecciones municipales complementarias 2019: Balance general del proceso*, Reporte N° 5, Serie EMC 2019. Disponible en: <https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGgxRTDp0W%2BrJmjX90C55mFLfuHFskmZet0giQ6VOI7SrDYFJoiEx&tk=kUeFWDNQ@sM=eD>.

INFOgob – Observatorio para la Gobernabilidad, 2022, *Base de datos*. Disponible en: <https://infogob.jne.gob.pe/BaseDatos>.

Jaramillo Huamán, Cristhian, 2022a, “Perú: reglas fuertes, sistema electoral poco amigable y baja representación política de las mujeres”. En Flavia Freidenberg y Karolina Gilas. Eds. *La construcción de las democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,

Jaramillo Huamán, Cristhian, 2022b, “Avances en la representación simbólica en un escenario hostil: el caso del Congreso de la República del Perú (2016-2019)”, en Gilas, Karolina. Eds. *La Representación Simbólica de las Mujeres en América Latina*. Ciudad de México: FCPyS UNAM.

Jaramillo Huamán, Cristhian, 2019, “Menos mujeres, menos democracia: la cuota de género en las elecciones peruanas”, *Oraculus*. Disponible en: <https://oraculus.mx/2019/01/25/menos-mujeres-menos-democracia-la-cuota-de-genero-en-las-elecciones-peruanas/> [Consultado el 19 de julio de 2022, a las 15:17 hrs.].

Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2020a, *Participación de los Pueblos Indígenas en elecciones provinciales 2006-2018*, Reporte N°1, Serie Participación Política de los Pueblos Indígenas, Programa para la Igualdad Política, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2020b, *Participación de los Pueblos Indígenas en elecciones regionales 2006-2018*, Reporte N°2, Serie Participación Política de los Pueblos Indígenas, Programa para la Igualdad Política, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2020c, *Participación de los Pueblos Indígenas en elecciones generales*, Reporte N°3, Serie Participación Política de los Pueblos Indígenas, Programa para la Igualdad Política, Perú.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2020d, *Reporte Electoral 6: Encuesta a candidaturas congresales. Resultados preliminares. Elecciones Congresales Extraordinarias ECE 2020*, Lima, Perú.

Jones, Mark P, 2005, “The Desirability of Gender Quotas: Considering Context and Design”. *Politics and Gender*, vol. 1 (4), 645-652.

Jones, Mark P, Santiago Alles y Carolina Tchintian, 2012, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 32 (2), 331- 357.

Krook, Mona Lena, 2009, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press

Llanos, Beatriz y Tello, Pilar, 2012, *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*, Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Llanos, Beatriz y Nina Tapia, Juana, 2021, “La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario”. *Revista Elecciones*, vol. 20 (22), 169-196. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.05>

Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2022), 2021, Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM)/Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2015, “Número de mujeres electas como autoridades en el 2014 en aumento en comparación al 2010”, *Gobierno del Perú*, publicado el 7 de

marzo. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/onpe/noticias/538101-numero-de-mujeres-electas-como-autoridades-en-el-2014-aumento-en-comparacion-al-2010> [Consultado el 07 de julio de 2022, a las 14:00 hs].

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2022, *Presentación de resultados. Elecciones Generales y Parlamento Andino 2021*. Disponible en: <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/>

Paniagua Corazao, Valentín. 2003. "El derecho de sufragio en el Perú". *Revista Elecciones*, vol. 2 (2), 61-89. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2003.v2n2.04>

Pinedo, Enith, Carla Cueva, Rubi Rivas y Diana Miloslavich, 2017, *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Rodríguez-Olivari, Denisse, en prensa, *Estudio sobre los resultados del registro de aportes, ingresos y gastos de campaña: Organizaciones políticas y candidaturas en las Elecciones Generales 2021*. Lima: ONPE.

Roza, Vivian, Llanos, Beatriz, Garzón de la Roza, Gisela. 2010. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Nueva York y Estocolmo: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Schmidt, Gregory, 2020, "Are Open or Closed Lists Better for Women? A Comparison of Lima and the Provinces in Peru". *Apuntes*, núm. 86, 147-169.

Schwindt Bayer, Leslie, 2018, Ed. *Gender and representation in Latin America*. New York: Oxford University Press.

Tuesta Soldevilla, Fernando. Entrevista personal para la evaluación del Régimen Electoral de Género en Perú: Diagnóstico y Propuesta, realizada con el politólogo, el 20 de agosto de 2021 [vía digital].

Zovatto, Daniel y Ileana Aguilar, 2013, "Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos". *Revista de Derecho Electoral*, núm. 15, 210-225.

VI. NORMATIVA

Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979): Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Convención De Belém Do Pará (1994): Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres]. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.17). Disponible en: <https://www.oas.org/en/cim/docs/ViolenciaPolitica-LeyModelo-ES.pdf>

Perú, 1979. Constitución Política del Perú. Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>

Perú. Congreso de la República. 1993. Constitución Política del Perú. Disponible en: http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/Const-peru-oficial.pdf

Perú. Congreso de la República. 1996. Proyecto de Ley N° 2574/96-CM-CR. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_1995.nsf/0/195aa9abec36a9b1052580bb006df619/\\$FILE/PL0257419970313.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/tradoc_condoc_1995.nsf/0/195aa9abec36a9b1052580bb006df619/$FILE/PL0257419970313.pdf)

Perú. Congreso de la República. 1997. 24° Sesión (Matinal). Segunda Legislatura Ordinaria de 1996. Lima. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C205257816005973D0/\\$FILE/SLO-1996-24.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C205257816005973D0/$FILE/SLO-1996-24.pdf)

Perú. Congreso de la República. 2002. 3° Sesión (Vespertina). Segunda Legislatura Ordinaria de 2001. Lima. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/227db93056c412770525747c00615013/\\$FILE/TSP03-A140302.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/227db93056c412770525747c00615013/$FILE/TSP03-A140302.pdf)

Perú. Congreso de la República. 2020a. *Expediente Virtual Parlamentario. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.* Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/04626?opendocument

Perú. Congreso de la República. 2020b. *Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos.* Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-por-la-que-se-modifican-normas-de-la-legislacion-elector-ley-n-31030-1872881-1/>

Perú. Congreso de la República. 2021. *Proyectos de Ley.* Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

Perú. Ley N° 12391, promulgada el 7 de septiembre de 1955. Disponible en: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/12391-sep-7-1955.pdf>

- Perú. Ley N° 26486, promulgada el 17 de junio de 1995. Disponible en:
<https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/jne.pdf>
- Perú. Ley N 26487, promulgada el 17 de junio de 1995. Disponible en:
<https://pdba.georgetown.edu/Electoral/Peru/procesos.pdf>
- Perú: Ley N° 26497, promulgada el 28 de junio de 1995. Disponible en:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1501056/Ley_N%C2%B0_26497.pdf.pdf?v=1609359964
- Perú, Ley N° 26859, promulgada el 01 de octubre de 1997. Disponible en:
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones_Ley_N_26859.pdf?v=1576170785
- Perú. Ley N° 27734, promulgada el 28 de mayo de 2002. Disponible en:
<https://leyes.congreso.gob.pe/documentos/Leyes/27734.pdf>
- Perú Ley N° 27683, promulgada el 15 de marzo de 2002. Disponible en:
https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/LEY%20DE%20ELECCIONES%20REGIONALES%20.pdf
- Perú. Ley N° 28869, promulgada el 11 de agosto de 2006. Disponible en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/231A3D8E7F0DCBF205257AD90062EAFA/\\$FILE/28869.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/231A3D8E7F0DCBF205257AD90062EAFA/$FILE/28869.pdf)
- Perú. Ley N° 29403, promulgada el 08 de setiembre de 2009. Disponible en:
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0980AEB349C7BCF9052577AF007E9724/\\$FILE/29403.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0980AEB349C7BCF9052577AF007E9724/$FILE/29403.pdf)
- Perú. Ley N° 30996, promulgada el 05 de agosto de 2009. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-la-ley-organica-de-elecciones-respecto-al-s-ley-n-30996-1801519-2/>
- Perú. Ley N° 31030, promulgada el 22 de agosto de 2020. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-por-la-que-se-modifican-normas-de-la-legislacion-elector-ley-n-31030-1872881-1/>

Perú. Ley N° 31032, promulgada el 22 de julio 2020. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-modifica-el-articulo-21-de-la-ley-26859-ley-organic-ley-n-31032-1872881-3/>

Perú. Ley N° 31155, promulgada el 06 de abril de 2021. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-previene-y-sanciona-el-acoso-contra-las-mujeres-en-l-ley-n-31155-1941276-2/>

VII. SIGLAS

JNE: Jurado Nacional de Elecciones

LOE: Ley Orgánica de Elecciones

ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales

RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil