atenea

Por una democracia 50/50

ATENEA: MECANISMO DE ACELERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

"LA PARIDAD QUE NO LLEGA: AVANCES Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES PERUANAS"

PERÚ | DIAGNÓSTICO NACIONAL

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

ONU MUJERES

INTERNATIONAL IDEA
INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

Coordinación Técnica Nacional
Pilar Tello – Coordinadora de Género para América Latina, IDEA Internacional
Eliana Villar – Representante de ONU Mujeres Perú
Leonor Suárez – Oficial de Paz y Gobernabilidad PNUD Perú

Coordinación Regional Proyecto ATENEA
Pilar Tello – Coordinadora de Género para América Latina, IDEA Internacional
Irune Aguirrezabal– Asesora Regional en Participación Política de las Mujeres, ONU Mujeres
Eugenia Piza López – Team Leader Gender Cluster for Latin America and the Caribbean Panama Regional Center (RSC-LAC)

Consultores a cargo de la investigación
Beatriz Llanos – Doctora en Gobierno y Administración Pública, Abogada, Consultora en Democracia y Género
Juana Nina – Especialista en Datos

Con la asistencia técnica regional de José Incio, Especialista Estadístico Atenea

Atenea

Por una democracia 50/50

ATENEA: MECANISMO DE ACELERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

"LA PARIDAD QUE NO LLEGA: AVANCES Y DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES PERUANAS"

PNUD
Al servicio de las personas y las naciones

ONU MUJERES

IDEA
INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

INDICE

Prólogo 7

Agradecimientos 9

I. ¿Qué es ATENEA? 11

I.1 Breve descripción del Mecanismo para Acelerar la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe 11

I.2 El proceso de aplicación en Perú y los resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política 14

II. Aplicando ATENEA en el Perú 19

II.1 A modo de introducción: situación general de las mujeres peruanas 19

II.2 Principales hallazgos, por dimensión, en el caso peruano 20

II.2.1 Compromisos asumidos por el Estado con la Igualdad en la Constitución y en el marco legal (dimensión 1) 20

a. Marco normativo de protección de derechos de las mujeres: los avances 20

b. La violencia y/o acoso político contra las mujeres: la regulación pendiente en el caso peruano 22

II.2.2 Ejercicio del derecho al sufragio (dimensión 2) 25

II.2.3 Cuota/paridad (dimensión 3) 26

a. La regulación de la cuota de género en el Perú: antecedentes y diseño 26

b. Las reformas que no fueron y que podrían ser: intentando avanzar más allá de la cuota regulada 29

II.2.4 Poder Ejecutivo y administración pública (dimensión 4) 33

a. Mejoras en el acceso y desafíos en el tipo y jerarquía de los cargos desempeñados 33

b. La institucionalidad de género: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los avances hacia la transversalización 35

II.2.5 Poder Legislativo (dimensión 5) 36

a. Evolución de la presencia de mujeres en el Legislativo: avances con techo histórico e inequidades en la competencia electoral 36

b. Las elecciones de 2016 y las condiciones para el ejercicio de la representación parlamentaria en la actual legislatura 40

c. Más presencia en el Legislativo, ¿mayor poder? 42

II.2.6 Poder Judicial y Poder Electoral (dimensión 6) 44

a. Un paso atrás: el acceso de las mujeres al Poder Judicial y Poder Electoral 44

II.2.7 Partidos políticos (dimensión 7) 48

a. Del dicho al hecho: for talezas retóricas y reparto piramidal del poder 48

II.2.8 Poder local (dimensión 8) 54

a. Acceso a los cargos municipales: inequidades en la nominación cuando no hay cuota 54

b. El acceso a los cargos en el nivel regional 57

c. Condiciones en las que las mujeres ejercen sus cargos en estos niveles de elección 59

III. Conclusiones y recomendaciones 61

Anexo 1 67

Bibliografía 69

PRÓLOGO

Más de veinte y cinco años han pasado desde que en América Latina se aprobó legalmente la primera acción afirmativa para incorporar un número mínimo de mujeres (30%) en las nominaciones electorales. Perú fue uno de aquellos países que se insertó en la primera ola de este tipo de reformas que ayudaron a democratizar los sistemas políticos mejorando el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular a través de medidas entendidas como temporales que, reconociendo su gran trascendencia, deben ser vistas como un primer paso, más no el último ni el único, para mejorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en condiciones de igualdad. Es un compromiso de los Estados, pero, a la vez, una deuda pendiente por parte de nuestras democracias. Hoy la región avanza por el camino de las reformas en los procesos electorales bajo el amparo de un nuevo paradigma en el que la búsqueda de la igualdad sustantiva pasa por una profunda redefinición del poder que implica la construcción de una democracia paritaria en la que hombres y mujeres participen en función de su peso poblacional proporcional (50%-50%), y en la que también deben tener garantizadas las condiciones para un ejercicio real y efectivo de sus funciones en los espacios públicos y políticos en todos los niveles de gobierno. En paralelo, el desafío de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres ha cobrado un nuevo impulso con la reciente aprobación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que ha incorporado un enfoque de género en todos sus objetivos y metas al haberse incluido un objetivo específico (5) en virtud del cual los Estados deben "asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública".

No cabe duda de que el Perú ha logrado importantes avances, aunque no siempre sostenidos y no exentos de retrocesos, en la participación de las mujeres en los espacios públicos y políticos. Su presencia ya no es una excepción: la política peruana es impensable sin ellas. Sin embargo, solo una mirada integral puede revelar los importantes desafíos que todavía subsisten para profundizar la democratización de sistemas políticos en los que la apertura de espacios para las mujeres sigue enfrentando resistencias que se reinventan y que se suman a un contexto de desigualdad estructural (cultural, social y económica) que sigue haciendo más difíciles las condiciones de su participación.

El documento que aquí se presenta es producto de una iniciativa conjunta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres -ONU Mujeres- e Idea Internacional, iniciativa que ya ha sido aplicada en ocho países de la región (Panamá, Honduras, Chile, Uruguay, Argentina, México y Guatemala) incluido el Perú. ATENEA -Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres- es una iniciativa que busca generar información y análisis, así como recomendaciones específicas, de políticas para ser puestas a disposición de los actores nacionales para su debate, utilización e implementación con miras al avance de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria.

Con diferentes herramientas, como el Índice de Paridad Política incluido en este diagnóstico, los derechos políticos de las mujeres son analizados a partir de ocho dimensiones: Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal, Ejercicio del derecho al sufragio, Cuota/paridad, Poder Ejecutivo y administración pública, Poder Legislativo (Cámara Baja/Única), Poder Judicial y Electoral; Partidos políticos; y Poder Local (Municipal). Estamos seguros que estos hallazgos - que son un esfuerzo que se suma al de diferentes actores que ya han trabajado a favor de nuevos cambios, cuantitativos y cualitativos, en la participación política de las mujeres- serán un importante aporte en el camino de las reformas hacia una democracia paritaria que el país aún tiene pendiente recorrer.

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación refleja los esfuerzos conjuntos de tres organizaciones que, durante años, han trabajado promoviendo un ejercicio sustantivo de los derechos políticos de las mujeres latinoamericanas: PNUD, IDEA INTERNACIONAL y ONU MUJERES. No hubiera sido posible sin la articulación permanente de esfuerzos de los equipos de sus oficinas regionales y nacionales para seguir implementando la iniciativa conjunta ATENEA en diferentes países de la región y así generar nuevo conocimiento orientado a la acción.

Por ello, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a dichos equipos por el impulso de esta iniciativa y por haber promovido su aplicación en el Perú en un momento en el que en el país se debaten importantes reformas en las que la discusión sobre el logro de una democracia paritaria no puede estar ausente. Asimismo, se agradece a Claudia Patricia Duharte Barreda por la revisión de estilo de este documento y a Andrea Arias Mego por su diagramación.

1. ¿QUÉ ES **ATENEA**?

I.1 Breve descripción del Mecanismo para Acelerar la Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe

Desde el año 2011, el Área de Género del PNUD Regional, ONU MUJERES e IDEA Internacional han creado una alianza con el fin de impulsar una herramienta orientada a dinamizar, y acelerar los progresos en el acceso y ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. Conscientes de que hay que complejizar la mirada de las desigualdades en el ámbito político para generar cambios sostenidos, en 2014 pusieron en marcha de manera conjunta el proyecto ATENEA- Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres que permitirá, en los diecinueve países de América Latina y el Caribe donde se aplique[1]:

- Contar con información sistemática, periódica, comparable y con perspectiva de género sobre la presencia de las mujeres en los distintos espacios de participación política.
- Realizar un análisis multidimensional sobre el acceso, el ejercicio y la permanencia de las mujeres, así como sobre las condiciones para su participación en diversos espacios de poder político.
- Generar recomendaciones específicas, y estratégicas para avanzar en la igualdad de género y la paridad en cada país en el ámbito de los derechos políticos.
- Promover la acción coordinada entre actores nacionales para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres.

Hasta el momento, la iniciativa ha sido implementada en Panamá, Honduras, Chile, Uruguay, México, Argentina, Guatemala y Perú. Su implementación implica el desarrollo de cuatro estrategias específicas e interrelacionadas, denominadas los "pilares" del Sistema: la información, el análisis, la comunicación y la acción. Facilitadas en cada país por las oficinas nacionales de las organizaciones impulsoras, estas estrategias se desarrollan en el marco de procesos de diálogo con los actores político-institucionales y sociales relevantes en el área de la participación política[2] quienes intercambian información y experiencias, retroalimentan el análisis, difunden los hallazgos y son responsables finales de la acción política en la medida en que se apropien de los hallazgos de la iniciativa.

La ejecución de cada una de estas estrategias a nivel nacional implica lo siguiente:

Información
La implementación de ATENEA supone la recolección de información a través de una ficha estandarizada con preguntas orientadas al relevamiento de los datos que alimentan el Índice de Paridad Política (IPP). Este índice mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria a través de ocho dimensiones de análisis, y 40 indicadores estandarizados y comparables. Dicha ficha permite, además, recabar información complementaria para contextualizar y tener un panorama más integral de los hallazgos, como, por ejemplo, el relacionado con los compromisos nacionales con la igualdad, el sistema electoral vigente, datos históricos de presencia de mujeres en cargos y otras condiciones importantes para el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

Análisis
A partir de la información sistematizada, ATENEA impulsa la generación de un Diagnóstico Nacional que brinda un análisis integral del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres, junto con recomendaciones muy concretas para impulsar reformas (en caso sean necesarias) sobre la base del Índice de Paridad Política (IPP), la información complementaria que también se recolecta de manera estandarizada en todos los países, y la identificación de buenas prácticas.

Comunicación
El tercer pilar de ATENEA incluye el diseño de un plan de comunicación que, partiendo de la identificación de las

1 Los diecinueve países en los que se tiene previsto aplicar esta iniciativa son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
2 Dependiendo de cada uno de los países en los que se aplique la iniciativa, estos actores pueden ser representantes de las autoridades electorales, del mecanismo de la mujer, de organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de derechos políticos de las mujeres, de bancadas parlamentarias de mujeres, de foros multipartidarios, de los partidos políticos con representación parlamentaria, de expertos que investigan temas relacionados con los derechos políticos de las mujeres o de redes de mujeres en diferentes cargos de elección popular, entre otros.

prioridades definidas por cada diagnóstico nacional, transmite mensajes comunicacionales claros por diversas vías a la opinión pública en general, a los tomadores de decisiones y a las organizaciones que trabajan en la incidencia política.

Acción

Sobre la base de las recomendaciones concretas generadas, el cuarto pilar de ATENEA implica un proceso de diseño de "rutas de acción", que se canaliza a través de espacios de diálogo con el fin de promover e implementar actuaciones coordinadas para lograr reformas políticas y cambios a favor del ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres en cada país, proceso en el cual los propios actores nacionales son los protagonistas. Dichos espacios, a nivel colectivo o individual, podrán integrarse además en redes regionales de diálogo, intercambio de experiencias e incidencia en favor de la paridad impulsadas por ATENEA que coadyuven a consolidar un clima político cada vez más favorable hacia la democracia paritaria en la región latinoamericana.

Cuadro 1: Dimensiones y número de indicadores del Índice de Paridad Política[3]

Dimensión	Definición	nº indicadores
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	Recoge las condiciones formales mínimas que cada Estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política.	5
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	Monitorea el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a las autoridades.	1
III. CUOTA/PARIDAD	Monitorea los esfuerzos del Estado por cumplir sus compromisos generando condiciones, a través de acciones afirmativas o medidas paritarias, para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones de todo nivel.	9
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas.	5
V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja/Única)	Mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales.	10
VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL	Mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella.	3
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	Mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones partidarias y, por tanto, en la agenda política y el debate público.	5
VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)	Mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel municipal.	2

El Índice de Paridad Política mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria sobre la base de las dimensiones e indicadores que se detallan en el cuadro 1.

Este Índice otorga puntuaciones entre 0 y 100 puntos por cada indicador, en promedio por cada dimensión y en promedio para el país, basándose en la distancia del puntaje obtenido respecto de los objetivos predefinidos para cada indicador. Los pasos y fórmulas específicos de cálculo pueden consultarse en el cuadro 2.

3 En el caso de la V Dimensión Poder Legislativo, por cuestiones de comparabilidad se optó metodológicamente por analizar en el Índice sólo la Cámara Baja/Única que es común a todos los diecinueve países contemplados en esta iniciativa a diferencia del Senado que sólo existe en Argentina, Bolivia, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 2: Cuadro explicativo del cálculo del Índice de Paridad Política

El Índice de Paridad Política incluye indicadores de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio que tienen como características comunes el hecho de ser comparables y comprehensivos. Los indicadores son comparables, porque el objetivo es evaluar la situación de la participación política de las mujeres en una región (en este caso América Latina y el Caribe) y la posición de cada uno de los países con respecto a un ideal de paridad; por ello, se evalúa la situación de manera transversal entre ellos. Por otro lado, los indicadores son comprehensivos, porque el Índice no radica en una sola fuente de variación, sino que cambia en función de los 40 indicadores que lo componen.

El cálculo de este Índice implica que, para cada uno de los 40 indicadores, se haya definido un objetivo en el que se determine el valor óptimo al que todos los países deberían llegar. Para obtener el puntaje en cada indicador -en base a la información recabada- se calcula la distancia entre los resultados registrados en cada país y el objetivo predefinido con la finalidad de medir qué tan cerca o lejos se encuentran los países de alcanzar la meta propuesta.

A continuación, se estandarizan las distancias hacia los objetivos propuestos, de modo que todos los países obtengan un puntaje entre 0 y 1, donde 0 significa que el país cumplió con el objetivo, alcanzando la meta propuesta, y 1 que el país está completamente alejado del objetivo. Luego, se invierte la escala de cada uno de los indicadores, de modo tal que el número 1 refleje la mejor situación posible (que el país llegó a la paridad y reúne las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres) y 0 refleje la peor situación posible, (que el país no ha logrado ningún avance hacia la meta de la paridad y el establecimiento de condiciones mínimas). Finalmente, se multiplica este resultadopor 100 de modo que el puntaje oscila entre 0 y 100 puntos.

En el caso de los indicadores de presencia (en cargos o candidaturas) el objetivo es que las mujeres constituyan un 50% en los espacios de decisión pública (presencia paritaria). Así, por ejemplo, si un país tiene un 50% o más de mujeres en la Cámara Baja/Única obtendría un puntaje de 100 puntos. En el caso de los indicadores que miden determinadas condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, el objetivo es su existencia. Por ejemplo, la existencia de una bancada de mujeres parlamentarias interpartidaria en Cámara Baja/Única obtendría una puntuación de 100 puntos, mientras que su no existencia acarrearía una puntuación de 0 puntos.

Todos los pasos descritos para el cálculo de cada uno de los indicadores pueden resumirse en la fórmula que se detalla a continuación.

El puntaje del indicador y para el iésimo (i) país es $$y_i = \left(1 - \frac{b - a_1}{b}\right) * 100$$

donde
b = Objetivo propuesto para el indicador
a = Valor obtenido para el país (i)

La condición es que si $\frac{b - a_1^*}{b} < 0$ entonces se asume como 0.

Finalmente, para obtener la puntuación global por país, se calcula el promedio aritmético de los indicadores para cada dimensión; así, el promedio de las dimensiones es el puntaje final.

I.2 El proceso de aplicación en Perú y los resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política

La implementación del proyecto ATENEA en Perú se inició en diciembre de 2016 en el marco de una coordinación conjunta entre las oficinas nacionales de ONU MUJERES, PNUD e IDEA INTERNACIONAL en un proceso que contó con la asesoría de un Equipo Interagencial Regional integrado por representantes de las tres organizaciones mencionadas. Además, se produjo en un momento muy propicio para la generación de información y difusión cuantitativa y cualitativa, y desde una mirada integral del estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En Perú, tras las elecciones generales de 2016, se inició un proceso de propuesta y discusión de una reforma político- electoral en el seno del Parlamento que abrió la oportunidad para establecer, como un punto importante en la agenda, la necesidad de introducir mejoras en el diseño institucional que permitan que el país se oriente más rápidamente hacia una mayor y mejor representación política de las mujeres, mejores condiciones para su desempeño, y una representación más sustantiva de sus intereses (sin desconocer los avances ya realizados hasta el momento). Una reforma que a la fecha de elaboración de este informe aún no se ha producido.

Este informe presenta los resultados de la implementación de las estrategias de información y análisis en Perú. En este marco, se aplicó el Índice de Paridad Política que, en base a los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales adoptados por los Estados, define el derecho a la participación política de las mujeres como

El derecho (...) al acceso y la plena participación en la vida política y pública lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo[4].

Realizados los cálculos, Perú obtuvo un puntaje global promedio de 60.1 en el Índice de Paridad Política sobre un total de 100 puntos posibles. Si se analiza cada una de las dimensiones del Índice, se evidencia que las puntuaciones más altas se presentaron en cuatro dimensiones en las cuales el país obtuvo puntajes entre 68 a 80 puntos. Estas fueron, en orden descendente: Ejercicio del derecho al sufragio (83.3 puntos sobre 100); Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (80 puntos sobre 100); Poder Ejecutivo y administración pública (69.7 puntos sobre 100); y Poder Legislativo (68.9 sobre 100). En una zona intermedia, se ubicó la dimensión de Partidos Políticos con 56.7 puntos (sobre 100) con algunos avances, y otras tres dimensiones se ubicaron en una zona crítica: Cuota – paridad con 46.7 puntos (sobre 100), Poder Judicial y Poder Electoral con 43.9 puntos (sobre 100) y el Poder local con 31.3 puntos (sobre 100).

4 Al respecto ver ATENEA- documento explicativo del Índice de Paridad Política, pág. 4.

Cuadro 3: Resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política en Perú

Dimensión	Número	Indicadores	Puntaje
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	I1	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional	0
	I2	Inclusión de la paridad como precepto constitucional	0
	I3	Existencia de la Ley de Igualdad	100
	I4	Existencia de una Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia	100
	I5	Existencia de una Ley contra la Discriminación	100
	Total dimensión	80	
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	I6	Participación electoral de mujeres	83.3
	Total dimensión	83.3	
III. CUOTA/PARIDAD	I7	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la Administración Pública	0
	I8	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	60
	I9	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0
	I10	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50
	I11	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100
	I12	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales	60
	I13	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0
	I14	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50
	I15	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100
	Total dimensión	46.7	
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	I16	Porcentaje de mujeres titulares de ministerios o secretarías del Estado	63.2
	I17	Porcentaje de mujeres que ocupan ministerios/secretarías de Estado de "producción[5]" y "preservación del sistema[6]"	16.6
	I18	Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un ministerio en los gabinetes, en el último período presidencial	100
	I19	Porcentaje de mujeres titulares de viceministerios	68.6

5 Según la categorización proporcionada por Skard y Haavio –Mannila (1985), las carteras ministeriales pueden ser de tres tipos: de "producción" (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.), de "reproducción" (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.) y de "preservación del sistema" (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.).
6 Skard y Haavio – Mannila 1985.

Dimensión	Número	Indicadores	Puntaje
	I20	Existencia y nivel jerárquico de mecanismo nacional de mujer/ género en el Poder Ejecutivo	100
	Total dimensión	69.7	
V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja/Única)	I21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas	78.6
	I22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal	100
	I23	Habilitación normativa de la unidad de la mujer como participante en la definición de candidaturas	54.4
	I24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva	100
	I25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer	66.6
	I26	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción[7]" y "preservación del sistema[8]" presididas por mujeres.	55.6
	I27	Porcentaje de jefas de bancadas	33.4
	I28	Existencia de comisión de Mujer/Género	100
	I29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	0
	I30	Existencia de bancada femenina	100
	Total dimensión	68.9	
VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación	31.6
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	0
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	100
	Total dimensión	43.9	
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo	83.5
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instanciaejecutiva partidaria nacional	47
	I36	Porcentaje de partidos políticos con unidades de la mujer/igualdad	83.3
VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)	I37	Habilitación normativa de la unidad de la mujer/ igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas	0
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen una agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales, en la última elección presidencial	70
	Total dimensión	43.9	
	I39	Porcentaje de alcaldesas	5.6
	I40	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal	57
	Total dimensión	31.3	
TOTAL PERÚ 2017		**60.1**	

Fuente: Elaboración propia

7 Skard y Haavio –Mannila 1985
8 Skard y Haavio –Mannila 1985

Respecto de la dimensión sobre el Ejercicio del derecho al sufragio, en la que el país obtuvo su más alto puntaje promedio (83.3 sobre 100 puntos), este diagnóstico proporciona información inédita que revela que la participación electoral de las mujeres -al igual que en otros países latinoamericanos- es ya mayor que la de los hombres: 83.3% y 79.9%, respectivamente. La segunda dimensión en la cual el Perú obtuvo el mejor puntaje en el Índice de Paridad Política fue la de Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal- con un promedio de 80 puntos sobre 100- debido a la existencia de un marco normativo nacional de protección del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres peruanas relativamente sólido, aunque esto no implica que no existan algunos desafíos particulares.

Si bien en esta dimensión, el país obtuvo el máximo puntaje (100 puntos) en los indicadores que miden la inclusión de la igualdad como precepto constitucional, la existencia de una ley de igualdad, la existencia de una norma contra la discriminación así como la existencia de una ley reglamentada que regule el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en el indicador que mide la inclusión de la paridad como precepto constitucional, al no haberse incluido esta en la Constitución peruana (como sí han hecho otros países de la región tales como Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua) el puntaje fue de 0 puntos.

En el caso de la dimensión Poder Ejecutivo y administración pública, en la que el país obtuvo un puntaje promedio de 69.7 puntos, las mayores puntuaciones (100 puntos) se obtuvieron en los indicadores referidos a la existencia y jerarquía del mecanismo de la mujer, dado que el actual Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuenta con rango ministerial, y a la diferencia por sexo en la duración del ejercicio de los cargos ministeriales, pues en promedio las ministras, en el periodo analizado (el último período presidencial), registraron una mayor permanencia en el cargo que los ministros.

En lo que respecta a los indicadores de presencia de mujeres en el gabinete ministerial, así como en cargos de vice-ministerios, dado que en ambas posiciones las mujeres constituyen en torno al 30%, se obtuvieron puntajes de 63.2 puntos y 68.6 puntos respectivamente, lo que situó al país en niveles de masa crítica que implican un avance, pero que lo mantienen lejos de una presencia paritaria de hombres y mujeres en dichos puestos. En todo caso, la presencia de mujeres en el gabinete no se ha diversificado suficientemente hacia cargos menos asociados con lo reproductivo. Solo una cartera (Justicia), asociada a cuestiones relacionadas con la preservación del sistema, clasificación utilizada por ATENEA y considerada como parte de los temas “duros” de la política, era desempeñada por una mujer al momento de la investigación. Por ello en el indicador que mide el tipo de cargo ministerial ejercido el país obtuvo apenas 16.6 puntos. Otra de las dimensiones donde se han producido las mayores puntuaciones es la del Poder Legislativo (en promedio 68.9 puntos). En ella algunos indicadores muestran ciertas fortalezas alcanzadas producto de una mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo que no hubieran sido posibles sin la regulación de una cuota legal. Se obtuvieron los puntajes más altos (100 puntos) en los indicadores que daban cuenta del cumplimiento global de la cuota legal efectiva, la conformación de la Mesa Directiva integrada en la legislatura 2016-2017 mayoritariamente por mujeres y la existencia de una Comisión de la Mujer y una “bancada” de mujeres.

No obstante, también se identificaron desafíos que persisten: ni las candidaturas (78.6 puntos) ni la elección de mujeres (55.4 puntos) han alcanzado aún una conformación paritaria. En el primer caso, las mujeres representaron un 39.3% de las nominaciones en las últimas elecciones y, en el segundo, un 27.7% del total de parlamentarios/as electos. Si bien hay avances en el acceso a algunos cargos de mayor poder, como las presidencias de las comisiones desempeñadas en un 33.3% por mujeres (66.6 puntos)- aunque no siempre sean aquellas donde se tratan los temas “más duros” de la política (55.6 puntos)-, otros cargos relevantes como las vocerías de las bancadas (33.4 puntos) siguen estando mayoritariamente ocupados por hombres: las mujeres voceras solo constituyen un 16.7%. Tampoco existe una unidad técnica que brinde asistencia para la transversalización del enfoque de género en la actividad parlamentaria (0 puntos).

La situación varía en aquellas dimensiones en las que los cambios orientados hacia la paridad y, en general, hacia la igualdad de género, son más lentos o parciales. Por ejemplo, este es el caso de la dimensión de los Partidos Políticos en la que se obtuvo un promedio de 53.3 sobre 100 puntos. Si bien se observan compromisos en un nivel retórico con la promoción de la igualdad de género en los documentos estatutarios de la mayoría de partidos realizados (83.3 puntos), propuestas de políticas relacionadas con temas de género en los planes de gobierno (70 puntos) y varios cuentan con unidades de la mujer a nivel formal (83.3 puntos), existen también debilidades para el impulso de una mejor representación de las mujeres y el desarrollo de su liderazgo en y desde estas organizaciones. Ninguna unidad de la mujer cuenta con atribuciones para participar

en la selección de candidaturas (0 puntos) y el análisis de la presencia de mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales, con 23.3% de mujeres en promedio, evidenció que aún se está lejos de la paridad (47 puntos).

Entre las dimensiones más críticas para el país y en las que realmente los resultados han sido bajos –se debe destacar, en primer lugar, la dimensión de Cuota-paridad con 46.7 puntos en promedio. Al no existir en el país una medida de este tipo aplicable a los cargos de la administración pública, no se obtuvo puntuación alguna en el indicador respectivo (0 puntos). Asimismo, dado que se ha establecido una cuota de 30%, las puntuaciones obtenidas en el indicador referido al porcentaje regulado fueron de solo 60 puntos. Debilidades en su diseño, como la inexistencia de un mandato de posición para la ubicación de las candidaturas, generaron que, en el indicador respectivo, el puntaje fuera de 0 sobre 100 puntos. Asimismo, el hecho de que la cuota no esté acompañada de una sanción explícita y, más bien, esté formulada como un requisito de admisibilidad al momento de presentación de las listas, por lo que no se puede asegurar su cumplimiento a lo largo de todo el proceso electoral como resultado de las tachas y/o exclusiones originó que en este indicador la puntuación fuera de solo 50 puntos. Sin embargo, a la vez, el hecho que la aplicación de la cuota no tuviera ninguna restricción generó que el puntaje asignado en ese indicador fuera de 100 puntos.

En segundo lugar, otra dimensión en la que se ha obtenido resultados preocupantes es en la del Poder Judicial y Poder Electoral (43.9 puntos en promedio) que presenta acuciados déficits en el acceso de las mujeres a la más alta jerarquía del Poder Electoral (el pleno del Jurado Nacional de Elecciones). En dicho indicador no se obtuvo puntuación alguna, pues ninguna mujer integraba dicha instancia al momento de la recolección de información y, en el indicador que mide la presencia de mujeres en la Corte Suprema del Poder Judicial, dado que solo había un 15.8% de Magistradas Supremas, el puntaje obtenido fue de sólo 31.6 puntos. En todo caso, un aspecto positivo es la reciente creación de un Comité de Género en el Jurado Nacional de Elecciones, por lo que en el indicador respectivo se obtuvo el puntaje máximo (100 puntos).

Finalmente, la dimensión de Poder local, con sólo 31.3 puntos, es la que planteó el mayor de los desafíos para el país. En esta dimensión, en el indicador referido al porcentaje de alcaldesas electas en las últimas elecciones, se obtuvo 5.6 puntos, pues las mujeres elegidas fueron solo un 2.8%, mientras que, en el referido a la elección de regidoras (para cuya nominación aplica la cuota del 30%), al contarse con un 28.5% de mujeres concejalas, el puntaje fue de 57 puntos.

A continuación, se presentan con mayor detalle los hallaz- gos de este Índice en el caso peruano. A través de importante información complementaria, dichos hallazgos se ponen en contexto para así entender a cabalidad las complejidades de los avances y desafíos en los casos existentes. La información recabada para ATENEA con carácter complementario, que no puntúa para el cálculo del Índice de Paridad Política, puede ser revisada en el Anexo 1. La presentación de dicha información tiene como objetivo brindar una perspectiva más integral de la situación en cada país que vaya más allá de los indicadores de carácter comparativo que ofrece esta herramienta.

2. APLICANDO ATENEA EN **EL PERÚ**

II.1 A modo de introducción: situación general de las mujeres peruanas

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres no se puede desvincular de las condiciones en las cuales se desenvuelven sus vidas que muchas veces, por la ausencia de igualdad, constituyen barreras de carácter estructural para su acceso y desempeño en los espacios de decisión públicos y políticos. En el año 2015, el Perú ocupó el puesto diez entre los veinte países de América Latina y el Caribe analizados en el Índice de Desarrollo Humano: se situó entre los países con un desarrollo alto (PNUD 2016). A su vez ocupó el puesto número trece en la región en una herramienta más específica: el Índice de Desarrollo de Género que mide las diferencias de género en los logros en salud, educación y el control equitativo de los recursos económicos medidos por el Índice de Desarrollo Humano; esto lo ubicó en el grupo de países con un desarrollo medio-alto (PNUD 2016).

Estos datos revelan que, a pesar de que ha habido avances importantes, todavía persisten algunos desafíos respecto del ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos de las mujeres peruanas. Por ejemplo, respecto del derecho a la educación, según datos del 2015 de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (ENAHO), todavía existen brechas de género entre la población analfabeta mayor de 15 años: las mujeres (9%) registran mayores porcentajes que los hombres (3%), problemática que se agrava en algunos departamentos de la sierra del país (como Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica) donde el analfabetismo bordea el 20% entre las mujeres y el 5% entre los hombres (Enaho, 2015). Sin embargo, paralelamente se registran avances en la educación superior: según el Instituto Nacional de Estadística (INEI), en el 2014 el 56.7% de egresados/as de universidades fueron mujeres frente al 43.4% de hombres (2014).

Respecto a sus derechos económicos, según datos de la Enaho 2015, la tasa de actividad económica de las mujeres, es decir, el porcentaje de mujeres en edad de trabajar que forman parte de la población económicamente activa, era muy inferior al de los hombres: 62.3% en comparación con el 81%. A nivel nacional, el 32.2% de mujeres no tenía ingresos propios, mientras un 12.5% de hombres tampoco los tenía; en regiones como Amazonas, Apurímac, Huancavelica y San Martín, las mujeres sin ingresos propios superaban el 40%. La inactividad económica de las mujeres en edad de trabajar se debe, en primer lugar, a su dedicación al hogar (59.9%), mientras que, en el caso de los varones, esto ocurre, debido a que se dedican a los estudios. (52.5%). Además, las peruanas dedican semanalmente 39 horas y 28 minutos a actividades no remuneradas en el hogar, lo que representa 24 horas más que la que dedican los hombres (ONU MUJERES 2016).

En cuanto al tipo de empleo, solo el 38.5% de las mujeres ocupadas se encuentran adecuadamente empleadas y el 49.6% realiza trabajos independientes o se ocupan de trabajos familiares no remunerados. Esto se contrapone al 60.4% de varones adecuadamente empleados y al 37.6% que labora de manera independiente o en negocios familiares no remunerados; finalmente las mujeres peruanas ganan, en promedio, un 28.6% menos que los hombres (Enaho 2015). Para abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, en diciembre de 2017, el Congreso peruano aprobó la ley 30709 que prohíbe la discriminación remunerativa, y señala que las empresas deben establecer categorías, funciones y remuneraciones que permitan plasmar el principio de igual remuneración por igual trabajo, así como un clima laboral que permita compatibilizar la vida personal, laboral y familiar.

Por último, respecto a su derecho a vivir una vida libre de violencia, entre enero de 2009 y junio de 2016, se registraron 812 feminicidios y 921 tentativas. Se registró el mayor número de casos del primer supuesto en 2015 cuando 198 mujeres fueron asesinadas; la mayoría de estos crímenes fueron cometidos por las parejas o ex parejas de las víctimas (ONU MUJERES 2017). Las mujeres peruanas afrontan también otros tipos de violencia: en los últimos tres años un 67% de mujeres a nivel nacional ha reportado haber sufrido violencia psicológica; en 2015 un 32% de mujeres reportó violencia física por parte de sus parejas. Asimismo, Perú es el país de la región con la segunda tasa más alta de víctimas de violación sexual (28.4%) en América Latina; solo superado por Bolivia (ONU MUJERES 2016).

II.2 Principales hallazgos por dimensión en el caso peruano

II.2.1 Compromisos asumidos por el Estado con la igualdad en la Constitución y en el marco legal (dimensión 1)

Con 80 puntos sobre 100, esta es la segunda dimensión en la cual el Perú obtuvo el mayor puntaje promedio en el Índice de Paridad Política. Ello indica, en principio, que existe un marco normativo nacional relativamente sólido de protección del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres peruanas, aunque esto no signifique que aún no existan algunos desafíos particulares. Aunque el país obtuvo el máximo puntaje (100 puntos) en los indicadores que miden la inclusión de la igualdad como precepto constitucional, la existencia de una ley de igualdad, la existencia de una ley reglamentada que regule el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y de una normativa contra la discriminación no se ha incluido la paridad como precepto constitucional (0 puntos) como sí lo han hecho Bolivia, Ecuador, México y Nicaragua.

a. Marco normativo de protección de derechos de las mujeres: los avances

El marco normativo nacional se inserta en un importante entramado de instrumentos internacionales de carácter universal y regional que el Perú, al igual que otros países de América Latina, ha suscrito y ratificado, y que obliga a los Estados a garantizar la igualdad jurídica y sustantiva de facto en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Entre ellos, la Convención para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que en su artículo 4 obliga a los Estados a "la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer" que "cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato". Asimismo, en su artículo 7, establece que se deben "tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país".

Además, el Perú ha suscrito el Protocolo Facultativo de la CEDAW en virtud del cual los países se comprometen a enviar informes periódicos a su comité de expertos/as para evaluar los avances que en esta materia realizan los Estados. En el último informe emitido por dicho comité en 2014, que analizó los informes séptimo y octavo alcanzados por el Perú, el comité expresó como un eje central de su informe "su preocupación por la persistencia de estereotipos que limitan la participación de la mujer en la vida política y pública" (Comité CEDAW 2014: 5).

En el ámbito nacional, la Constitución de 1993 incluyó la no discriminación entre hombres y mujeres al señalar en su artículo 2.2 que "toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole". Por dicha inclusión, en este indicador del IPP se obtuvo el máximo puntaje de 100 puntos.

Para desarrollar este precepto constitucional en marzo de 2007 el Congreso aprobó ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (LIOHM), ley 28893, que tuvo por objetivo "establecer el marco normativo institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida pública y privada propendiendo a la plena igualdad" (art. 1); así, se introdujo, entre otros principios rectores, el respeto a la realidad multicultural, multilingüe y multiétnica (art. 2.c).

La LIOHM señaló lineamientos de acción para el Poder Ejecutivo y los Gobiernos regionales y locales, así como para el Poder Judicial y el sistema de administración de justicia y los organismos constitucionales autónomos como la Defensoría del Pueblo, órganos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (RENIEC). Dicha ley no menciona la necesidad de su reglamentación para su aplicación, sino más bien establece una implementación transversal en la regulación y accionar de todos los sectores mencionados. Si bien en el IPP se otorga la máxima puntuación cuando las leyes de igualdad están legisladas y debidamente reglamentadas, en este caso, dado que la LIOHM no contempla su reglamentación, se le asignó el puntaje completo (100 puntos). Ha sido, más bien a través de los sucesivos planes nacionales de igualdad, que se han establecido las políticas públicas más específicas para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres.

Al momento de su aprobación, la ley mantuvo la vigencia del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010 (D.S. 009-2005- Mimdes) que luego fue reemplazado por el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (D.S. 004-2012-MIMP). Este estableció 8 objetivos estratégicos, y 60 resultados esperados al 2017 que apuntaban a la igualdad entre mujeres y hombres involucrando a

Cuadro 4: Instrumentos universales y regionales que protegen los derechos políticos de las mujeres suscritos o ratificados por el Perú

	Instrumento	Suscripción	Ratificación	Vigente
UNIVERSALES	Carta de las Naciones Unidas (1945)	Sí: __x_ No: __ Año: __1945___	Sí:_X___ No: __ Año: _1945___	Sí: __x__ No: __
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	Sí: _x_ No: ____ Año: __1952___	Sí: __x__ No: __ Año: _1975____	Sí: __x__ No: __
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	Sí: __x__ No: __ Año: _1977___	Sí: __x__ No: ____ Año: _1978____	Sí: __x__ No: __
	CEDAW (1979)	Sí: __x_ No: ____ Año: _1979___	Sí: __x_ No: ____ Año: _1982___	Sí: __x__ No: __
	Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	Sí: __x_ No: ___ Año: _2000___	Sí: __X__ No: ____ Año: _2001___	Sí: __x__ No: __
REGIONALES	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	Sí: _x___ No: ___ Año: _1948___	Sí: __x__ No___ Año: _1952___	Sí: __x__ No: __
	Convención Interamericana sobre la Organización de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	Sí: __x_ No: ___ Año: _1948___	Sí: __x_ No: ___ Año: _1956___	Sí: __x__ No: __
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	Sí: __x___ No: __ Año: _1977_	Sí: __x___ No: __ Año: _1978___	Sí: __x__ No: __
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	Sí: __x___ No: __ Año: _1988___	Sí: __x___ No: __ Año: _1995___	Sí: __x__ No: __
	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)	Sí: __x___ No: __ Año: _1995___	Sí: __x___ No: ___ Año: _1996___	Sí: __x__ No: __

Fuente: Elaboración propia

sectores del Gobierno nacional y a los Gobiernos regionales y locales. En específico, en el ámbito de los derechos políticos de las mujeres, apuntó a incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones, y la participación política y ciudadana[9].

Otra de las leyes que el IPP considera que debe estar regulada en los países para lograr un adecuado ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es aquella referida al acceso a una vida libre de violencia. Este se debe a que, tal como señala la Convención de Belem do Pará, la eliminación de la violencia contra las mujeres "es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida"[10]. Como forma de adecuarse de manera integral a lo establecido por dicha Convención, en noviembre de 2015 se promulgó la ley 30364: ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

En dicha ley, que fue reglamentada en julio de 2016 mediante el D.S. 009-MIMP/2016, se entiende como violencia toda acción u omisión que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de mujer y que pueda manifestarse tanto en los ámbitos privados (en la familia o cualquier otra relación interpersonal) como públicos incluyendo la perpetrada por los agentes del Estado y que, además, se pueda manifestar de forma física, sicológica, sexual o económica. Además, se sanciona la violencia cuando se produce al interior del grupo familiar entre algunos de sus integrantes en el marco de una relación de dependencia, confianza o poder.

Es importante señalar que el Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belem do Pará (MESECVI), a través de su comité de expertas, había realizado una serie de recomendaciones al Estado Peruano para mejorar las medidas implementadas en la lucha contra la violencia hacia las mujeres

9 Para mayor detalle se puede consultar dicho documento en http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf.
10 Texto de la Convención disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html.

sobre la base de los informes remitidos por este en los años 2008, 2012 y 2014. Una de las preocupaciones centrales del comité, respecto del marco legal vigente hasta ese momento, era el hecho que este era "restrictivo al circunscribirse a la violencia intrafamiliar y no contemplar una ley que defina y tipifique la violencia contra las mujeres" (Centro Flora Tristán et al. 2015: 9). Por tanto, la referida ley puede considerarse una respuesta a las recomendaciones del MESECVI y, en ese sentido, en el indicador que mide la existencia de una ley de este tipo el país obtuvo el máximo puntaje: 100 puntos.

Finalmente, dentro del marco normativo interno, el IPP mide la existencia de una disposición normativa que sancione la discriminación, aunque no establece criterios cualitativos para valorar su alcance. En el caso peruano, dicha regulación está incluida en el Código Penal y, por ello, en el indicador respectivo obtuvo 100 puntos. La primera tipificación de este delito se produjo en mayo de 2012 a través de la ley 27270: ley contra Actos de Discriminación que modificó el artículo 323 del Código Penal. Esta señala que

> El que discrimina a otra persona o grupo de personas, por su diferencia racial, étnica, religiosa o sexual, será reprimido con prestación de servicios a la comunidad de treinta a sesenta jornadas o limitación de días libres de veinte a sesenta jornadas. Si el agente es funcionario público la pena será prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas e inhabilitación por tres años, conforme al inciso 2 del Artículo 36.

Posteriormente, en enero de 2017, a través del Decreto Legislativo 1323 en el marco de una delegación de facultades legislativas por parte del Congreso, el artículo 323 volvió a ser modificado para incluir nuevos supuestos de discriminación y la penalización de la incitación a dichos actos. El artículo regulado fue propuesto de la siguiente manera:

> El que, por sí o mediante terceros, realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, opinión, nivel socio económico, condición migratoria, discapacidad, condición de salud, factor genético, filiación, o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas.
>
> Si el agente actúa en su calidad de servidor civil, o se realiza el hecho mediante actos de violencia física o mental, a través de internet u otro medio análogo, la pena privativa de libertad será no menor de dos ni mayor de cuatro años e inhabilitación conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 36.

Sin embargo, en abril de 2017, la Comisión de Constitución del Congreso recomendó la derogación de este decreto legislativo con el argumento de que esta temática no se encontraba entre las cuestiones para las cuales se había otorgado facultades delegadas el Ejecutivo. Esta opinión fue ratificada por mayoría en el Congreso[11]. Por lo tanto, la normativa sobre discriminación en el Perú se ciñe a lo establecido por el Código Penal en lo referido a motivaciones de carácter racial, étnico, religiosas o raciales sin incluir la orientación sexual ni la identidad de género ni los otros supuestos que planteaba el referido decreto legislativo.

b) La violencia y/o acoso político contra las mujeres: la regulación pendiente en el caso peruano

La violencia contra las mujeres en el ámbito político ha sido definida por la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres como "cualquier acción, conducta u omisión, realizada en forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos" (CIM y MESECVI 2017). Este es un fenómeno que ha suscitado de manera constante en diferentes países de América Latina y que, para algunos autores, supone una reacción de resistencia contra la integración de las mujeres en la política, en particular, al incremento de su presencia como consecuencia de la aprobación de medidas de cuota o paridad (Krook y Restrepo 2015).

Dicho fenómeno fue identificado y conceptualizado por primera vez en la región por la Asociación de Concejalas de

11 Al respecto véase Diario Perú21. Edición digital del 04 de abril de 2017 disponible en http://peru21.pe/politica/que-lo-que-fujimorismo-pretende-eliminar-decreto-sobre-violencia-genero-2276633

Bolivia (ACOBOL). En un estudio pionero, identificó casos de violencia política contra mujeres autoridades en el ámbito local rural de ese país (Machicao Barbery 2004). De hecho, Bolivia es el único país en el que se ha legislado al respecto a través de la Ley 243, Ley contra la Violencia y Acoso Político contra las mujeres aprobadas por su Asamblea Legislativa en 2012. En otros países de la región, como México, Ecuador e incluso el Perú se ha intentado legislar al respecto, pero los esfuerzos han sido infructuosos (Krook y Restrepo Sanín 2015).

En el caso peruano, diferentes estudios han identificado la existencia de este fenómeno. Un primer trabajo fue el realizado por Quintanilla (2012) a partir de una muestra de 187 mujeres autoridades de Gobiernos regionales y locales (un 6% del total de mujeres autoridades elegidas en esos niveles de gobierno para el periodo 2011-2014). En este estudio, se concluyó que el 39% de la muestra (73 de 187) había sido víctima de algún tipo de acoso político expresado en maltrato físico (5%), maltrato sicológico (57%), hostigamiento sexual (10%), difamación de índole sexual (14%), difamación de índole patrimonial (24%), difamación de índole intelectual (19%), coacción con mecanismos administrativos (48%), control económico (14%) y amenaza con recursos legales (10%).

En 2014, durante las elecciones regionales y municipales, y en el marco de la realización de 15 talleres dirigidos a lideresas y precandidatas realizados en 14 ciudades, la Asociación Civil Transparencia recogió el testimonio de 51 mujeres de organizaciones políticas y sociales (con y sin experiencia en cargos de representación popular y gestión pública) que manifestaron haber sido víctimas de acoso político. Las conductas más comunes, según sus testimonios, eran las amenazas (24%), la difamación (22%), la obstrucción de funciones (21%) y los insultos (20%); asimismo, el 63% identicó como agresor a una autoridad que ejercía un cargo de elección popular (Asociación Civil Transparencia, 2014). También, en dichas elecciones,el Jurado Nacional de Elecciones junto al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán aplicaron una encuesta a 503 candidatas a cargos regionales y municipales (33% del total de candidatas) y se identificó que un 26.4% de las encuestadas habían sido afectadas por acciones de acoso político; se identificaron formas recurrentes como el hostigamiento (58%), la presión (43%), la violencia (34%), la amenaza (29%) y la persecución (15%)[12].

En 2015, una investigación realizada por Villar Márquez (2015), sobre la base de entrevistas respondidas por 120 mujeres autoridades y funcionarias públicas, identificó otros supuestos por los cuales las mujeres están expuestas a ser objeto de violencia política. Por ejemplo, uno de ellos era el no encajar en el estereotipo de mujer – madre o el ser activas en acciones de fiscalización cuando ejercen un cargo. También, se estableció que existían otras formas de ejercer dicha violencia hacia ellas como el uso información sobre su vida privada para atacar su desempeño en la función pública, la descalificación de la importancia de sus demandas cuando definen una agenda política propia, la invisibilización de sus iniciativas o el señalamiento continuo de una supuesta falta de preparación para el cargo.

Sin embargo, la generación de esta evidencia no se ha complementado con la regulación y sanción de este fenómeno a nivel legislativo a pesar de la presentación de tres proyectos de ley en el Congreso sobre el tema (dos durante la legislatura 2011-2016). El primero, el Proyecto de Ley 1903-2012/CR, Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres, presentado en enero de 2013 por la entonces congresista Verónika Mendoza, fue derivado a las Comisiones de Constitución y de la Mujer. Tras recibir diferentes recomendaciones y observaciones de instituciones del Estado, la Comisión de la Mujer y Familia aprobó por unanimidad el texto sustitutorio del proyecto presentado considerando las siguientes observaciones.

12 Al respecto véase Pinedo et. al. 2017.

Observaciones realizadas al Proyecto de Ley 1903 -2012: Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres[13]

Si bien el proyecto contó con el apoyo de diferentes organizaciones de la sociedad civil y la opinión favorable del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, que solicitaba priorizar su debate, algunas entidades realizaron observaciones muy puntuales, entre ellas el propio Ministerio de la Mujer.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

A través del oficio 007-2013-MIMP/DVMM/FMVA este ministerio remitió una serie de observaciones entre las que destacaban:

- El establecimiento de medidas cautelares de carácter meramente administrativo y no judicial, ya que el acoso podía ser dirigido a mujeres de organizaciones políticas, sociales o sindicales.
- La ausencia de competencias del Ministerio de la Mujer para la toma de medidas cautelares ante situaciones de este tipo.
- La creación de un delito autónomo de acoso político en el que se considere como agravante el que sea cometido contra una mujer en vez de considerarlo un agravante por sujeto pasivo.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El 30 de mayo del 2013, este ministerio remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe legal Na 045-2013-JUS/DNAJ en el que se opina sobre el proyecto de ley 1903-2012/CR, Ley contra el Acoso Político hacia las Mujeres. Pese a compartir la necesidad de establecer legalmente medidas preventivas y sancionatorias contra el acoso político, el ministerio consideraba inviable su regulación en los términos establecidos por el proyecto. Entre sus observaciones figuraba lo siguiente:

- La denominación "acoso político" incluía acciones como actos de amenazas y/o agresiones físicas, sexuales, psicológicas o verbales que no encajan en la denominación acoso sino en la de violencia (artículo 4).
- Sobre los mecanismos de prevención (artículo 5), se consideraba que la mayoría de ellos no resultaban idóneos para prevenir y garantizar el adecuado ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres.
- Sobre las medidas cautelares (artículo 7), se consideraba que ninguna de ellas tenía esta naturaleza en el sentido estricto.
- El proyecto pretendía evitar la vulneración del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres a través de la sanción penal, pero deberían evaluarse otros medios más idóneos y menos gravosos.
- Se pretendía sancionar penalmente conductas que ya se encontraban tipificadas en el Código Penal con penas mayores a las que proponía el proyecto de ley.

Defensoría del Pueblo

El 06 de noviembre del 2013, la Defensoría del Pueblo remitió el informe de adjuntía 011- 2013-DP/ADM. En este se opinaba que era necesario llevar a cabo una mayor evaluación y debate sobre aspectos relevantes del proyecto como la determinación clara del concepto, los sujetos activos y pasivos, y la necesidad o no de tipificar esta conducta como delito al entender que la sanción penal debe ser la "última ratio", entre otros.

13 Información basada en el dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia que recaía sobre el Proyecto de Ley 1093-2012 que propone regular el acoso político hacia las mujeres. Disponible en http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/DictamenesFuturo/8451CBC8A55B3A900525 7E07005B-196F/$FILE/MUJER.Y.FAMILIA_1903-2012-CR_Txt.Fav.Sust.Unanimidad.pdf.

Aunque la Junta de Portavoces acordó la exoneración de dictamen por parte de las comisiones de Constitución y de la Mujer y el proyecto estaba listo para ser puesto en agenda para su debate en el pleno y, a su vez, diferentes organizaciones de mujeres remitieron solicitudes al Congreso para que este sea aprobado, el proyecto nunca fue debatido en el Pleno del Congreso. En un informe emitido en 2014, por el Comité CEDAW, en relación al Perú, se expresó la preocupación por el hecho de que las mujeres que trabajaban en política estuvieran sufriendo el acoso de sus colegas o las autoridades, y se hacía referencia a dicho proyecto de ley para prevenir, castigar o erradicar esta forma de acoso contra la mujer exhortando al Estado peruano a que considere la posibilidad de adoptar medidas legislativas contra el acoso político, como, por ejemplo, una ley especial en esta materia"[14].

El segundo proyecto presentado en dicha legislatura fue el 4212-2014/CR, Ley que define y sanciona el Acoso Político, que fue presentado en marzo de 2015 por la congresista Natalie Condori del grupo parlamentario Dignidad y Democracia que también fue derivado a las comisiones de Constitución y Justicia para su estudio y dictamen, pero que, sin embargo, no fue puesto en agenda para su discusión en ninguna de las dos comisiones. Cabe precisar que en el articulado de dicho proyecto la definición de las conductas de acoso político no especifica que dichos actos están orientados hacia las mujeres. En la actual legislatura (2016-2021), el grupo parlamentario del Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad presentó en noviembre de 2016 el Proyecto de Ley 673/2016-CR que retoma el proyecto presentado en la anterior legislatura por la congresista Verónika Mendoza.

Este proyecto recogió los aportes y comentarios de las instituciones del Estado al anterior proyecto, así como los avances del Estado peruano en la materia (entre ellos, el reconocimiento del acoso político en el Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016 -2021). En la actualidad, este se está estudiando en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y su presentación ha contado con el respaldo de diferentes organizaciones de la sociedad civil como el CMP Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria y la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA).

II.2.2. Ejercicio del derecho al sufragio (dimensión 2)

En esta dimensión, el país obtuvo su más alto puntaje: 83.3 sobre 100 puntos. Al igual que en otros países de América Latina, las mujeres accedieron al derecho al voto tardíamente. En 1955, el Perú fue uno de los últimos países en otorgar el voto a las mujeres en un ciclo que se inició, no sin restricciones, en 1929 en Ecuador y finalizó en 1961 en Paraguay.

En las elecciones generales de 2016, 61 años después de haberse regulado su derecho al voto, las mujeres peruanas no solo constituían el 50,4% de las personas hábiles para votar inscritas en el padrón electoral, sino que, según datos proporcionados para este informe por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la participación electoral de las mujeres en dichas elecciones (entendida como el número de personas inscritas en el padrón electoral que efectivamente acudieron a votar) fue superior a la de los hombres por más de tres puntos porcentuales.

Cuadro 5: Inscripción en registro electoral y participación electoral de hombres y mujeres

Inscripción en el registro electoral por sexo	**Número**	**%**
Total de electores/as inscritos en el registro electoral	22 901 954	100
Total de electores hombres inscritos en el registro electoral	11 364 590	49.6
Total de electoras mujeres inscritas en el registro electoral	11 537 364	50.4
Personas que acudieron a votar por sexo	**Número**	**%**
Total de votantes	18 682 125	100
Número de hombres que votaron	9 076 487	48.6
Número de mujeres que votaron	9 605 638	51.4
Participación electoral	**%**	
Hombres	79.9%	
Mujeres	83.3%	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

14 CEDAW/C/PER/CO 7-8. Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú. pág. 8. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW.C.PER.7-8_sp.pdf.

Mientras que las mujeres tuvieron una participación electoral de 83.3%, los hombres alcanzaron una participación de 79.9%. Todo ello en un contexto en el cual, según lo establecido por la Constitución peruana, la ciudadanía se adquiere a partir de los 18 años con la inscripción en el registro electoral (artículo 30); y además, en el que el voto ha sido regulado como un derecho, pero a su vez como una obligación; es obligatorio ejercerlo hasta los 70 años cuando se convierte en facultativo (art. 31). Siendo muy importante el nivel registrado de participación electoral de las mujeres registrado, dado que no llegó al 100% que sería el objetivo ideal deseado establecido por el indicador, el país obtuvo 83.3 puntos sobre 100.

Buena práctica: incluyendo a los excluidos/as del derecho al voto

A partir de octubre de 2011, el Registro Nacional de Identidad (Reniec) suprimió la restricción que impedía que sean considerados en el padrón electoral los ciudadanos/as con discapacidad mental o intelectual que no cuenten con una resolución judicial de interdicción. Hasta ese momento a dichos ciudadanos y ciudadanas se les entregaba un Documento Nacional de Identidad que no incluía un grupo de votación como sí sucedía con el resto de la población hábil para votar[15]. Esta era una situación que afectaba más a mujeres y niñas propensas a situaciones de reclusión y aislamiento.

Paralelamente, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), desde el 2011, facilita un padrón para la inscripción de ciudadanos/as con alguna discapacidad en el cual consignan sus datos personales, lugar de residencia y el tipo de discapacidad que es distribuido a las sedes de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) y locales de votación. Con ello, la ONPE puede ofrecer las facilidades necesarias para que se realice el voto. En las últimas elecciones de 2016, el empadronamiento se llevó a cabo entre noviembre 2015 y febrero 2016[16].

II.2.3 Cuota/paridad (dimensión 3)

En la tercera dimensión, se obtuvo una puntuación de 46.7 puntos sobre 100 posibles, uno de los más bajos puntajes. Al no existir una medida de este tipo aplicable a los cargos de la administración pública, no se obtuvo puntuación alguna en el indicador respectivo (0 puntos)[17]. Además, dado que se ha establecido una cuota de 30% y no la paridad, la puntuación obtenida, en el indicador referido al porcentaje regulado, fue de solo 60 puntos. Debilidades en el diseño de dicha acción afirmativa como la inexistencia de un mandato de posición generaron que, en uno de los indicadores que mide su diseño, el puntaje fuera de 0 sobre 100 puntos. El hecho de que la cuota no implique una sanción explícita y, más bien, esté formulada como un requisito de admisibilidad al momento de presentación de las listas, por lo que no se puede asegurar su cumplimiento a lo largo de todo el proceso electoral (como resultado de las tachas y/o exclusiones), originó que, en otro de los indicadores que evalúa su diseño, la puntuación fuera de solo 50 puntos. A la vez, el hecho de que la aplicación de la cuota no tuviera ninguna restricción causó que el puntaje asignado en ese indicador fuera de 100 puntos.

a. La regulación de la cuota de género en el Perú: antecedentes y diseño

Desde 1997, el Perú cuenta con una medida de acción afirmativa aplicable a cargos de elección popular. Fue uno de los diez países que, en la década de los noventa, aprobó este

15 Al respecto, consultar la Resolución Jefatural No. 508-2011-JNAC/Reniec.
16 Al respecto, consultar la Resolución Jefatural No. 224-2006-J/ONPE.
17 Si bien no existe una cuota legislada, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012 - 2017 establece, como meta al 2017, que el 50% de las entidades públicas nacionales y el 50% de los Gobiernos regionales establezcan cuotas de género en los cargos de toma de decisiones (ver objetivo 7).

tipo de medidas con el fin de promover la participación política de las mujeres y, por tanto, se enmarca en lo que se puede denominar como "acciones de primera generación". Ese año el Congreso aprobó, con el apoyo de la entonces mayoría oficialista, la primera disposición al respecto que fue incluida en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, en parte gracias "a la decisión particular del presidente Fujimori de convocar a algunos sectores de mujeres 'poderosas' y 'populares' desde arriba (...) una inteligente concesión a los organismos internacionales que presionaban por el temagénero(Blondet citada en Towsend Diez-Canseco 2008:8).En dicha norma, se estableció que las listas a candidatos al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

Ese mismo año se amplió la aplicación de la cuota de género a las candidaturas en elecciones municipales mediante su inclusión en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, que en su artículo 10 inciso 2 estableció que, para este tipo de elecciones, la lista de candidatos debía contener "no menos de 25% de hombres o mujeres". Posteriormente, en diciembre de 2000, la Ley 27387 modificó varios artículos de la Ley Orgánica de Elecciones incrementando el porcentaje de la cuota a un 30%; además, la cuota se extendió también a las listas a ser presentadas en los procesos de elección regionales (Ley 27683) y de elecciones al Parlamento Andino (Ley 28360). Es importante precisar que la Constitución política peruana solo hace referencia a la cuota de género en el caso de la conformación de consejos regionales y municipales al señalar en su artículo 191 que "la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género", por lo que se dota, así, de protección constitucional a este tipo de medidas en ambos casos.

Finalmente, desde la aprobación en octubre del año 2003 de la primera Ley de Partidos Políticos en el Perú (Ley 28094), el ámbito de aplicación de la cuota del 30% se amplió también a las candidaturas para instancias de dirección de los partidos políticos.

Cuadro 6: Regulación legal de cuota de género en el Perú

Disposición sobre cuota –Nivel legislativo	Disposición sobre cuota - Nivel regional	Disposición sobre cuota Nivel local	Disposición sobre cuota - Dirigencias partidarias
"Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer" (art. 116- Ley Orgánica de Elecciones).	"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 considera los siguientes requisitos: 1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres" (art. 12 – Ley de Elecciones Regionales).	"La lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener: 3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde xistan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones" (art. 10 Ley de Elecciones Municipales).	"En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos" (art. 26 – Ley de Partidos Políticos).

Fuente: Elaboración propia

Dos aspectos de suma importancia para la eficacia de este tipo de medidas y el logro de su objetivo original (que no es otro que el incremento de la presencia de mujeres en cargos de representación popular) son, por un lado, su diseño y, por otro lado, la compatibilidad con el sistema electoral en el que operan, dado que los sistemas electorales no son neutros al género (aspecto que será analizado en un siguiente acápite). Respecto al primer punto, son aspectos esenciales del diseño de este tipo de medidas, además del porcentaje regulado, la existencia de mandatos de posición que permitan que las candidatas sean ubicadas en lugares con posibilidades de ser electas y/o con mayor visibilidad ante el electorado; la alternancia (es decir la ubicación hombre - mujer o mujer - hombre) es la medida considerada como más eficaz.

También lo es la regulación de sanciones claras y contundentes frente al incumplimiento de la cuota; la experiencia ha demostrado que la no inscripción de la lista es la medida más disuasoria ante este tipo de situaciones. Por último, también es importante para un diseño eficaz, la inexistencia de cualquier tipo de "válvula de escape" que permita distorsionar o disminuir el impacto de la medida regulada, como, por ejemplo, su aplicación solo a determinados distritos electorales o a listas de titulares y suplentes indistintamente, situaciones que se han visto en la experiencia comparada en América Latina.

Si bien en el caso peruano la cuota peruana del 30% se aplica a las nominaciones a todos los cargos de elección popular y a las instancias de dirección partidarias por cuestiones metodológicas orientadas a garantizar la comparabilidad regional para el cálculo del IPP y la asignación de puntajes, el porcentaje y diseño de estas medidas solo se analiza en su aplicación al nivel parlamentario, específicamente para Cámara Baja/ Única, y para el nivel local.

Partiendo del reconocimiento del gran impacto que ha tenido esta medida en la nominación de más mujeres candidatas a partir de su aprobación en el caso peruano, es importante señalar que los resultados de la aplicación de los indicadores previstos por el IPP muestran que su diseño actual presenta algunas debilidades que limitan las posibilidades de alcanzar mejores resultados. Cabe aclarar que, dado que el diseño de la cuota peruana es similar para el caso de elecciones legislativas como para las de carácter local, las puntuaciones obtenidas en los indicadores respectivos son las mismas.

En primer lugar, el porcentaje regulado de un 30%, que fue concebido como un mínimo, ha devenido en un techo para las postulaciones de mujeres como se explicará más adelante en la dimensión referida al Poder Legislativo. Dicho porcentaje resulta, además, limitado en un contexto latinoamericano en el que la forma de entender la igualdad en la representación política está experimentando una "progresión conceptual". Esto implica avanzar hacia una retórica en la que la participación de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática cuyo ejercicio depende del principio de paridad, por lo que se deja atrás el lenguaje de las medidas afirmativas (Piscopo 2016). Seis países (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Nicaragua y Argentina) han legislado ya la paridad y la alternancia (50-50%) para la composición de sus nominaciones a cargos de elección popular. De hecho, tanto Bolivia, como Ecuador, México y Nicaragua no solo se han limitado a regularla legalmente, sino que han constitucionalizado la paridad política.

Por ello, en los indicadores referidos al porcentaje establecido (de cuota legislativa y cuota local) el país obtuvo solo 60 puntos y no 100, que sería el máximo alcanzable de haberse regulado la paridad como sí lo han hecho los países mencionados. Además de regular lo que se denomina paridad vertical (es decir, a lo largo de la conformación de las listas), varios países de América Latina están avanzando hacia lo que se denomina paridad "horizontal" que implica "contar con la misma cantidad de hombres y mujeres como cabezas de listas, o si se trata de elecciones uninominales contar con la misma cantidad de hombres y mujeres como candidatos o candidatas por territorio o por sector político que presenta candidaturas" (Bareiro y Soto 2015: 16). Esta regulación está avanzando también bajo el impulso de la justicia constitucional y electoral en aquellos países donde estas instancias tienen facultades de interpretación de los alcances de la paridad en los procesos electorales, como, por ejemplo, los tribunales electorales de Costa Rica y México.

En el primer caso, el Tribunal Constitucional de Costa Rica ha emitido una sentencia que ha hecho que el Tribunal Electoral revise sus interpretaciones previas respecto de la facultad de los partidos de decidir sobre los encabezamientos de las listas señalando, a través de la Resolución 3603-E8-2016, que "la paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputaciones, de manera que ello pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa (...) Así, se potencia el imperativo de acceso pleno de la mujer a cargos públicos de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia (...)". En el caso de México, para elecciones a nivel municipal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a partir de recursos de impugnación

presentados ante diferentes tribunales estatales electorales, en los que las candidatas reclamaban la integración paritaria de las candidaturas a presidencias municipales, dispuso sentando jurisprudencia que era obligatorio que postulasen un 50 por ciento de hombres y un 50 por ciento de mujeres (Peña 2016).

Sin embargo, en el diseño peruano no se ha introducido ninguna disposición que permita ubicar a las mujeres en lugares pre-determinados y que se establezca un mandato de posición. Por tanto, en el indicador que mide este aspecto del diseño de la cuota (tanto en el nivel legislativo como en el nivel local), no se obtuvo ningún puntaje. Con respecto a la sanción, no se ha introducido de manera explícita una disposición que implique la no inscripción de las listas que incumplan con la cuota para, así, impedir su participación a lo largo de todo el proceso electoral. Su cumplimiento se considera un requisito de admisibilidad al momento de la inscripción a la lista; el Jurado Nacional de Elecciones publica aquellas que cumplan con los requerimientos establecidos por la ley, entre ellos, la cuota (art. 119 – Ley Orgánica de Elecciones). Dado que, en el caso peruano, la propia ley permite lo que se denomina el procedimiento de "tachas" contra aquellos candidatos que incumplen requisitos pre-establecidos para postular, si dicha tacha afecta a una candidata mujer y esta es excluida del proceso, la lista sigue compitiendo, aunque producto de dicha inclusión se incumpla con la cuota.

La no afectación de la lista está, además, expresamente consignada en el artículo 123 de la Ley Orgánica de Elecciones que señala que "la tacha declarada fundada respecto de uno de los candidatos no invalidad la inscripción de los demás quienes participan en la elección como si integrasen una lista completa". Lo mismo sucede si fallecen o renuncian algunos candidatos o candidatas. Por lo tanto, en los hechos, la obligatoriedad de la cuota termina deviniendo en parcial. Ya que para el IPP la sanción ideal es la no inscripción de la lista en todo el proceso electoral (en caso de incumplimiento de la cuota), al haberse regulado una sanción no explícita y parcial el país obtuvo, en este indicador (a nivel legislativo y a nivel local), solo 50 puntos.

Las consecuencias de este tipo de regulación se han reflejado, por ejemplo, en las elecciones regionales de 2006 en las que de 225 listas que participaron un 20% (45) no cumplieron con la cuota de género; asimismo, en las municipales provinciales del mismo año, de 1654 listas inscritas un 7.7% (127) no cumplieron con la cuota (Defensoría del Pueblo 2007). Una situación similar ocurrió en las elecciones de 2011, en las que, de las 276 listas de postulantes al Congreso inscritas a nivel nacional, un 7.2% (20) no contaban con el porcentaje de cuota requerido luego de las exclusiones y tachas, ya que en el periodo de calificación de las solicitudes de inscripción de las listas se presentan diferentes situaciones de exclusión de candidatas. Algunas de estas son la renuncia, las tachas declaradas fundadas, y el incumplimiento de requisitos para postular, como la no presentación de licencia de goce de haber al trabajar en el Estado o no haber renunciado a una organización política a la que hubiera estado afiliada previamente[18].

b. Las reformas que no fueron y que podrían ser: intentando avanzar más allá de la cuota regulada

A la fecha de elaboración de este informe, el país estaba inmerso en un proceso de discusión sobre una reforma política electoral demandada desde diferentes sectores, lo que incitó al nuevo Congreso a la creación de un Grupo de Trabajo de Reforma Electoral que se conformó el 23 de agosto de 2016 por acuerdo de la comisión de Constitución. Dicho grupo tenía como agenda la propuesta de una serie de medidas destinadas a mejorar el funcionamiento del sistema político en temas como el financiamiento de la política, normas relacionadas con las organizaciones políticas, y las candidaturas electorales que deberán ser presentadas a la comisión de Constitución para su debate y aprobación.

Entre las cuestiones que lograron ser consensuadas en este Grupo para su incorporación en la reforma a la fecha de elaboración de este documento, estaba el remplazo de la cuota del 30% por la paridad y la alternancia en las listas de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino. En paralelo, tanto el Poder Ejecutivo como el Jurado Nacional de Elecciones, presentaron al Congreso iniciativas legislativas con sus propias propuestas de reforma. El primero, que plantea una serie de medidas orientadas a mejorar la calidad de la democracia y recuperar la confianza en las instituciones políticas, propone la paridad y la alternancia, y alternancia para nominaciones al Congreso y al Parlamento Andino y para cargos de dirección partidaria.

En el caso del Jurado Nacional de Elecciones, en el marco de una iniciativa orientada a unificar la legislación electoral a través de un Código Electoral, se plantearon no sólo la paridad y alternancia, sino también otras reformas para lo cual se realizaron diferentes consultas con organizaciones de la sociedad civil, aunque no todas sus recomendaciones hayan sido finalmente incorporadas en el proyecto presentado en abril de 2017 al Congreso (Movimiento Manuela Ramos et al. 2017). De hecho, a pesar de sus importantes aportes, el proyecto mantenía la cuota del 30% para el caso de nominaciones a dirigencias partidarias.

18 Véase Defensoría del Pueblo, nota de prensa No. 105/2011/OCII/DP.

Cuadro 7: Propuestas relacionadas con los derechos políticos de las mujeres incluidas en el Proyecto de Ley de Código Electoral presentado por el JNE

- Paridad (50%-50%) y alternancia para la conformación de listas al Congreso a cargos de consejeros regionales, de regidores a nivel municipal y al Parlamento Andino.
- Aplicación de la cuota por separado a las listas de titulares y suplentes; los candidatos accesitarios deben estar en en la misma posición que ocupan los titulares.
- Cumplimiento del requisito hasta el final del proceso de la inscripción de la lista (y no solo al momento de la solicitud de inscripción). Por tanto, en caso de fallecimiento, renuncia o tacha de un candidato, este deberá ser reemplazado por un/a suplente respetando la cuota de género. De no cumplirse, la lista deberá ser declarada improcedente.
- Limitación de la superposición de cuotas (de género, jóvenes e indígenas): un mismo candidato o candidata puede cumplir como máximo con dos cuotas a la vez.
- Sanción con una multa de 20 UITS y remisión de la información al Ministerio Público y autoridades competentes cuando un miembro o candidato de una organización política incurra en acciones de acoso político contra una candidata a un cargo de elección popular. En caso el agresor fuera un medio de comunicación, periodista o cualquier ciudadano no afiliado a una organización política, los actos serán derivados al Ministerio Público y autoridades competentes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Proyecto de Código Electoral (http://portal.jne.gob.pe/Archivos/Anteproyecto/ PROYECTO_DE_LEY_DE_CODIGO_ELECTORAL.pdf

Aunque este es un contexto inédito en el que diferentes actores están coincidiendo en la necesidad de realizar reformas al actual diseño de cuota y están apostando por la paridad y alternancia, las propuestas al respecto no son nuevas. En el pasado, ya se ha presentado diferentes proyectos de ley que, sin embargo, no han logrado obtener el consenso político necesario para su aprobación en el Congreso. En la actual legislatura, ya se había presentado, por parte del congresista Alberto Quintanilla Chacón del Frente Amplio por la Justicia Vida y Libertad, el Proyecto de Ley 834-2016-CR que propone la paridad y la alternancia en todos los niveles de elección, el cual se encuentra en la Comisión de Constitución y Reglamento para su discusión y dictamen.

Sin embargo, las iniciativas no solo datan de la anterior legislatura. En el año 2003, la congresista por el Partido Aprista Peruano. Mercedes Cabanillas presentó el Proyecto de Ley 8588 en el que se proponía la modificación de la Ley Orgánica de Elecciones para establecer la alternancia entre hombres y mujeres en la totalidad de las listas a ser presentadas en elecciones congresales, regionales y municipales, lo que generaría una composición paritaria de las nominaciones. Dicho proyecto fue enviado a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales y nunca pasó al Pleno para su debate.

El estancamiento de las propuestas de reforma a la cuota en dicha comisión fue la tónica general, también, en la legislatura 2011-2016, periodo en el que se presentaron ocho proyectos de ley por parte de congresistas de diferentes bancadas, el Ejecutivo y el Jurado Nacional de Elecciones. Dichos proyectos proponían, en un caso, el incremento de la cuota (Proyecto de Ley 2191); en otro, la alternancia en toda la lista (Proyecto de Ley 1332); y, en el resto, con diferentes variantes, la alternancia de hombres y mujeres, pero solo en el rango del porcentaje de 30% establecido por la cuota.

Cuadro 8: Iniciativas de reforma legislativa a la cuota presentadas en la legislatura 2011-2016

Proyecto	Proponente	Estado
Proyecto de Ley 2639 presentado en abril de 2015 que propone la incorporación de la alternancia de género en las elecciones regionales y locales (en el rango de la cuota).	Claudia Coari Dignidad y Democracia	En Comisión de Constitució n y Reglamento – Grupo de Trabajo.
Proyecto de Ley 4208 presentado en marzo de 2015 que propone la alternancia de género en las elecciones parlamentarias, regionales y locales (en el rango de la cuota).	Esther Saavedra Vela Dignidad y Democracia	En comisión de Constitución y Reglamento – Grupo de Trabajo.
Proyecto de Ley 2639 presentado en setiembre de 2013 que propone la alternancia de género en las elecciones regionales y locales (en el rango de la cuota).	Rosa Mávila Acción Popular - Frente Amplio	En Comisión de Constitución, ya debatido, pendiente de votación por la Comisión.
Proyecto de Ley 2467 presentado en junio de 2013 que propone la alternancia en cuotas electorales a nivel regional y local (en el rango de la cuota).	César Yrupailla Montes Nacionalista Gana Perú	En Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Proyecto de Ley 2191 presentado en mayo de 2013 que establece el incremento de la cuota de género a un 35%, y propone la alternancia en las elecciones generales, regionales y locales (en el rango de la cuota).	Carmen Omonte Perú Posible	Agrupado con otras iniciativas relacionadas como la eliminación del voto preferencial. Fueron archivados por la Comisión de Constitución y Reglamento en la 29va sesión ordinaria del 4 de junio del 2013.
Proyecto de Ley 1779 presentado en noviembre de 2012 que propone la alternancia de género en todos los niveles de elección y la eliminación del voto preferencial (en el rango de la cuota).	Ejecutivo	
Proyecto de Ley 1332 presentado en julio de 2012 que propone establecer la alternancia en la conformación de las listas para los procesos electorales nacional, regional y local (en toda la lista).	Jaime Rubén Valencia Quiroz Nacionalista Gana Perú	
Proyecto de Ley 268 que propone la alternancia en la conformación de las listas para los procesos electorales nacional, regional y local (en el rango de la cuota).	JNE	En comisión de Constitución y Reglamento

Fuente: elaboración propia en base a revisión de proyectos presentados (http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/)

Los proyectos presentados hasta el 2013 fueron debatidos por la comisión de Constitución y Reglamento conjuntamente con la propuesta de eliminación del voto preferencial. El 4 de junio del 2013, en sesión ordinaria, esta comisión rechazó la propuesta del Ejecutivo de eliminar el voto preferencial e implementar la alternancia en el rango establecido por la cuota, aunque la discusión se centró en la eliminación del voto preferencial y no en la aprobación del referido mandato de posición. Algunos extractos del debate evidencian la gran resistencia que suscitaba la implementación de cualquier cambio en el estatus-quo de la cuota sobre la base de argumentos que siguen incidiendo en una supuesta falta de capacidad de las mujeres para la vida política.

- Parlamentaria de Alianza por el Gran Cambio (APGC): "Pero, además, cuando se habla de la competencia interna se habla también de la alternancia. La alternancia, yo, por ejemplo, no tengo un tema con el tema de la alternancia, creo que es un tema de capacidades; pero siempre a la mujer efectivamente se le deja relegada". Acta, 6° Sesión 2011.

- Parlamentaria de APGC: No está de acuerdo (con la cuota de género), porque debe tenerse en cuenta la capacidad de la mujer. Consideró humillante que se impongan las cuotas de género. Acta, 29va sesión 2013.

- Parlamentario del Partido Popular Cristiano (PPC): Se estaría obligando a las dirigencias partidarias a incluir en las listas de candidatos a "personas sin experiencia política, sin vida partidaria y con desconocimiento de lo que significa conducir una organización política". El Heraldo. 2013.

- Parlamentario del Partido Aprista Peruano (APRA): Cuestionó que la iniciativa del Poder Ejecutivo haya sido elaborada por quienes "carecen de experiencia partidaria". El Heraldo. 2013.

En marzo de 2015, el tema volvió a ser evaluado por la comisión de Constitución y Reglamento nuevamente con una escasa predisposición a favor en el marco de la discusión del Proyecto de Ley 2639 presentado por la congresista Rosa Mavila. Esta vez los argumentos en contra se centraron en su escaso impacto en el contexto de elecciones con lista cerrada y desbloqueada, y voto preferencial, en un supuesto bajo rendimiento electoral de las candidaturas de mujeres e incluso en la falta de necesidad de regular legalmente este tipo de acciones.

- Parlamentaria del Fujimorismo: señaló que "este tipo de iniciativa es importante pero solo en elecciones regionales y locales toda vez que la lista son cerradas. A nivel legislativo no sería factible porque existe voto preferencial. También indicó que en la ley ya existe la cuota de género y hay que trabajar fuerte para cumplirla, asimismo sostuvo que la iniciativa merece mayor estudio"

- Parlamentario del PPC: opinó que "la iniciativa de alternancia de género ya se había discutido anteriormente y se había rechazado la propuesta al considerar que no contribuía con el objetivo, y preguntó por qué se volvía a discutir el tema".

- Parlamentario de Perú Posible: señaló que "existe una promoción para que las mujeres accedan a los cargos de elección popular, como la ley de cuotas, sin embargo, no son del gusto del electorado porque no votan por ellas y ello no cambiaría si se establece en una ley".

- Parlamentario del Partido Nacionalista Peruano (PNP): indicó que "para lograr una cuota de mujeres se debe trabajar desde las organizaciones políticas y no mediante una ley".

- Parlamentario de Solidaridad Nacional: consideró que "las mujeres están mejor posicionadas tanto en el ámbito privado como público y no necesitan de una ley; asimismo indicó que, en el último proceso, no falló la ley de cuotas, sino la falta de filtros y el control".

II. 2.4 Poder Ejecutivo y Administración Pública (dimensión 4)

En esta dimensión, el país tuvo un puntaje promedio de 69.7 puntos. La mayor puntuación (100 puntos) se obtuvo en el indicador referido a la existencia y jerarquía del mecanismo de la mujer, pues el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables cuenta con rango ministerial. También, se obtuvo la máxima puntuación en el indicador referido a la diferencia por sexo en la duración del ejercicio de los cargos ministeriales, ya que, en promedio, las ministras registraron una mayor permanencia en el cargo que los ministros. En los indicadores de presencia de mujeres en el gabinete ministerial, así como en cargos de vice-ministerios, dado que constituyen en torno al 30%, se obtuvieron puntajes de 63.2 puntos y 68.6 puntos, lo que sitúa al país en niveles de masa crítica, lo que implica un avance, pero que lo sitúa aún lejos de la paridad. Existe una presencia a nivel de gabinete que no se ha diversificado lo suficiente hacia cargos menos asociados con lo reproductivo, por lo que, en el indicador que mide el tipo de cargo ministerial ejercido por mujeres, el país obtuvo solo 16.6 puntos.

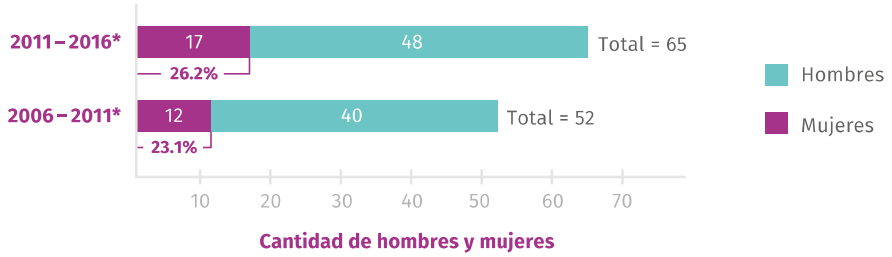
a. Mejoras en el acceso y desafíos en el tipo y jerarquía de los cargos desempeñados

El porcentaje de mujeres en el primer gabinete ministerial designado bajo la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski era de 31.6% (6 mujeres sobre 19 integrantes), por lo que en este indicador se obtuvo 63.2 puntos. En el caso de los vice-ministerios, la presencia de mujeres, al momento de la elaboración de este estudio, era de 34.3% (12 de 35), razón por la que se obtuvo un puntaje de 68.6 en dicho indicador. En ambos casos, el país registró porcentajes superiores a lo que se denomina "masa crítica". La "masa crítica" es definida como aquel escenario numérico del 30% de presencia de mujeres en el que se puede pasar de ser una "minoría" a una "gran minoría", lo que puede generar "un cambio cualitativo en las relaciones de poder que permite por primera vez a la minoría utilizar los recursos de la organización o de la institución para mejorar su propia situación y la del grupo al que pertenece" (Dahlerup s/f: 134), si es que la minoría así lo desea.

Sin embargo, un análisis más cualitativo del tipo de cargos que desempeñan las mujeres en posiciones ministeriales en el gabinete reveló que solo una mujer (8.3%) se desempeñaba en una cartera asociada a lo que ATENEA denomina ámbitos de "producción" o "preservación del sistema"; este es el caso del Ministerio de Justicia. Ello determinó que, en el indicador que mide la presencia de mujeres en este tipo de carteras, el puntaje obtenido fuera solo de 16.6 puntos. Dichas categorías han sido construidas sobre la base de la definición proporcionada por Skard y Haavio–Mannila (1985) que clasifican las carteras ministeriales en tres tipos: de "producción" (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.), de "reproducción" (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.) y de "preservación del sistema" (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.).

El análisis a partir de estas categorías parte de la premisa de que las mujeres han sido designadas predominantemente a carteras asociadas a lo reproductivo, lo que se confirma en el caso del gabinete peruano analizado, ya que las mujeres ministras se desempeñaban en los ministerios de Salud, Educación, Medio Ambiente, Mujer y Poblaciones Vulnerables, y el de Desarrollo e Inclusión Social. En todo caso, una mirada complementaria de más largo plazo, respecto de la presencia de mujeres en gabinetes, indica que la cantidad de las mujeres no siempre ha estado por encima de la denominada "masa crítica". Durante el gobierno de Ollanta Humala, en el período 2011-2016, la presencia de mujeres en todos los gabinetes ministeriales designados fue de 26.2% (17 mujeres sobre un total de 65 ministros/as designados), mientras que, durante el segundo gobierno de Alan García,

Gráfico 1: Evolución de la presencia de mujeres en Gabinetes Ministeriales 2006-2017



Fuente: Elaboración propia en base a revisión de portal web PCM y revisión de diarios

fue de solo 23.1% (12 mujeres sobre un total de 52 ministros/as designados).

Asimismo, el análisis de la duración en el cargo de las personas que ocuparon un ministerio durante el mandato de Ollanta Humala (2011-2016) reveló que, en promedio, las mujeres ocuparon sus cargos durante 19.7 meses, mientras que los hombres lo hicieron durante 17.1 meses. Calculado el indicador de "diferencia por sexo"[20] con base en estos datos el valor obtenido fue 1.2, es decir mayor a 1. Por tanto, se trata de un escenario en el cual las mujeres presentaron, en dichos gabinetes, una mayor permanencia en el cargo, por lo que se asignó 100 puntos al indicador que mide esta diferencia[21]. Sin embargo, este es un dato sobre el que es necesario profundizar para indagar si esa mayor permanencia se debe a que, como se ha establecido, las mujeres suelen ser designadas a cargos más asociados a lo reproductivo que pueden tener una menor confiictividad en comparación con otras carteras que trabajan temas más complicados, por lo que la rotación es más frecuente. También, es preciso analizar si la rotación no está relacionada con cuestiones de género y, por ende, pueda estar asociada con un mejor desempeño de las mujeres en los cargos que ostentan y por ello sus mayores posibilidades de permanencia.

En todo caso los hallazgos de ATENEA, centrados en los niveles más altos de la jerarquía del Ejecutivo, deben ser leídos en un contexto en el cual, según un reciente estudio realizado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir 2016: 1-4), la situación de las mujeres en todo el servicio civil peruano (sumados el nivel de Gobierno nacional, regional y local) presenta patrones de desigualdad que todavía deben ser resueltos. El estudio revela que la presencia de mujeres en dicho servicio es de un 46% y que predominan aquellas que cuentan con educación superior completa. En el caso de las mujeres, un 72% cuenta con educación superior completa, mientras que, en el caso de los hombres, dicho porcentaje es de 57%. Sin embargo, sobre la base del tipo de función que las mujeres desempeñan, se identificó una baja participación en los niveles directivos en los que solo 3 de cada 10 funcionarios era mujer. Ello pese a que la presencia de las mujeres en el grupo categorizado como profesionales ha llegado a alcanzar el 45% y en el de técnicos ha llegado a un 40%.

Otros niveles en los que su presencia es también mayoritaria son las denominadas carreras especiales (54%) debido, básicamente, por su desempeño como enfermeras en el sector salud, y como profesoras de primaria y secundaria en el sector Educación (Servir 2016: 4-5). Sin embargo, las brechas de género en el sector público peruano no son solo de acceso a los niveles de más alta dirección, sino también de carácter salarial: las mujeres reciben un 18% menos que los hombres, aunque con diferencias por nivel educativo; así, esta brecha es de 53% entre aquellos grupos sin nivel educativo, de 35% para aquellos con educación secundaria, de 22% para los que cuentan con educación superior universitaria y de 18% para los que cuentan con educación superior no universitaria o técnica (Servir 2016: 6-7).

Luego de evaluar estos datos en conjunto con los proporcionados por ATENEA sobre mujeres en gabinetes ministeriales y cargos viceministeriales, se concluye que, aunque ha habido avances en el sector público peruano respecto del acceso de las mujeres, todavía persisten desigualdades y desafíos para mejorar las condiciones en las que se desempeñan en dichos espacios. Esto ocurre, en particular, en lo referido a su acceso paritario a los cargos de mayor jerarquía (en un contexto en el que no existe una acción afirmativa que regule una presencia mínima) en los sectores en los que se trabajan los temas más "duros" de la política, y en lo que atañe a la igualdad salarial entre hombres y mujeres cuando ambos desempeñan las mismas funciones.

En ese sentido, sería importante revisar la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que no hace una referencia directa a la igualdad entre hombres y mujeres, o a la no discriminación por sexo ni ha establecido ninguna acción afirmativa para promover las capacidades de sus funcionarias; no obstante, establece como principios de la gestión pública la inclusión, en todo sentido, de los grupos excluidos y vulnerables y personas con discapacidad (art. III. 1), así como el principio de equidad que implica promover la igualdad de todas las personas en el acceso, oportunidades, y beneficios que se derivan de los servicios públicos y de la actividad pública en general (art. III. 2). En todo caso, ha sido a través del Decreto Supremo 027-PCM, una norma de menor jerarquía, que, en el año 2007 se establecieron políticas nacionales en doce materias de obligatorio cumplimiento para ministerios, Gobiernos regionales y Gobiernos locales, además de sus propias políticas y acciones sectoriales. Entre ellas, una política en materia de igualdad entre hombres y mujeres, que según dicho Decreto Supremo implica tres tipos de acciones:

20 El indicador se calcula dividiendo el promedio de duración en el cargo (en meses) de las mujeres que ocuparon un ministerio en el gabinete en el último período presidencial entre el promedio de duración en el cargo (en meses) de los hombres que ocuparon un ministerio en el último período presidencial.
21 Para ATENEA en virtud del principio de "razón de la ventaja" si la "diferencia por sexo" obtenida en este indicador es menor a 1, existe una situación de desventaja para las mujeres. Si, por el contrario, el resultado es mayor a 1, hay una situación de ventaja para ellas.

- Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos.

- Impulsar en la sociedad, en sus acciones y comunicaciones, la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre hombres y mujeres para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres y la erradicación de violencia familiar y sexual.

- Garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres.

b. La institucionalidad de género: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los avances hacia la transversalización

El Perú es uno de los países que cuenta con un mecanismo de la mujer con el nivel jerárquico más alto, pues ostenta rango ministerial y tiene plena participación en los gabinetes. Por tanto, en el indicador que mide su existencia y jerarquía el país obtuvo 100 puntos. Con más de veinte años de existencia, fue creado en octubre de 1996 bajo la denominación de Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano[22]. Antes, entre 1972 y 1996, existían solo oficinas, comités o comisiones dependientes de diversos ministerios que ostentaban un nivel jerárquico bajo (Díaz García 2016)[23]. Su creación debe entenderse en el contexto de un estado peruano que, en la década de los noventa, hizo suyos algunos de los puntos de la agenda establecida por la Conferencia de Beijing[24] que considera la creación de este tipo de mecanismos como uno de sus objetivos estratégicos (objetivo H) y que los concibe como organismos orientados "a diseñar, fomentar, aplicar, ejecutar, evaluar, estimular y movilizar el apoyo de políticas que promuevan el adelanto de la mujer" (Objetivo Estratégico H, Punto 196).

Se señala, además, que su tarea principal es "prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de género en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno" para lo cual "debe considerársele en las instancias más altas de gobierno que sea posible (...) bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete; (...) [es necesario que] se disponga de suficientes recursos y capacidad profesional (y) haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales" (Objetivo Estratégico H, Punto 202). A partir de esta conferencia estos mecanismos tuvieron un auge significativo, aunque su primera mención ocurrió en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de México (1975) cuando los Estados acordaron crear este tipo de instancias para "promover el estatus de la mujer a nivel mundial" (Díaz 2016: 13).

En el caso peruano, si bien, a partir de su creación, la jerarquía ministerial del mecanismo no ha estado mayormente en discusión (ha contado con ella desde su origen), sí ha habido importantes cambios a lo largo de su historia respecto de las funciones que debía desempeñar. Estos han dependido de la concepción sobre el rol de las mujeres del Gobierno de turno y de la evolución que la función de estos mecanismos ha tenido también en la región "donde se ha pasado de un discurso centrado en la mujer a uno centrado en la igualdad de género [que ha implicado el] nacimiento del enfoque de transversalización del género correspondiente al cambio de un paradigma de Mujer en el Desarrollo (MED) a un enfoque de Género en el Desarrollo (GED)" (Díaz 2016: 13).

Sobre la base de un análisis de las funciones que se le han ido otorgando al Ministerio de la Mujer en cuestión, se podrían identificar tres grandes etapas a lo largo de su existencia, dos iniciales más enmarcadas en el paradigma Mujer en el Desarrollo y, una última, en la del Género en el Desarrollo. En la primera, desde su creación en 1996 hasta 2002, tuvo un rol más asistencialista que ubicaba a las mujeres como parte de las poblaciones vulnerables y que, aunque abogaba por la igualdad de oportunidades y el desarrollo humano[25], también ponía el foco de atención en la familia y la atención prioritaria de los menores en riesgo (Decreto Legislativo No. 866).

En una segunda, a partir de 2002 la denominación del mecanismo pasó a ser Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), mediante Ley Orgánica 2779. Si bien el

22 Véase http://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/resena-historica-mimp.php.
23 Estas instancias fueron el Comité de Revalorización de la Mujer (COTREM) y Oficina de la Mujer (1983) dependiente del Ministerio de Educación (1972); Oficina de la Mujer (1983) y la Comisión Especial de Derechos de la Mujer (1988) dependientes del Ministerio de Justicia; la Ofcina de Asuntos de la Mujer (1988) dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores; y la Comisión de Población, Familia y Mujer (1988) dependiente del Ministerio de Educación.
24 Ello aconteció durante el primer mandato presidencial de Alberto Fujimori quien participó en dicha Conferencia.
25 Véase http://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/resena-historica-mimp.php.

énfasis estuvo en el diseño, propuesta y ejecución de las políticas de desarrollo humano (motivo por el cual el ministerio mantiene la gestión de programas sociales para la reducción de la pobreza), se hacía ya mención a la promoción de la equidad de género como eje de acción, y se mantenía el objetivo de promover la igualdad de oportunidades para las mujeres junto a otros grupos vulnerables como tercera edad, niñez, y poblaciones en situaciones de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas.

El gran cambio se produce a partir del Decreto Legislativo 1098 de 2012 cuando el mecanismo no solo cambia de denominación y pasa a ser identificado como Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, sino que todas aquellas competencias que tenía relacionadas con el desarrollo social y la lucha contra la pobreza son transferidos a un nuevo ministerio, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), lo que posibilita que el mecanismo se centre en ser "ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre derechos de las mujeres, así como de la prevención, protección y atención contra la violencia hacia las mujeres, (la) promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género, políticas, planes, programas y proyectos del Estado, en las instituciones públicas y privadas; aunque manteniendo la promoción y protección de poblaciones vulnerables como niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, etc."[26].

Para ello, se tiene como marco a la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28893) y al Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017 aprobado por el Ministerio en 2012. Si bien estos son avances son muy importantes, en un estudio realizado por ONU MUJERES sobre la situación de estos mecanismos en América Latina y el Caribe en el que se realiza un análisis comparativo de las atribuciones con las que cuentan, en comparación con todas aquellas que deberían realizar, (en total quince, según los estándares internacionales identificados por dicho estudio), se tuvo que el mecanismo peruano, a pesar decontar con un nivel jerárquico alto, solo tenía como atribuciones un poco más de la mitad de aquellas señaladas como deseables (Díaz 2016: 39-43).

En ese sentido, en dicho estudio, se identifican como desafíos el otorgamiento de atribuciones relacionadas con la cooperación y coordinación con organizaciones de la sociedad civil; la cooperación con mecanismos y organismos internacionales, regionales o sub regionales en general; la realización de investigaciones análisis o estudios sobre la igualdad de género; las reformas legislativas para reflejar/corregir medidas en favor de la igualdad de género; iniciativas de procesos presupuestarios con enfoque de género; la concienciación, sensibilización, y educación para fomentar cambios socioculturales; y el análisis de impacto de leyes, políticas, planes programas en la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (Díaz 2016: 42).

II.2.5 Poder Legislativo (dimensión 5)

En esta dimensión, el país obtuvo un puntaje de 68.9 puntos y puntuaciones importantes en diferentes indicadores que evidencian las fortalezas alcanzadas producto de una mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo que no hubieran sido posibles sin la regulación de una cuota legal. Se han obtenido los puntajes más altos (100 puntos) en los indicadores que dan cuenta del cumplimiento global de la cuota legal, la conformación de la Mesa Directiva integrada en la legislatura analizada mayoritariamente por mujeres y la existencia de una Comisión de la Mujer y una "bancada" de mujeres.

Pero también persisten desafíos: ni las candidaturas (78.6 puntos) ni la elección de mujeres (55.4 puntos) alcanza aún una conformación paritaria. Además, si bien hay avances en el acceso a algunos cargos de mayor poder, como las presidencias de las comisiones (66.6 puntos), aunque no siempre sean aquellas donde se tratan los temas "más duros" de la política (55.6 puntos), otros cargos relevantes como las vocerías de las bancadas (33.4 puntos) siguen están estando altamente masculinizados. Tampoco existe una unidad técnica que brinde asistencia para la transversalización del enfoque de género en la actividad parlamentaria (0 puntos).

a. Evolución de la presencia de mujeres en el Legislativo: avances con techo histórico e inequidades en la competencia electoral

El Estado peruano ha sido definido constitucionalmente como una República democrática cuyo Gobierno es unitario, representativo y descentralizado[27]. Su sistema político prevé la elección de autoridades y representantes en tres niveles:

26 Sobre la base de http://www.mimp.gob.pe/homemimp/transparencia/resena-historica-mimp.php.
27 Ver Constitución Política del Perú artículo 43.

nacional, regional y municipal. En el nivel nacional, se elige un Parlamento que está constituido solo por una cámara conformada por 130 parlamentarios elegidos en distrito electoral múltiple (26) por un periodo de cinco años bajo un sistema electoral de representación proporcional en el que se aplica, para la asignación de escaños, el método de la cifra repartidora[28]. Cada uno de los departamentos (24) constituye un distrito electoral a los que se suman los distritos de Lima Provincias y la Provincia Constitucional del Callao.

La magnitud de estos distritos electorales oscila entre 1 escaño (Madre de Dios) y 36 escaños (Lima + residentes en el extranjero) y si se clasifican en función de su tamaño predominan las circunscripciones pequeñas: veinte cuentan con entre 2 a 5 escaños; cuatro son medianas, pues están conformadas por entre 6 a 9 escaños y solo existe una circunscripción grande con 10 escaños o más (Lima + residentes en el extranjero)[29]. Respecto de la forma de nominación, esta se realiza en listas cerradas y no bloqueadas, es decir, que el electorado tiene la posibilidad de alterar el orden de prelación de los candidatos determinado por las organizaciones políticas. Ello ocurre a través de un doble voto preferencial de uso voluntario con la excepción de aquellos distritos en los que se elige menos de dos congresistas, por lo que el electorado cuenta con un solo voto preferencial[30].

Una mirada histórica a la representación de las mujeres en el Poder Legislativo peruano indica que existe un "antes y un después" en su acceso a dicho poder del Estado. En las cuatro legislaturas desde el retorno de la democracia en el Perú entre 1980 hasta el año 2000 en la Cámara Baja (que, tras el auto-golpe y cierre del Congreso dado por el Ex Presidente Alberto Fujimori en 1990, se convirtió en Cámara Única), las mujeres tuvieron una representación máxima de un 11.7%. Cabe destacar que era una cámara que, además tenía, una mayor magnitud: 180 representantes.

Su participación en el Congreso Constituyente Democrático, convocado tras el autogolpe para redactar una nueva Constitución y ejercer labores legislativas, fue de apenas 8.8%. Esta sub- representación fue incluso mayor en el Senado en los tres periodos en los que el país mantuvo un sistema bicameral: en la década del noventa estuvo en torno al 3% y en el período 1990-1992 solo llegó a 6.7%.

Cuadro 9: Presencia de mujeres en Cámara Baja/Única (1980-2016)

Periodo Legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
1980 – 1985	167	13	180	7.2
1985 – 1990	170	10	180	5.6
1990 – 1992	168	12	180	6.7
CCD 1992 – 1995	73	7	80	8.8
1995 -2000	106	14	120	11.7
2000 -2001	94	26	120	21.7
2001 -2006	98	22	120	18.3
2006 -2011	85	35	120	29.2
2011 -2016	102	28	120	23.3
2016 -2021	94	36	130	27.7

Fuente: ONPE (2016). 60 años del voto de las mujeres en el Perú. Lima: ONPE. 116p. Documento de trabajo; 41. https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0117.pdf

28 Ver artículo 90 Constitución Política del Perú y el artículo 30 de la Ley Orgánica de Elecciones.
29 Al respecto ver artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones y la Resolución N.° 0287-2015-JNE.
30 Ver artículo 21 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Cuadro 10: Presencia de mujeres en Cámara Alta (1980-1992).

Periodo Legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
1980 – 1985	58	2	60	3.3
1985 – 1990	58	2	60	3.3
1990 – 1992	58	4	60	6.7

Fuente: ONPE (2016). 60 años del voto de las mujeres en el Perú. Lima: ONPE. 116p. Documento de trabajo; 41. https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0117.pdf

A partir de la elección del año 2000 cuando se aplicó por primera vez la cuota en su porcentaje original de 25%, la presencia de mujeres se duplicó y alcanzó un 21.7%. No obstante, en su siguiente aplicación, tras un incremento del porcentaje aplicable a 30% y una modificación del sistema de elección, que pasó de un distrito electoral único a distritos electorales múltiples, la presencia de mujeres retrocedió a un 18.3%. A partir de entonces, los siguientes periodos muestran un ciclo de avance y uno de retroceso. Por esa razón, puede señalarse que los cambios en la representación de las mujeres no han sido necesariamente incrementales y que, hasta el momento, su representación ha tenido un límite: nunca se ha superado el 30%.

Como se ha adelantado ya en puntos previos, para potenciar la eficacia en la regulación de cuotas, estas medidas, además de un óptimo diseño, deben ser compatibles con el sistema electoral donde se aplican. El sistema electoral es una variable que no es neutra al género y es uno de los factores más señalados para explicar las diferencias entre países en la representación de las mujeres. Es relevante, en primer término, el grado de proporcionalidad del sistema, pues un mayor número de escaños en juego genera incentivos a las organizaciones políticas para presentar nominaciones más balanceadas (Norris, 1993; Rule, 1994). Esto sucede porque en los sistemas proporcionales la elección se suele realizar en distritos plurinominales donde hay mayor número de escaños en juego. En el caso de la aplicación de la cuota, la magnitud de los distritos es importante, ya que, a mayor tamaño, más probabilidad de nominar más mujeres, mientras que, en distritos más pequeños, es probable que los partidos privilegien a candidatos hombres (Archenti y Tula 2008).

Otro factor a considerar es el tipo de lista en el que se presentan las nominaciones (sobre lo cual ha existido cierto debate). Mientras que varios autores sostienen que las listas cerradas y bloqueadas[31] ayudan a garantizar al menos un mínimo de representación de mujeres al ser combinados con cuotas y mandatos de posición (Jones 2008; Archentiy Tula 2008; Del Campo y Luengo 2008; y Rozaetal. 2010), otros, como Schmidt (2004), a partir del caso peruano, han señalado que las mujeres también pueden tener éxito en sistemas con listas cerradas y desbloqueadas o abiertas[32]. En particular, respecto a la elección del 2000, se ha señalado que las candidatas disfrutaron de popularidad y pudieron ser más competitivas en una elección en distrito único, lo que magnificó el poder de los electores más prósperos y educados de Lima- Callao y, a la par, más proclives a votar por mujeres en un contexto de doble voto preferencial (Schmidt 2004).

Se puede afirmar que esta proclividad a votar por mujeres se mantuvo en las elecciones de 2001 en las que ellas captaron el 30,1% de los votos preferenciales y también en el 2006 cuando obtuvieron el 37.3% de dichos votos y se revirtió la tendencia a la "limeñización" de las representantes electas al ampliarse el número de circunscripciones electorales que eligieron mujeres tras dos elecciones bajo el sistema de distrito electoral múltiple. Se movilizó, así, a más mujeres del interior del país al Parlamento (Dador y Llanos 2007). Sin embargo, en las elecciones de 2011, ambas tendencias, competitividad para la obtención del voto preferencial y la descentralización de la representación de mujeres, se invirtieron en un contexto en el que el número de escaños se incrementó de 120 a 130 (Dador y Llanos 2007).

31 Aquellas en las que el orden de las candidaturas definidos por el partido no puede ser alterado por el electorado.
32 Definidas como aquellas en las que el elector, através de una votación preferente, puede alterar el orden de la lista de un mismo partido o combinar opciones de listas de partidos diferentes, respectivamente.

En dicha elección obtuvieron solo el 27,4% de los votos preferenciales y varios distritos perdieron representación de mujeres de manera total o parcial a la par que las aquellas electas por Lima alcanzaban casi la mitad de la representación femenina (Llanos y Tello 2012). De esto se desprende que, en un contexto de listas cerradas y desbloqueadas, los "éxitos" para la elección de un mayor número de mujeres no siempre están garantizados, ya que depende del electorado una mayor o menor presencia de mujeres para cada elección. Es por ello que es importante considerar dos factores adicionales: la inexistencia de igualdad de condiciones para apelar al electorado en el marco de una competencia intra - partidista extrema en el que no existe financiamiento público de campañas, y en el que los candidatos y candidatas dependen del acceso al financiamiento privado y de los medios de comunicación para hacer visibles sus candidaturas y trasmitir sus propuestas al electorado.

Al respecto, una reciente investigación sobre el financiamiento de campañas de candidatas por Lima indicó que "las campañas de las candidatas son generalmente austeras y financiadas esencialmente con recursos provenientes de su propio patrimonio, de aportes del entorno más cercano o de pequeñas actividades de recaudación. Y el escaso volumen de los fondos con los que cuentan determina el diseño y la aplicación de las estrategias de campaña y sus acciones. En particular, su acceso a la publicidad contratada en medios masivos suele ser muy inferior a la contratada por los candidatos por lo que su visibilidad mediática depende en mayor medida de su acceso a la cobertura informativa de los medios" (Llanos e Incio, inédito:33).

En el caso de la cobertura mediática, sucesivos monitoreos de muestras representativas de medios (prensa, radio y televisión), en las tres últimas campañas electorales, han revelado que ésta ha sido inequitativa; esto se debe a que la presencia de candidatas al Congreso, en su cobertura informativa, sigue estando, en la mayoría de medios analizados, varios puntos por debajo de su presencia en las nominaciones (Dador y Llanos 2007; Llanos y Tello 2012; y JNE e IDEA Internacional 2016).

Cuadro 11: Cobertura en medios masivos de candidatas al Congreso Elecciones 2006, 2011 y 2016

Elección	Mujeres candidatas	Prensa escrita	Radio	Televisión
2016	39%	18.6%	26.2%	22.2%
2011	33.7%	19.8%	20.9%	32.3%
2016	39.6%	29.3%	20%	26.5%

Fuente: Dador y Llanos 2007; Llanos y Tello, 2012; y JNE e IDEA Internacional 2016.

En contextos de elección legislativa, en la modalidad de listas cerradas y desbloqueadas, como el caso peruano, es también importante analizar la existencia de un electorado con una cultura política más o menos favorable a la representación política de las mujeres. Un estudio realizado a partir de información generada por el Barómetro de las Américas considera que, en Perú, existen actitudes relativamente no discriminatorias (aunque este tipo de actitudes no suelen ser abiertamente confesadas) y apoyos positivos, pero no fuertes hacia las cuotas (Carrión et al. 2012: 45, 49). Todavía un 33.1% de los entrevistados, en este estudio, considera que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres (lo que sitúa al país en el décimo sexto lugar entre los veinticinco países abarcados por el estudio) y un 60.8% apoya las acciones afirmativas (por lo que Perú se ubica en el décimo octavo lugar de veinticinco países analizados).

Sobre la base de estos datos, se puede afirmar que, tanto por el diseño de la propia cuota regulada como por su compatibilidad relativa con el sistema electoral, así como por las inequidades en la competencia electoral y la propia cultura política del electorado (con algunos rezagos tradicionales hacia los liderazgos de las mujeres), las probabilidades de que se alcance una representación en el Legislativo que ronde la paridad, manteniendo el status-quo, son escasas.

b. Las elecciones de 2016 y las condiciones para el ejercicio de la representación parlamentaria en la actual legislatura

Las elecciones de 2016 significaron una recuperación en lo que respecta a la presencia de mujeres en el Legislativo: se obtuvo el segundo más alto porcentaje histórico. Según datos del Jurado Nacional de Elecciones, fueron elegidas 36 mujeres de 130 congresistas, es decir un 27.7%[33], una cifra aún lejana de una presencia paritaria, por lo que, en el indicador que mide esta participación, se obtuvo un puntaje de 55.4. Como ya se ha explicado en el punto anterior, los elementos que configuran el sistema electoral peruano, entre ellos, la forma de nominación en lista cerrada y desbloqueada, generan que la eficacia de la cuota disminuya y no se traduzca en una elección de mujeres similar al porcentaje de cuota establecido.

Sin embargo, también es cierto que la cuota regulada es un mínimo que puede ser mejorado por las organizaciones políticas al momento de nominar mujeres. En estas elecciones, el porcentaje de candidatas presentadas por todas las organizaciones que obtuvieron representación en el Congreso fue de 39.3%. Sin embargo, esta diferencia entre el porcentaje establecido y el porcentaje presentado se relaciona con lo que se denomina la "cuota efectiva", es decir, el número mínimo de candidatos que las organizaciones políticas deben presentar en cada circunscripción electoral para cumplir con la cuota según lo establecido por el Jurado Nacional de Elecciones.

Cuadro 12: Nominaciones de mujeres al Congreso Elecciones 2016

	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
Cámara Baja/Unicameral	489	317	806	39.3

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2016). Elecciones Generales 2016 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: octubre del 2016. Disponible en: http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx

En esta elección, la Resolución 0287-2015-JNE estableció que, para cumplir la cuota a nivel nacional, debían presentarse 52 candidatas mujeres sobre un total de 140 candidatos, lo que elevó la cuota legal a un 37.1%[34]. Si se examinan los datos de los seis partidos nacionales que lograron representación en el Congreso y que, por tanto, son analizados en este estudio, Acción Popular (AP); Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (FA); Fuerza Popular (FP); Partido Aprista Peruano (PAP); Peruanos Por El Kambio (PPK) y Alianza Para el Progreso (APP)[35], se obtiene que los partidos cumplie-ron globalmente con la cuota. Se registra, en promedio, un 39.3% de candidatas, por lo que, en el indicador que mide la presencia de mujeres en nominaciones de forma global, el puntaje obtenido fue de 78.6 y, en el que mide el índice de cumplimiento de la cuota, se obtuvo el puntaje completo: 100 puntos. Sin embargo, es importante precisar que este cumplimiento global no implica que necesariamente se hayan presentado listas en todas las circunscripciones. Por ejemplo, el Frente Amplio no logró inscribir candidaturas en San Martín ni en Tumbes.

33 Véase INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2016). Elecciones Generales 2016 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: octubre del 2016. Disponible en: http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx.

34 Para el cumplimiento de la cuota, el artículo 115 de la LOE establece que, en los distritos electorales con menos de tres congresistas, las listas a presentar estarán integradas por tres candidatos/as. Por ello, si bien, en las elecciones congresales de 2016, el número escaños en disputa fue de 130, las agrupaciones políticas que se presentaron en todos los distritos electorales debían presentar 140 candidatos/as.

35 De ellos, Alianza Para el Progreso y el Partido Aprista Peruano participaron en estas elecciones en alianza con otros partidos. APP formó Alianza para el Progreso del Perú junto a Somos Perú y Restauración Nacional. El PAP conformó Alianza Popular junto al Partido Popular Cristiano y Vamos Perú. No fueron elegidos candidatos ni candidatas por estos partidos.

Cuadro 13: Índice de Cumplimiento de la Cuota Efectiva Elecciones parlamentarias 2016

Partido/ Alianza	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres	Índice cumplimiento cuota/paridad
1. Acción Popular	82	52	134	38.8%	104.6
2. Alianza para el Progreso del Perú	81	53	134	39.6%	106.6
3. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	77	51	128	39.8%	107.4
4. Fuerza Popular	84	53	137	38.7%	104.3
5. Partido Aprista Peruano	83	54	137	39.4%	106.2
6. Peruanos por el Kambio	82	54	136		107
Total	**489**	**317**	**806**	**39.3%**	**106**

Fuente: Información de listas finales tras procesos de tacha y otras exclusiones extraída de INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2016). Elecciones Generales 2016 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: octubre del 2016. Disponible en: http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx

Por otro lado, como se observa en el cuadro anterior, mientras algunas organizaciones tuvieron un cumplimiento exacto (como el caso de AP), cuando hubo alguna mejora esta fue de apenas una candidata (APP o Fuerza Popular) o de dos candidatas (como en el caso del PAP y Peruanos por el Kambio). Por lo tanto, puede señalarse que existe una escasa voluntad de introducir mejoras en la nominación de mujeres más allá de lo establecido legalmente por la cuota efectiva. Esto se puede corroborar, también, si se analiza las posiciones en las cuales son ubicadas las mujeres en las listas, en particular si se analiza quiénes ocupan la posición número 1 de las listas

Esta posición no solo tiene un efecto simbólico de reconocimiento de liderazgos políticos y una mayor visibilidad, sino que otorga más posibilidades de ser electo, pues el electorado peruano es "más proclive a usar su voto preferencial confirmando a los candidatos que ocupan la cabeza de lista" (Tuesta, 2013:115-116). Mientras que tres partidos (AP, APP y Fuerza Popular) postularon en esta posición en torno a un 30% de mujeres, otros tres (Alianza Popular, FA y Peruanos por el Kambio) postularon entre un 20% y un 25%. Si bien es significativo que algunos partidos ronden el 30%, no se debe olvidar que la cuota efectiva para esta elección se sitúo en 37.1%. En promedio, para todos los partidos, la ubicación de mujeres en esta posición (27.2%) estuvo casi diez puntos porcentuales por debajo.

Cuadro 14: Ubicación de candidatas al Parlamento como cabezas de lista (posición No. 1) – Elecciones 2016

Partido/ Alianza	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
1. Acción Popular	17	8	25	32%
2. Alianza para el Progreso del Perú	16	7	23	30.4%
3. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	20	6	26	23.1%
4. Fuerza Popular	19	5	24	20.8%
5. Partido Aprista Peruano	17	8	25	32%
6. Peruanos por el Kambio	18	6	24	25%
Total	**107**	**40**	**147**	**27.2%**

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2016). Elecciones Generales 2016 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: octubre del 2016. Disponible en: http://infogob.com.pe/Complementos/ basedatos.aspx

c. Más presencia en el Legislativo, ¿mayor poder?

Como se ha observado, con avances y retrocesos, el acceso de las mujeres al Poder Legislativo ha mejorado en comparación con aquellos periodos en los cuales la cuota no estaba vigente. Sin embargo, si bien es muy importante el acceso en condiciones de igualdad a los espacios de poder político de las mujeres, también lo es que tengan igual acceso a las posiciones de mayor influencia y que existan condiciones adecuadas para fortalecer su participación en términos sustantivos, es decir, que puedan, si así lo desean, representar los intereses de las mujeres en tanto grupo.

Sin duda el espacio jerárquico de mayor poder en la estructura legislativa es la Mesa Directiva, que tiene una rotación anual. En la legislatura analizada (la de 2016-2017), esta instancia estaba compuesta por un 75% de mujeres (3 de 4 integrantes) y presidida por una mujer, la congresista Luz Salgado. Por ello, en el indicador del IPP que mide el porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva, el puntaje obtenido fue de 100 puntos. Salgado es la quinta mujer que preside el Congreso peruano en toda su historia. La primera fue Marta Chávez (en la legislatura 1995- 1996), la segunda Marta Hildebrandt (en la legislatura 1999-2000), la tercera Mercedes Cabanillas (en la legislatura 2006-2007) y la cuarta Ana María Solórzano (en la de 2016-2017). Si bien este es un importante avance, sobre todo desde un punto de vista simbólico, pues ayuda a romper "techos de cristal" y evidencia que las mujeres pueden ocupar altos cargos de las instancias decisorias, todavía este espacio está mayormente masculinizado.

Una mirada complementaria a datos disponibles de la integración de las Mesas Directivas del Congreso entre el año 1995 y 2016 indica que, de los 89 parlamentarios que integraron este espacio durante este período, solo un 30% fueron mujeres (27). Su composición, además, ha sido muy diversa, pues ha habido quinquenios en los que las mujeres representaron apenas el 10% (2 de 18), como en la legislatura de 2001-2006, y otras en las que fueron el 80% (4 de 5), como en la legislatura del 2000 (que fue excepcional pues sólo duró en torno a un año).

Cuadro 15: Presencia de mujeres en Mesas Directivas del Congreso peruano 1995-2016

Periodo Legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
1980 – 1985	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1985 – 1990	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1990 – 1992	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CCD 1992 – 1995	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1995 -2000	13	7	20	35
2000 -2001	1	4	5	80
2001 -2006	18	2	20	10
2006 -2011	13	7	20	35
2011 -2016	16	4	20	20
2016 -2021	1	3	4	75

N.D.= No disponible
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Portal Web del Congreso de la República.

Otro de los cargos de mayor visibilidad y decisión que permite a los parlamentarios posicionar su desempeño y gestión legislativa es el de las presidencias de las comisiones. Su asignación es fruto de la combinación de reglas institucionales y partidistas, pues, en primer término, la asignación de las presidencias de las comisiones depende del peso numérico de la bancada[36] y, una vez determinado este número, cada uno de los grupos parlamentarios define, a través de mecanismos internos, cuáles de sus integrantes ejercerá dicho cargo.

En la legislatura analizada, las mujeres ejercían un 33.3% de las presidencias de las comisiones (8 de 24), por lo que en el indicador respectivo se obtuvo un puntaje de 66.6 puntos. Dichas comisiones eran Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Luchas contra las Drogas; Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Mujer y Familia; Presupuesto y Cuenta General de la República; Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, y Vivienda y Construcción. La realización de un análisis más cualitativo para determinar el tipo de comisiones que presiden las mujeres sobre la base de las categorías de Skard y Haavio–Mannila (1985), ya utilizadas en la dimensión del Poder Ejecutivo, reveló que las mujeres presiden un 27.8% (5 de 18) de lo que ATENEA denomina ámbitos de "producción" o "preservación del sistema", por lo que se obtuvo en dicho indicador un puntaje de 55.6.

En el primer caso, las mujeres presidían la Comisión de Economía y, en el segundo, las de Defensa Nacional, Descentralización, Pueblos Andinos y Amazónicos y la de Presupuesto y Cuenta General de la República. En comparación con la dimensión del Poder Ejecutivo, se puede afirmar que ha habido una mayor diversificación temática y una mayor presencia de mujeres en comisiones consideradas como de "mayor jerarquía" según la clasificación utilizada. Sin embargo, este avance contrasta con el hecho que las mujeres apenas representaban un 16.7% (1 de 6) de las jefaturas/vocerías de las bancadas, otro de los cargos de mayor visibilidad y poder dentro del Parlamento en la legislatura 2016-2017.

Los voceros que se designan anualmente, además de integrar la Junta de Portavoces (que define, por ejemplo, la agenda parlamentaria y las prioridades del debate, el cuadro de comisiones o los trámites relacionados con los proyectos de ley[37]), son la cara del partido y los que fijan posición tanto en los debates parlamentarios como ante la opinión pública. La escasa presencia de mujeres en esta posición determinó que el puntaje obtenido en este indicador fuera solo de 33.4.

36 Véase art. 35 del Reglamento del Congreso.
37 Véase artículo 31 del Reglamento del Congreso.

Finalmente, respecto de la existencia de instancias tanto formales como informales, dentro del Legislativo, que ayuden al tratamiento de los temas relacionados con los intereses de las mujeres, se debe mencionar que, desde octubre de 1995, existe una Comisión de la Mujer (en la actualidad denominada Comisión de Mujer y Familia). Dentro de sus competencias legislativas y de fiscalización, a lo largo de su existencia, ha incluido el tratamiento de otras temáticas relacionadas, además de la familia, con el deporte, la tercera edad, la niñez o la infancia. Por ello, en el indicador que mide la existencia de esta instancia el país obtuvo 100 puntos. Sin embargo, no existe una unidad técnica para la transversalización de género que ayude a incorporar una perspectiva de género en la actividad legislativa, en particular en los proyectos de ley, para mejorar los alcances de la legislación en términos de impactos diferenciados entre hombres y mujeres; así, en este indicador, el país no obtuvo puntaje alguno. Estas son unidades que sí existen en otros parlamentos de países de América Latina como Costa Rica o México, por ejemplo.

Respecto de espacios informales, en julio del año de 2006, se creó la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas. Esta es una instancia multipartidaria de diálogo y concertación integrada por todas las parlamentarias electas en cada uno de los periodos cuyo objetivo fue "promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todas las personas como condiciones fundamentales para alcanzar el desarrollo, fortalecer la democracia y el respecto a los derechos humanos"[38]. En más de una década de existencia, dicha Mesa ha realizado diferentes actividades como audiencias públicas descentralizadas, talleres y foros orientados a fortalecer los derechos de las mujeres y ha coadyuvado en la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades, la Ley de Feminicidio y la Ley que modifica los Plazos para la Prescripción de las Demandas de Alimentos (Mesa de Mujeres Parlamentarias (s/f)[39].

Dada la existencia de este espacio, se alcanzó los 100 puntos en el indicador respectivo. Sin embargo, al ser un esfuerzo importante, también es relevante señalar que las prioridades específicas de esta instancia y el enfoque adoptado para la selección de actividades y temas tratados e, incluso, la intensidad de las mismas ha dependido, en gran medida, de la persona que en su momento ostentaba el cargo de presidenta (cargo que es rotativo anualmente).

II.2.6 PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL (dimensión 6)

Esta dimensión es otra de las que presenta una situación crítica: su puntaje promedio es de 43.9 puntos. Ello se debe a los acuciados déficits en el acceso de las mujeres a la más alta jerarquía del Poder Electoral (el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones), en cuyo indicador no se obtuvo puntuación alguna, y al desigual acceso de mujeres a la Corte Suprema del Poder Judicial, su máxima instancia, por lo que en el indicador respectivo se obtuvo solo 31.6 puntos. En contraste, un aspecto positivo es la reciente creación de un Comité de Género en el Jurado Nacional de Elecciones, por lo que en el indicador respectivo se obtuvo el puntaje máximo (100 puntos).

a. Un paso atrás: el acceso de las mujeres al Poder Judicial y el Poder Electoral

En general cuando se analiza la participación de las mujeres en los espacios de decisión pública uno de los aspectos menos abordados es su situación en los órganos de administración de justicia. En consecuencia, son escasos los diagnósticos sobre este tema. ATENEA aborda esta problemática a través de un primer indicador: el acceso de las mujeres a su más alta instancia jurisdiccional, la Corte Suprema, en la que, en el caso peruano, las mujeres representan un 15.8% (tres de sus diecinueve integrantes), por lo que se obtuvo 31.6 puntos. Es un poder del Estado que, a diferencia del Gabinete Ministerial del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, jamás ha sido encabezado por una mujer (está presidido, al momento de la elaboración de este estudio, por un magistrado).

38 Véase Mesa de Mujeres Parlamentarias (s/f): Informe de Actividades de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas 2013- 2014, pág. 1. Disponible en http://www4.congreso.gob.pe/I_organos/Mesa_Mujeres_parlamentarias/documento/InformeFinal-ActividadesMMPP- 2013_2014.pdf.
39 Véase Informe de Actividades de la Mesa de Mujeres Parlamentarias 2013-2014.

Cuadro 16: Integración por sexo de la Corte Suprema de Justicia al 2017

	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
Corte Suprema de Justicia	16	3	19	15.8%

Fuente: Portal Web del Poder Judicial del Perú. (https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/Corte Suprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_sala_plena/as_conformacion/)

Aunque no se cuenta con datos actualizados sobre la participación de las mujeres en los diferentes niveles de la administración de justicia (Corte Suprema, Corte Superior, juzgados especializados, juzgados de paz letrados y juzgados de paz) un estudio pionero realizado por DEMUS, en el año 2007, caracterizó al poder público como uno en el cual existía "una segregación vertical que se muestra en el predominio masculino en los espacios de poder [y] la segregación horizontal, cuando las mujeres están ubicadas en aquellas especialidades asociadas a lo femenino, como puede ser la materia <<familiar>>" (Llaja Villena et al. 2007: 47).

Los datos en los que se sustenta esta afirmación mostraban que, a la fecha de la investigación, y en un contexto en el que predominaba un importante porcentaje de administradores de justicia con carácter provisional o suplente, las mujeres representaban el 34.1% del total de magistrados distribuidos jerárquicamente de la siguiente manera. Solo un 16.7% (3 de 18) de mujeres integraban la Corte Suprema; había un 26.2% de mujeres desempeñándose como vocales superiores (160 de 609) y nueve distritos en los cuales no había ninguna o solo había una mujer; un 33.4% ejercían como juezas especializadas (319 de 947) con grandes diferencias que dependían del área geográfica, pues existían jurisdicciones en las cuales su presencia era inferior al 15%; y un 39.1% laboraban en juzgados de paz letrados (190 de 480) (Llaja Villena 2007: 36-43).

Se debe destacar que, en el caso de los juzgados especializados, se detectó una mayor presencia de mujeres en juzgados de familia (62.7%) y contencioso- administrativos (80%) frente al 78% de hombres en juzgados mixtos, 67.5% en juzgados penales, 65.3% en juzgados civiles y 58.9% en juzgados laborales (Llaja Villena 2007: 42). El estudio muestra, a su vez, la evolución de la presencia de las mujeres en tres momentos: 2001, 2004 y 2007. Lo que se desprende de los datos es que, en dicha década, al igual que en la actualidad, existía una grave sub-representación de las mujeres en la máxima instancia del Poder Judicial, una presencia inferior al 30% en cortes superiores y mayores porcentajes a nivel de juzgados: por encima del 30% en juzgados especializados y en torno al 40% en juzgados de paz letrados (con un importante pico de 47.3% en 2001).

Cuadro 17: Presencia de mujeres en el Poder Judicial por niveles

Tipo de cargo	2001	2004	2006
Corte Suprema	6.1%	5.6%	6.7%
Cortes Superiores	20.5%	21.6%	26.2%
Juzgados Especializados	37.3%	32%	33.4%
Juzgados de Paz Letrados	47.3%	41.2%	39.1%

Fuente: Llaja Villena (2007)

Sería de gran importancia contar con una radiografía similar una década después para evaluar si ha habido una evolución favorable en la incorporación de mujeres y si se han podido revertir los patrones de género evidenciados en las competencias de la judicatura. En todo caso, lo que sí se puede señalar es la necesidad de volver a evidenciar que el sistema de designación de jueces no es neutral al género. Según la Constitución peruana, es el Consejo Nacional de la Magistratura el encargado de la selección y nombramiento de jueces y fiscales (a excepción de que provengan de elección popular, como es el caso de los juzgados de paz), a través de un concurso público de méritos y una evaluación personal que requiera, para su nombramiento, de dos tercios de los integrantes de dicho consejo[40].

El Consejo Nacional de la Magistratura está conformado por miembros elegidos respectivamente por la Corte Suprema, por la Junta de Fiscales Supremos, por los Colegios de Abogados del país, por los rectores de las universidades nacionales y por los rectores de las universidades particulares, y por los agremiados de otros colegios profesionales (tanto en el caso de los colegios profesionales como en el de las universidades la elección se realiza en votación secreta)[41]. En la actualidad, solo una de sus siete integrantes es mujer (14.3%)[42].

Si bien es necesario realizar un estudio específico para determinar la tendencia de los últimos años en el nombramiento de magistrados/as, sí se puede afirmar que en el pasado la alta masculinización de esta instancia ha provocado desigualdades de género en los resultados de los procesos de selección: entre 1995 y 2006 esta instancia convocó 13 concursos públicos a través de los cuales fueron seleccionados 1279 jueces de los cuales el 30% eran mujeres y el 70% hombres (Llaja Villena et al. 2007:54-55). Habría que profundizar en los niveles de postulación de las mujeres para determinar si este es un problema de oferta de candidatas o de sesgos en la demanda respecto del perfil requerido para puestos en la judicatura que pueden constituir barreras invisibles para las mujeres.

Frente a esta situación, la regulación de acciones afirmativas, ya sea a través de cuotas en las más altas instancias jerárquicas que modifiquen los mecanismos de selección y/o iniciativas de fortalecimiento para la mejora de las oportunidades de las mujeres en la carrera judicial, ha sido una opción que se han barajado como mecanismo para mejorar el acceso de las mujeres y las condiciones de su ejercicio profesional, pero no existe disposición específica alguna en la Ley Orgánica del Poder Judicial en este sentido. Dicho esto, también deben destacarse algunos avances. Por un lado, se incorporó, en julio de 2016, por acuerdo del Pleno, el enfoque de género como una política en todos sus niveles y estructuras organizacionales; por otro lado, se creó la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial cuyas integrantes fueron designadas en agosto de 2016[43].

También, en agosto de 2016, se aprobó el Plan Nacional de Capacitación a Jueces sobre Justicia con Perspectiva de Género que tiene como objetivo "proporcionar los conceptos y las herramientas metodológicas, para que los operadores de justicia competentes en la aplicación de la Ley No 30364, cuenten con herramientas que les permitan el conocimiento adecuado, prevención y atención integral de la problemática de violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, y de esta forma sobre la base de la legislación vigente, se dé respuesta pronta y efectiva a las necesidades de las víctimas de dichos hechos, lo que permitirá una mejor garantía y tutela de los derechos humanos y libertades fundamentales por parte del Poder Judicial"[44].

En lo que respecta al Poder Electoral, a partir de la Constitución de 1993, el sistema electoral peruano está conformado por tres organismos con funciones específicas. El primero es el Jurado Nacional de Elecciones que está encargado de la elaboración del padrón electoral, la realización de todo tipo de procesos electorales y procesos de consulta popular, la fiscalización del ejercicio del voto, la proclamación de resultados y la administración de la justicia electoral, del mantenimiento del registro de organizaciones políticas, y de velar por el cumplimiento de las normas referi-

40 Artículos 150-152 de la Constitución peruana.
41 Artículo 155 de la Constitución peruana.
42 Información extraída de https://www.cnm.gob.pe/webcnm/index.php?option=com_content&view=article&id=31&Itemid=119.
43 Véase la Resolución Administrativa 223-2016 –P-PJ.
44 Véase Resolución Administrativa 081-2016-P-CE-PJ.

das que regulan su funcionamiento[45]. El segundo es la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) encargada de organizar todos los aspectos de los procesos electorales y consultas populares, así como la difusión de sus resultados[46]. El último es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) que está a cargo de la inscripción de nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y acreditación de la identidad de la ciudanía, y, en materia de elecciones, de la actualización del padrón electoral[47].

Por cuestiones comparativas frente a la diversidad de diseños en materia electoral en América Latina, ATENEA solo analiza la composición de las máximas instancias jurisdiccionales de carácter electoral en cada país. Este rol, en el caso peruano, es desempeñado por el Jurado Nacional de Elecciones cuya máxima instancia es un pleno compuesto por cinco miembros elegidos de la siguiente manera: uno por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad que ejerce la presidencia del Jurado; uno elegido por la Junta de Fiscales Supremos entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad; uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas entre sus ex – decanos; y otro por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas elegido también en votación secreta[48]. En la actualidad, dicho pleno está compuesto por cinco hombres y por ninguna mujer, por lo que en el indicador que mide la presencia de mujeres en este tipo de instancias no se obtuvo ningún puntaje.

Cuadro 18: Presencia de mujeres en el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones

	Hombres	Mujeres	Total magistrados y magistradas	% magistradas
Máxima instancia órgano jurisdiccional electoral	5	0	5	0%

Fuente: Portal Web del Jurado Nacional de Elecciones. http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/directorio/Pleno%20y%20Presidencia.aspx

Por último, ATENEA también analiza la existencia de una unidad de género en el órgano jurisdiccional encargado de la transversalización de género. En el caso peruano, esta es una instancia de reciente creación (diciembre de 2016) denominada Comité de Género del Jurado Nacional de Elecciones, por lo que en el indicador que mide la existencia de este tipo de instancias se obtuvo 100 puntos. En este caso su objetivo es "promover acciones orientadas al cumplimiento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en sus políticas públicas e internas, así como adoptar la práctica de valores y actitudes equitativas que garanticen el derecho a la no discriminación de la mujer"[49]. Se encuentra integrado por representantes de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF), la Oficina de Servicios al Ciudadano (SC) y la Oficina de Recursos Humanos (RRHH).

45 Véase artículo 178 de la Constitución Política.
46 Véase artículo 182 de la Constitución Política.
47 Véase artículo 183 de la Constitución Política.
48 Véase artículo 179 de la Constitución Política.
49 Al respecto consultar Resolución N° 193-2016-P/JNE del 14 de diciembre del 2016.

II.2.7 Partidos políticos (dimensión 7)

En esta dimensión, el país obtuvo el cuarto puntaje más bajo en todas las dimensiones analizadas: 53.3 puntos. Existen compromisos a nivel retórico en los documentos estatutarios en lo que respecta la promoción de la igualdad de género en la mayoría de partidos analizados (83.3 puntos) y propuestas de políticas relacionados con temas de género en planes de gobierno (70 puntos). Varios, incluso, cuentan con unidades de la mujer a nivel formal (83.3 puntos). No obstante, existen también debilidades para el impulso de una mejor representación de las mujeres y el desarrollo de sus liderazgos en y desde estas organizaciones. Ninguna unidad de la mujer cuenta con atribuciones para participar en la selección de candidaturas (0 puntos) y, al momento del análisis, la presencia de mujeres en sus comités ejecutivos nacionales estaba lejos de la paridad (47 puntos).

a. Del dicho al hecho: fortalezas retóricas y reparto piramidal del poder

Los partidos políticos son centrales como articuladores de los sistemas democráticos. Aunque en el contexto peruano, como en otros muchos países, existe un alto clima de desconfianza hacia ellos por parte de la ciudadanía y presentan dificultades para agregar intereses por su bajo nivel de institucionalización y su alta informalidad, aún conservan funciones centrales para el funcionamiento del sistema político. Mantienen lo que Norris (1997:39) ha denominado un "control de entrada" ("gatekeepers") en la política, pues estructuran opciones electorales, formulan la agenda de gobierno, organizan el proceso de diseño e implementación de leyes y políticas públicas, y reclutan personal político para cargos tanto de representación como de designación. Además, en varios países tienen el monopolio de la representación política al ser los únicos que pueden participar en las elecciones, y postular candidatos y candidatas.

Para medir el compromiso de estas organizaciones políticas con la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, ATENEA ha previsto un primer indicador que mide la inclusión de objetivos o principios específicos y explícitos relacionados con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo en los estatutos partidistas entendidos como declaraciones que pretenden orientar todo el accionar del partido en sus diferentes ámbitos de acción. En el caso peruano, se obtuvo que de los seis partidos con representación en el Congreso analizados cuatro (Acción Popular, Alianza por el Progreso, el Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad y el Partido Aprista Peruano) incluyeron dichos principios, mientras que dos (Fuerza Popular y Peruanos por el Kambio) no los aludían, por lo que alguna manera, por lo que en este indicador se obtuvo un puntaje de 83.3 puntos.

Cuadro 19: Compromisos con la igualdad de género y/o no discriminación por sexo en estatutos partidistas

Partido	Disposición e statutaria
Acción Popular	**Declaración de principios: ...Propugnamos la completa igualdad de derechos entre la mujer y el hombre**, en todos los aspectos de la vida económica, política, social, cultural y familiar, así como una amplia protección a los derechos de la madre, el niño y el anciano por parte del Estado. El origen del niño y el estado civil de la madre no serán causales de perjuicio en sus derechos.
	Art. 4.- **FINES.** 10. **Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** en todos los aspectos.
	Art. 3.- **El partido reconoce, promueve y defiende** los derechos humanos, el sistema de gobierno basado en la democracia representativa y participativa; **la equidad de género** y los valores nacionales establecidos en su doctrina, en la Constitución y las leyes.
Alianza por el Progreso	Art. 8. - FINES Y OBJETIVOS 22. Asegurar la **incorporación plena de la mujer** , los jóvenes, los discapacitados y los integrantes de las comunidades campesinas y nativas en el quehacer nacional, **en igualdad de oportunidades** y con pleno respeto a sus derechos fundamentales.
	Art. 7o. - PRINCIPIOS 2. **Igualdad para no ser discriminado en el ejercicio de los derechos ciudadanos,** con pleno respeto al ordenamiento legal vigente y uso de los medios oficiales de comunicación, en igualdad de condiciones.
Frente Amplio	Art 2. - Se caracteriza por ser una organización política abierta, incluyente y no confesional, que afirma una democracia participativa **sin discriminación** étnica, de credo, procedencia, edad, **género**, nivel socioeconómico, orientación sexual, o de cualquier otro tipo.
Partido Aprista Peruano	**IDEARIO.** V. - El Partido Aprista Peruano **propugna la vigencia efectiva de** las garantías democráticas, su perfeccionamiento progresivo, el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y **los Convenios Internacionales que protegen los derechos de** los trabajadores, del niño, del anciano y **la mujer.**

Fuente: elaboración propia sobre la base de análisis de estatutos partidistas de Acción Popular, Alianza por el Progreso, Frente Amplio y Partido Aprista Peruano.

La inclusión de este tipo de compromisos es importante, pues fija la posición del partido respecto de la igualdad entre hombres y mujeres, y pueden servir, a su vez, como una base sobre la cual construir políticas partidistas más específicas para promover su participación. Establecido esto, igual de importante es que las organizaciones políticas traduzcan en acciones concretas dichas declaraciones. Un ejemplo de ellos sería que se fortalezcan, al menos normativamente, las funciones que desempeñan las unidades de la mujer, instancias que, en las organizaciones políticas, podrían desempeñar un rol activo para que se asuma como una prioridad la promoción de liderazgos femeninos y la representación de los intereses de las mujeres.

Por ello, ATENEA mide la existencia de dichas unidades y el otorgamiento, como atribución formal, de una competencia estatutaria que puede ser clave: el poder participar en la selección de candidaturas de modo que se garantice, por ejemplo, una correcta aplicación de la cuota no solo desde el punto de vista cuantitativo. En el caso peruano, excepto el Frente Amplio[50], todas las organizaciones cuentan con una unidad de la mujer, por lo que el puntaje obtenido en este indicador fue de 83.3 puntos. Con excepción del caso de Alianza por el Progreso, todas forman parte del Comité Ejecutivo Nacional. Sin embargo, ninguna de ellas cuenta con la referida atribución (0 puntos).

Otro indicador importante es la presencia de mujeres en las más altas instancias ejecutivas a nivel nacional, conocidas como comités ejecutivos nacionales. En el Perú, además de una cuota de 30% vigente para la nominación de cargos de elección popular, desde el año 2003, con la promulgación de la Ley de Partidos Políticos, se incluyó la obligación de que, en las listas de candidatos para cargos de dirección partidaria, el número de hombres o mujeres postulados no pudiera ser inferior a un 30%. Nuevamente el impacto final de esta medida depende del sistema de elección de las dirigencias y las reglas específicas de nominación que

50 En la práctica, existe el Comité Sectorial de Mujeres del Frente Amplio en Lima, aunque no tiene reconocimiento del Partido Tierra y Libertad – Frente Amplio.

el partido estipule en el marco de una Ley de Partidos que al respecto solo regula tres modalidades de elección (a través del voto de afiliados y no afiliados, a través del voto sólo de los afiliados y a través de delegados) y deja la organización de las elecciones internas a cargo de un Tribunal Electoral partidario de carácter autónomo[51]. En este contexto, el funcionamiento de estos procesos generalmente suele ser manejado con débil transparencia respecto de sus procedimientos.

El análisis realizado sobre la composición de estas instancias, sobre la base de la última información remitida por los partidos políticos al Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones, reveló que, en promedio, las mujeres representan solo un 23.5% de dichas instancias, presencia aún lejana de la paridad, por lo que el puntaje obtenido en este indicador fue de 47 puntos.

Sin embargo, se registran importantes diferencias entre partidos: mientras que Fuerza Popular se ubicó por encima del 40% y Acción Popular registró un 34.6% (lo que los sitúa por encima de la masa crítica[52], pero todavía distantes de la paridad), el resto de partidos contaban con menos de 30% de mujeres (el Partido Aprista Peruano y Peruanos por el Kambio registraron porcentajes inferiores al 20%). La sub- representación de las mujeres en estas instancias tiene mayor impacto si se considera que, en los últimos años, sucesivas investigaciones han situado su militancia en las organizaciones políticas peruanas en un rango del 40 al 60% (Llanos y Tello 2012).

Por tanto, se puede establecer que aún existe una estructura piramidal del reparto del poder, puesto que las mujeres son mayoría en las bases, pero tienen un menor acceso a los espacios formales de decisión.

Cuadro 20: Presencia de mujeres en comités ejecutivos nacionales a 2017

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres en máximas instancias ejecutivas
1. AcciónPopular[53]	17	9	26	34.6
2. Alianza para el Progreso	9	1	10	10
3. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	11	4	15	26.7
4. Fuerza Popular	10	7	17	41.2
5. Partido Aprista Peruano[54]	22	2	24	8.3
6. Peruanos por el Kambio	19	4	23	17.4
Total país	**88**	**27**	**115**	**23.5%**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones a enero de 2017.

53 En el caso de AP, se ha considerado a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional electo para el periodo 2015-2017. A pesar que se hizo un pedido al JNE de no inscribir a la nueva dirigencia en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE (ROP), ya que se había presentado solicitudes de nulidad de estas elecciones, mediante resolución 1057-2016-JNE del 3 de agosto del 2016 se rechazó este pedido y se declaró fundada la solicitud de inscribir la nueva directiva en el ROP.
54 En el ROP, solo se encuentran inscritos els ecretario general institucional, el secretario general político, los subsecretarios generales, los secretarios nacionales, el presidente de la Comisión Política Nacional y el personero legal titular nacional, los cuales han sido considerados para el cálculo de dirigencias. No se ha considerado, por no incluirse dicha información, a los presidentes de las Comisiones Nacionales de Ideología y Doctrina, y Planificación Estratégica; al presidente de la Célula Parlamentaria Aprista; los secretarios generales de los Comandos Nacionales de la JAP, CUA, CAIS y CEA, y los secretarios generales regionales.

Finalmente, es importante también analizar qué políticas relacionadas con los intereses de las mujeres, en tanto grupo, están proponiendo los partidos políticos en contextos electorales. Una revisión de los Planes de Gobierno (cuya presentación devino en obligatoria para las organizaciones políticas en contienda a partir de las elecciones de 2011)[55], de las cinco organizaciones que finalmente compitieron en las elecciones presidenciales[56], revela que, con excepción de Acción Popular, todos los partidos presentaron al menos una propuesta relacionada con la igualdad de género, por lo que, en este indicador, el puntaje obtenido fue de 70 puntos.

Para el análisis se identificaron los temas relacionados con la igualdad de género y se sub-dividieron en cuatro categorías: derechos sexuales y reproductivos, referidos a políticas estatales sobre anticoncepción, VIH/SIDA, muerte materna, aborto, estrategias de educación sexual y derecho sexuales; igualdad de oportunidades, que hace referencia a políticas que pretenden corregir la discriminación y desigualdad que existe entre hombres y mujeres en la esferae conómica, política y social así como al interior de las familias; no violencia contra las mujeres, es decir, aquellas propuestas orientadas a políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres; y participación política de las mujeres, que implica la inclusión de las mujeres en los procesos de participación política, y espacios de toma de decisión pública y de participación social ciudadana (Dador y Llanos 2006).

Como se observa en el siguiente cuadro, existen agrupaciones con un mayor número de propuestas que otras. Estas están, además, mayormente centradas en los temas de igualdad de oportunidades y no violencia, por lo que las propuestas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos participación política de las mujeres son menos frecuentes. Se observa, también, que las propuestas están permeadas por la ideología de cada una de las agrupaciones, en particular, en las cuestiones relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos.

55 Ver artículo 23 de la Ley de Partidos Políticos- Ley 28094.
56 En marzo de 2016, César Acuña, candidato presidencial de Alianza por el Progreso, fue apartado de la contienda por el Jurado Nacional de Elecciones al haber infringido un artículo de la Ley Electoral que prohíbe la entrega de dinero a los electores durante la campaña. Por lo tanto, su Plan de Gobierno no fue analizado en este diagnóstico.

Cuadro 21: Propuestas relacionadas con la igualdad de género incluida en planes de gobierno presentados durante la campaña electoral 2016

Nombre OP	DDSS y DDRR	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
Acción Popular	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	· Plena vigencia de los derechos sexuales y reproductivos. · Proteger y garantizar los derechos de las personas lesbianas, gais, transgénero, transexuales, bisexuales e intersexuales. · Inclusión en la Constitución Política, en su artículo 2, orientación sexual e identidad de género dentro de las causales de discriminación · Creación de un Consejo Nacional para la Ciudadanía LGBTI.	· 50% de incremento en el número de niñas que culminan la educación básica y en el número de niñas que acceden a la educación superior · Incrementar en 30% el número de adolescentes mujeres que culminan la EB. · Visibilizar y reconocer el trabajo doméstico no remunerado o de cuidado, así como su contribución al sostenimiento de la sociedad y productividad, y devolver a la mujer la libertad de uso de sus tiempos para ocuparlo en capacitaciones/ formación/ educación, desarrollo profesional, ocio, entre otros. · Superar toda forma de discriminación contra las mujeres rurales indígenas. · Transformar las economías para garantizar la equidad, la autonomía económica de las mujeres y la sostenibilidad de la vida. · Diversificación productiva para la autonomía económica de las mujeres, y el desarrollo sostenible y equitativo. · Inserción de mujeres en actividades y/o profesiones masculinizadas o de presencia mayoritaria masculina. · Fomentar la corresponsabilidad del cuidado y asumir su reconocimiento y promoción desde el Estado para superar la desigualdad de género.	· Tolerancia cero a la violencia de género y compromisos intersectoriales para su erradicación. · Penalizar a las autoridades y funcionarios/as públicos que reciban sentencias sobre algún tipo de violencia contra las mujeres, inhabilitándolos/as del cargo o función pública. · Educación con perspectiva de género, no sexista, sin estereotipos ni prejuicios de género. · Ciudades seguras para las mujeres. · Dotar de previsibilidad, celeridad y seguridad las denuncias de hostigamiento sexual en el sector público y privado, así como promover protocolos.	· Establecimiento de la paridad a nivel constitucional para cargos de elección y designación. · Aprobación e implementación de la ley de Alternancia de Género. · Aprobación del proyecto de ley Contra el Acoso Político hacia las Mujeres (ley 19039).
Fuerza Popular	· Aprobación, sobre la base de un consenso nacional, de una política orientada a garantizar el derecho de la mujer a la definición de la oportunidad y el tamaño de su familia.	· Creación de una instancia de coordinación del más alto nivel que vigile y exija el cumplimiento de los planes nacionales de trata, violencia contra la mujer, erradicación del trabajo infantil, lucha contra el trabajo forzoso, e igualdad de oportunidades de mujeres y personas con discapacidad a fin de que estos no sean la suma de actividades de cada sector sin presupuestos específicos, y que operen aislados e inconexos. · Establecer políticas orientadas a garantizar la igualdad de remuneración de la mujer, y facilitar su acceso y permanencia en el empleo. · Implementar políticas públicas para garantizar el acceso universal y la asistencia de las niñas a las escuelas · Reforzar la sinergia de los programas sociales con enfoque de ciclo de vida, género e interculturalidad.	· Implementar una política multisectorial eficaz para prevenir el feminicidio a través de la creación, desde el Gobierno central, de hogares de refugio temporal, programas de empoderamiento económico de la mujer víctima de violencia, instalación de servicios de ayuda rápida en comisarías, entre otros. En el ámbito de la prevención, se creará un programa especial para prevenir la violencia en parejas recién casadas y se trabajará redes familiares y sociales de soporte de las víctimas.	No tiene

Nombre OP	DDSS y DDRR	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
Alianza Popular - Partido Aprista Peruano	· Velar por una atención especial a la madre gestante y asegurar condiciones adecuadas para el parto seguro adecuando los programas a la realidad cultural de las gestantes.	· Eliminar las brechas existentes entre el acceso a la escuela y la permanencia en ella que aún separan a mujeres y varones. · Fortalecer una educación cívica en las escuelas públicas que desarrolle una cultura de pleno respeto a la mujer y elimine prácticas discriminatorias.	· Fortalecer la institucionalidad para la promoción y protección de derechos de la mujer a fin de reducir a menos del 25% el porcentaje de mujeres afectadas por violencia física y sexual.	No tiene
Peruanos por el Kambio	· Reducción, al 2021, en el marco del cumplimiento del Plan de Prevención del embarazo adolescente, en un 20% de la prevalencia del embarazo en adolescentes · Promover con amplitud la educación sexual integral intensificando las actividades y los servicios de información sobre planificación de la familia destinados a mujeres y niñas prestando particular atención a la prevención de embarazos en adolescentes.	· Ley de igualdad de salarios para el hombre y la mujer en la misma función. · Crear incentivos de acceso a servicios financieros con diseño y oferta de productos simplificados orientados a jóvenes y mujeres con baja educación financiera. · El 70% de hogares sostenidos por mujeres en condición de pobreza y pobreza extrema son beneficiarios de los programas sociales de alivio a la pobreza. · En el primer año de Gobierno, se creará y pondrá en práctica el Nuevo Plan de Igualdad de Género 2016-2021. · Al 2017, se propondrá una ley de no-discriminación laboral hacia la mujer que buscará la igualdad de salarios para la misma función independiente del género del trabajador. · Al primer año, el MIMP realizará dos campañas informativas y de fiscalización del cumplimiento de la Ley 29896, que establece la implementación de lactarios en las entidades del sector público y privado. · Al 2018, se pondrán en marcha más centros Cuna Más para el cuidado infantil, y de personas en situaciones de vulnerabilidad en las zonas más pobres rurales y urbanas. · Al 2018, se promoverá una mayor presencia femenina en los Programas de Educación Básica Alternativa de Jóvenes y Adultos (Pebaja). Esta participación será complementada con orientaciones de formación laboral dirigidas a que las mujeres avancen en la escala ocupacional.	· Al 2017, se creará el "Observatorio de Violencia contra las Mujeres". · Se aumentará en un 20% anual el plan de acción regional y nacional de prevención contra la violencia de género. · Al 2018, existe, en cada comisaría principal distrital, un módulo de atención a la mujer víctima de violencia familiar, y sexual con ambientes privados y personal capacitado para su atención. · Al 2021, se reducirá en un 20% la proporción de mujeres víctimas de agresiones discriminatorias y violencia sexual. · Al 2021, se disminuirá en un 10% la violencia fisiica severa contra la mujer.	· Al 2018, se otorgará reconocimiento público a las buenas prácticas y a los precedentes más destacados en materia de igualdad de género en la gestión pública en las organizaciones sociales (políticas, gremiales, deportivas, comunales, etc.) y en el sector privado. · Al 2018, se promulgarán y pondrán en práctica la Ley 3682 de implementación de las cuotas de género en el nombramiento de jueces y magistrados, y la Ley 1903 contra el acoso político y la discriminación por razones de género. · Se promoverá la equidad de género en las entidades públicas y una mayor participación laboral de personas con habilidades especiales.

Buena práctica: mejorando la cuota legal

Si bien, pese a los intentos de reforma legal previa y el debate actual sobre la paridad y alternancia en el marco la reforma política ya mencionada, la normativa legal sobre la cuota se ha mantenido inalterada, algunos partidos, de modo voluntario, han introducido en normas estatutarias y/o reglamentos electorales algunas mejoras a su regulación.

El primer caso es el del Partido Aprista Peruano que para las elecciones a autoridades partidarias en el interior del país del año 2015 introdujo en su Reglamento Electoral (Directiva No. 002-2015- TNE-PAP) la obligación que las listas para comités ejecutivos estén "conformadas paritariamente alternando hombres y mujeres [siendo] su incumplimiento (...) causal de inadmisibilidad de toda la lista".

El segundo caso es Acción Popular que ha incluido en su Estatuto la obligación de un mandato de posición para la aplicación de la cuota del 30% tanto en nominaciones a cargos públicos electivos como para cargos directivos (artículo 46). Dicho mandato fue explicitado, aunque solo para cargos de elección popular, en su Reglamento General de Elecciones del año 2010 en el que señalaba que, de cada tres candidatos ubicados consecutivamente, por lo menos uno debe ser hombre o mujer (artículo 51).

Finalmente, el Frente Amplio ha establecido en su Reglamento Electoral para la elección de autoridades internas (Resolución N° 003/CENA-DIC-2016) que, para la elección de autoridades a la Comisión Política Nacional, "la lista será válida si presenta alternadamente por lo menos 30% de mujeres o varones candidatos y 30% de jóvenes" (artículo 23).

II.2.8 Poder local (dimensión 8)

Con 31.3 puntos la dimensión del Poder local es la que presenta la situación más crítica. En el indicador referido al porcentaje de alcaldesas electas en las últimas elecciones, el país obtuvo solo 5.6 puntos, mientras que, en el referido a la elección de concejalas (regidoras), el puntaje fue de 57 puntos. Es, por tanto, la dimensión que más desafíos plantea para el país.

a. Acceso a los cargos municipales: inequidades en la nominación cuando no hay cuota

La elección de cargos en lo local (alcaldías y consejos municipales) se realiza en dos niveles: el provincial y el distrital. En las últimas elecciones municipales de 2014, las circunscripciones provinciales donde se eligieron estos cargos fueron 196 y las distritales 1655: un total de 1851 distritos electorales.

La elección de las alcaldías y del consejo municipal se realiza de forma simultánea para un periodo de cuatro años sin posibilidad de reelección[57], eligiéndose el consejo bajo un sistema electoral de representación proporcional atenuado. A la lista ganadora se le asigna el número de regidurías resultante de la aplicación de lo que se denomina la "cifra repartidora", o la mitad más uno de los cargos, en función de lo que más le favorezca, mientras que a las demás listas se les asigna el número de regidores que les corresponda en función del resultado de la aplicación del método ya mencionado de la "cifra repartidora"[58].

Además, la nominación para las regidurías se realiza en lista cerrada y bloqueada, lo que implica que, a diferencia de lo que ocurre en la elección parlamentaria, el electorado no puede alterar el orden de las candidaturas establecido

57 No re-elección establecida mediante una reforma constitucional realizada en 2015 a través de la Ley 30305.
58 Ver artículo 25 Ley de Elecciones Municipales.
59 Ver artículo 25 Ley de Elecciones Municipales.

por las organizaciones políticas[59]. En el caso de las últimas elecciones, las de 2014, solo un 2.1% de mujeres fueron elegidas en las alcaldías provinciales y distritales, un retroceso respecto de la elección de 2010. Este exiguo porcentaje ha determinado que, en el indicador que mide la presencia de mujeres en estos cargos, el puntaje obtenido sea de solo 5.6 puntos. Si, además, se observa el dato por niveles de elección se evidencia que en las alcaldías distritales se eligió un 2.8% de mujeres (45 de 1573), mientras que en las provinciales un 3.1%[60].

Cuadro 22: Mujeres electas en alcaldías - Elecciones municipales 2006, 2010 y 2014

2006				2010				2014			
Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
1760	50	1810	2.8	1731	69	1800	3.8	1760	51	1811	2.1

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones. Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010 y 2014 [base de datos en línea].

Asimismo, es importante señalar que este grave déficit en la elección de mujeres se ha repetido en elecciones previas como en las de 2010, en las que solo se eligió a un 3.8% como alcaldesas, y en la de 2006, en las que el porcentaje de mujeres electas fue también de 2.8%. El dato histórico desagregado por nivel de elección en los procesos de 2006 y 2010 indica que ni en el nivel provincial ni en el distrital se ha superado nunca el 5% de mujeres electas.

Cuadro 23: Mujeres electas en alcaldías - Elecciones municipales 2010 (por nivel distrital y provincial

EM 2010	Mujer	%	Hombre	Total
Distrital	60	3.7	1545	1605
Provincial	9	4.6	186	195
Total	69	3.8	1731	1800

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones. Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010 y 2014 [base de datos en línea].

Cuadro 24: Mujeres electas en alcaldías - Elecciones municipales 2006 (por nivel distrital y provincial)

EM 2006	Mujer	%	Hombre	Total
Distrital	46	2.8	1569	1615
Provincial	4	2.1	191	195
Total	50	2.8	1760	1810

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones. Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010 y 2014 [base de datos en línea].

60 Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2014 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015. (http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx).

Frente a esta realidad, es necesario indagar sobre cuáles pueden ser las causas de esta evidente sub- representación de las mujeres. Estudios previos han determinado que el principal déficit radica en la escasa nominación de mujeres para estos cargos por parte de las organizaciones políticas. En las elecciones de 2006, solo fueron candidatas un 7.7% a nivel provincial y un 5.7% a nivel distrital, mientras que en 2010 candidatearon a alcaldías provinciales un 6.3% de mujeres y en distritales un 6.7%[61]. Con menos de 10% de candidatas es claro que todavía prevalecen sesgos de género en las nominaciones que constituyen una barrera de entrada que impide a las mujeres competir en este tipo de elecciones en las que, al no regir ninguna medida de acción afirmativa, no existe la obligación de postular un número mínimo de candidatas.

En el caso de las regidurías para las que, como se ha establecido, sí se ha regulado la cuota del 30%, se nota el impacto de esta medida en mujeres electas y nominaciones. En las últimas elecciones de 2014, se eligió un total de 28.5% de mujeres como regidoras, por lo que en el indicador respectivo el puntaje obtenido fue de 57 puntos. Al realizar una segmentación por niveles de elección se obtuvo que, en el nivel distrital, fueron electas un 29.1% (2,512 sobre 8,630) y, en el nivel provincial, 25.6% (444 de 1,293)[62]. Es en torno a dicho porcentaje que ha fluctuado la elección de mujeres en procesos electorales pasados.

Cuadro 25: Mujeres electas en regidurías - Elecciones Municipales 2006, 2010 y 2014

2006				2010				2014			
Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
7400	2848	10248	27.8	7404	2784	10188	27.3	7411	2956	10367	28.5

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones. Elecciones Regionales y Municipales 2006, 2010 y 2014 [base de datos en línea].

Nuevamente, una mirada del dato histórico desagregado por nivel de elección en los procesos de 2006 y 2010 indica que ni en el nivel provincial ni en el distrital se ha logrado, al menos reflejar en el número de electas, el porcentaje de cuota regulado.

Cuadro 26: Mujeres electas en regidurías - Elecciones municipales 2010 (por nivel distrital y provincial)

EM 2006	Mujer	%	Hombre	Total
Distrital	2378	28	6109	8487
Provincial	406	23.9	1295	1701
Total	2784	27.3	7404	10188

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2010 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015. (http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx)

61 Al respecto, ver Llanos y Tello (2012).
62 Datos extraídos de INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2014 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015. (http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx).

Cuadro 27: Mujeres electas en alcaldías - Elecciones municipales 2006 (por nivel distrital y provincial)

EM 2006	Mujer	%	Hombre	Total
Distrital	2418	28.3	6113	8531
Provincial	430	25.0	1287	1717
Total	2784	27.8	7400	10248

Fuente: INFOgob-Jurado Nacional de Elecciones (2015). Elecciones Regionales y Municipales 2006 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo del 2015. (http://infogob.com.pe/Complementos/basedatos.aspx)

En este caso, las causas se relacionan, por un lado, con la combinación de la cuota con el sistema electoral establecido para la elección de autoridades locales y, por el otro, con la estrategia partidista al momento de decidir las nominaciones, lo que evidencia una débil voluntad para la promoción de las candidaturas de mujeres más allá de lo establecido por la cuota. Esto ocurre porque las nominaciones se establecen en un sistema de representación proporcional (atenuado) con listas cerradas y bloqueadas, sistema en el cual la posición en la lista en la que las mujeres son ubicadas adquiere especial importancia para su elegibilidad.

Un análisis realizado respecto de las elecciones 2010 estableció que, en elecciones de regidurías provinciales, un 46.4% de mujeres fue ubicado en el tercer tercio de la lista, el 33.1% en el segundo tercio y un 20.5% en el primer tercio; solo un 4.1% encabezaba la lista y un 6,7% ocupaba el segundo lugar (Llanos y Tello 2012: 26-27). En el caso de elecciones distritales, un 19.8% fue ubicada en el primer tercio, un 42.5% en el segundo y un 37.7% en el tercero; sólo un 6.2% encabezaba la lista y un 11.9% ocupaba el puesto número 2 (Llanos y Tello 2012: 26-27). En las elecciones de 2006, a nivel distrital solo un 6% de mujeres ocupó el puesto número uno y un 12.4% el puesto número dos, mientras que, en el nivel provincial, los porcentajes fueron de 3.9% y 6.5%, respectivamente (Llanos y Tello 2012:27).

Estas cifras evidencian la resistencia de las organizaciones políticas a nominar a las mujeres en las primeras posiciones, las más favorables si se considera que el sistema electoral peruano determina que la lista ganadora puede obtener la mitad más uno de los puestos de regiduría a elegir (o lo que determine la cifra repartidora, en caso sea más favorable), lo que origina que los puestos a repartir entre el resto de organizaciones sean más reducidos y, por tanto, sean electos aquellos que ostentan las mejores posiciones. Es llamativo también, que aun en esta lógica general de exclusión, los partidos sean más permeables a mejorar las posiciones de las mujeres en los niveles distritales donde hay menos poder, posición y recursos presupuestarios en juego que en los niveles provinciales.

b. El acceso a los cargos en el nivel regional

A nivel regional, nivel de gobierno que fue introducido en el país a través de una reforma constitucional en el año 2002, se eligen los cargos de gobernadores e integrantes del Consejo Regional en cada uno de los 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao para un mandato de cuatro años. Este es un nivel de gobierno que no es analizado por el Índice de Paridad Política de ATENEA, pues no todos los países latinoamericanos cuentan con estas instancias intermedias de gobierno. Sin embargo, en el caso peruano, es necesario su análisis, puesto que constituyen un espacio importante para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en el marco de las iniciativas de descentralización del poder implementadas en el país.

El gobernador regional es elegido conjuntamente con un vicegobernador regional y ambos constituyen la instancia ejecutiva del gobierno, mientras que los consejos, instancias normativas y fiscalizadoras, cuentan con un mínimo de 7 miembros y un máximo de 25 en función de la población electoral[63]. A partir de una reforma realizada en 2009 a la Ley 27867 que regula esta elección, cada una de las provincias de los departamentos constituye un distrito electoral en el que se debe elegir al menos un consejero regional e igual número de accesitarios. Si este es el caso, resultará elegido aquel o aquella que obtenga la mayor votación. Si en la provincia se eligen dos o más consejeros, se aplica la

63 Ver Ley 30305- Ley de Reforma Constitucional sobre Gobiernos Regionales y Alcaldes.

cifra repartidora respetando el orden de las candidaturas establecido por las organizaciones políticas.

Estas modificaciones han implicado pasar de un sistema electoral que originalmente era de representación proporcional con nominación en lista cerrada en el que se asignaban los cargos para la lista ganadora mediante la cifra repartidora (o la mitad más uno de los consejeros si esto fuera más favorable) a uno de características mixtas que combina la representación por mayoría relativa a través de candidaturas uninominales con la representación proporcional en un número reducido de circunscripciones plurinominales[64]. Bajo dichas reglas, en las últimas elecciones de 2014, solo fue elegida una mujer en el cargo de gobernadora sobre 25 (4% de mujeres). Si se evalúa todas las elecciones previas desde que se creó este nivel de gobierno, se tiene que, tanto en la elección de 2010 como en la de 2006, no fue elegida ninguna mujer en este cargo, mientras que, en la primera elección de este tipo, en 2002, fue elegida solo una mujer (12%).

Cuadro 28: Mujeres electas en presidencias de Gobiernos regionales
Elecciones regionales 2002, 2006, 2010 y 2014

2002				2006				2010				2014			
Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
N.D.	N.D.	N.D.	12%	25	0	25	0%	25	0	25	0%	24	1	25	4%

N.D. = No disponible
Fuente: JNE-Infogob y Llanos y Tello (2012) para datos de 2002.

También, en este caso la falta, de mujeres se relaciona con las nominaciones que realizan las organizaciones políticas quienes parecen utilizar en su selección un "sesgo predominantemente masculino que se aplica al perfil de «candidato ganador» [lo que] niega al electorado la opción de votar por mujeres pues ellas están ausentes de la oferta electoral para estos cargos" (Llanos y Tello 2012:22). Esto se puede afirmar, porque las candidatas mujeres, en las elecciones de 2006, constituyeron apenas un 3.8%, en 2006, un 8.3% (la cifra más alta de nominaciones en la historia de estas elecciones) y, en 2002, fueron un 6% (Llanos y Tello 2012).

En el caso de los consejos regionales, en los que, nuevamente, aplica la cuota del 30%, el porcentaje de mujeres electas en las últimas elecciones de 2014 fue de 23.4%, un descenso respecto de los dos períodos previos. Tampoco, en este nivel de gobierno, se ha logrado traducir el porcentaje de cuota en un número similar de mujeres electas que pueda constituir una masa crítica en periodos previos. En 2010, el porcentaje de electas fue de 28.1%, en 2006, de2 7.6% y, en 2002, de 22.4%. Nuevamentela falta de una adecuada compatibilidad entre la cuota y las normas previstas por el sistema electoral han afectado la elegibilidad de las mujeres.

Cuadro 29: Mujeres electas en consejerías de Gobiernos regionales
Elecciones regionales 2002, 2006, 2010 y 2014

2002				2006				2010				2014			
Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
N.D.	N.D.	N.D.	22.4%	116	63	228	27.6%	184	72	256	28.1%	210	64	274	23.4%

N.D. = No disponible
Fuente: JNE-Infogob y Llanos y Tello (2012) para datos de 2002.

64 Véase Llanos y Tello(2012).

En las elecciones previas a la reforma del sistema de elección de 2009, los problemas radicaban en que, si bien las listas presentadas debían conformarse con un candidato de cada provincia (incluyendo un accesitario), el orden de la lista (y, por tanto, de las provincias) era determinado por las organizaciones políticas las que, como ya se estableció para el nivel local, suelen presentar resistencias para nominar a las mujeres en las posiciones con más posibilidades de ser electas. Ello puede explicar por qué, pese a haber nominado un 37.7% de mujeres para cargos titulares en 2002 y un 39.3% en 2006, los porcentajes de electas han sido inferiores al porcentaje de mujeres postuladas en torno a 10 puntos (Llanos y Tello 2012: 17-21).

La complejización del sistema de elección a través de la introducción de distritos uninominales en los que, según la literatura, las organizaciones políticas suelen tener menos incentivos para la presentación de candidatas mujeres, pues existen menos escaños a repartir (Matland 2002, Larserud y Taphorn 2007, y Roza et al. 2010), ha sido un factor que no fue suficientemente analizado al realizar la reforma para las elecciones de 2010. Este factor tuvo un impacto en el caso peruano para dichas elecciones: de los 199 distritos electorales existentes un 83.9% (167) se constituyeron como distritos uninominales, mientras que un 16.1% (32) quedaron como distritos plurinominales; en los primeros, se eligió un 25.1% de mujeres y, en los segundos, un 33.7% (Llanos y Tello 2012: 19-23).

c. Condiciones en las que las mujeres ejercen sus cargos en estos niveles de elección

Si bien en muchos países latinoamericanos es un desafío el acceso de las mujeres a los puestos de poder en niveles sub-nacionales y la obtención de datos sistemáticos que revelen la magnitud de su sub-representación, en el caso peruano se ha avanzado no solo en la obtención de información cuantitativa, sino también en algunas investigaciones que revelan las condiciones en las cuales las mujeres compiten por estos cargos y ejercen los mandatos para los cuales han sido elegidas.

En un punto anterior se ha hecho ya mención al fenómeno del acoso político hacia las mujeres candidatas y electas, pero es importante destacar que, según investigaciones realizadas, el nivel en el cual se presenta en mayor medida este fenómeno es el sub-nacional. Así, por ejemplo, la investigación realizada por el Jurado Nacional de Elecciones y el Centro Flora Tristán permitió no solo identificar el número de mujeres afectadas entre candidatas a estos cargos (133 de 503 encuestadas), sino, además, trazar un primer perfil de aquellas más vulnerables a situaciones de este tipo: mujeres que postulaban por primera vez a este tipo de cargos (65%), con educación superior (85%), con hijos (56%) y madres solteras (55%), y que postulaban como parte de la denominada cuota "joven" (45%); además, la mayoría de casos reportados provenían de regiones de la sierra sur del país (Ayacucho, Apurímac y Puno).

Sin embargo, también estas situaciones se suscitan en la capital del país tal lo como señala un estudio que aborda las dificultades que afrontan las regidoras jóvenes para ejercer su representación en algunos distritos limeños. En este se concluye que el estar en posiciones de oposición las hace pasibles a sufrir violencia verbal (amenazas, amedrentamiento e insultos) en un contexto en el cual, además, suelen ser cuestionadas en su capacidad política por su edad, afrontan dificultades personales, económicas, sociales y culturales, tienen menor acceso al poder mediático formal, y no tienen como prioridad impulsar una agenda de género (Pinedo et al. 2017: 45-47).

La alusión a la situación de las mujeres jóvenes es más que relevante, pues en estos niveles de gobierno se produce una concurrencia de acciones afirmativas. Además de la cuota de género, se ha legislado una cuota de jóvenes que establece que debe haber un mínimo de 20% de postulantes menores de 29 años y otra para poblaciones indígenas en virtud de la cual las listas de postulantes a regidurías y consejos regionales deben estar integradas por un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en caso de ser lugares donde exista población indígena[65].

Es importante señalar que, ante esta concurrencia, las organizaciones políticas suelen identificar candidatos (y mayormente candidatas) que reúnen simultáneamente varios de los requisitos exigidos por dichas medidas, lo cual es permitido expresamente por la Ley de Elecciones Regionales. Esto ha sido considerado como una irregularidad que debe ser corregida, puesto que en caso de darse la concurrencia de una mujer joven y nativa para cumplir las cuotas "se estaría incrementando proporcionalmente la lista de representantes varones, adultos y no nativos" (Del Castillo 2012: 55) cuando precisamente las acciones afirmativas buscan compensar la exclusión de grupos como las mujeres y los indígenas.

65 Ver artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864) y artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683).

Además, la participación de las mujeres indígenas en el contexto de la cuota también implica importantes desafíos, puesto que la confluencia del género y la raza determina una "limitada estructura de oportunidades" que remite a brechas económicas y sociales previas a la competencia político-electoral, pero también a brechas institucionales, tanto en dicha competencia como en el ejercicio del cargo[66]. Entre las primeras, se puede mencionar menores ingresos y mayores tasas de analfabetismo de las mujeres indígenas en comparación con los hombres y mujeres no indígenas, una menor experiencia laboral debido a su juventud o a que no han culminado sus estudios superiores, así como también una menor experiencia en organizaciones sociales locales donde son los hombres quienes asumen cargos más visibles y una participación tutelada, puesto que su incorporación en las listas suele producirse mediante invitaciones realizadas a sus esposos o padres[67].

En lo político, durante las campañas, los efectos de no contar con un financiamiento privado para solventarlas pueden ser más acuciante para las mujeres indígenas con menores recursos económicos. Asimismo, la inexistencia de enfoques interculturales y de género complica el desenvolvimiento de su gestión en estos niveles, lo que se materializa en problemas para el cumplimiento de sus labores e incluso en la no existencia de un lenguaje inclusivo en los ámbitos de gobierno que considere su idioma nativo, además del ya mencionado acoso político que se incrementaría en el caso de mujeres jóvenes indígenas[68].

66 Al respecto, véase el estudio de Zambrano y Uchuypoma sobre el uso de cuotas de género e indígenas para cargos de consejo regional en las regiones de Huánuco y Ayacucho durante las elecciones de 2014.
67 Zambrano y Uchuypoma 2015.
68 Zambrano y Uchuypoma 2015:92-94.

3. CONCLUSIONES Y **RECOMENDACIONES**

Compromisos asumidos por el Estado con la igualdad en la Constitución y en el marco legal - Dimensión 1

Habiendo suscrito todos los instrumentos internacionales (universales y regionales) que obligan a los Estados a garantizar la igualdad formal y sustantiva de las mujeres, el país, aunque no ha incluido la paridad como un precepto constitucional, ha ido avanzando en la construcción de un marco jurídico en el cual, a partir del reconocimiento constitucional de la igualdad ante la ley sin discriminación por sexo, se han ido elaborando leyes que desarrollan este precepto brindando garantías más específicas para el ejercicio de sus derechos. Así, se cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28893) que establece lineamientos de acción para el Poder Ejecutivo y los Gobiernos regionales y locales, así como para el Poder Judicial y el sistema de administración de justicia y los organismos constitucionales autónomos como la Defensoría del Pueblo, órganos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Registro Civil (Reniec).

Asimismo, a la fecha de elaboración de este informe se encontraba vigente el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 (D.S. 004-2012- MIMP) que apunta a la igualdad entre mujeres y hombres, y que involucra a sectores del Gobierno nacional y a los Gobiernos regionales y locales para, en específico, en el ámbito de los derechos políticos de las mujeres, incrementar la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones, y la participación política y ciudadana[69]. Por otro lado, se cuenta con la Ley 30364 – Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar reglamentada en julio de 2016 mediante el D.S. 009-MIMP/2016, normas que han ido más allá de un concepto restrictivo que define y sanciona la violencia no solo en el ámbito intrafamiliar.

Sin embargo, respecto de la existencia de una ley que sancione la discriminación, si bien esta se ha tipificado a través del Código Penal y sanciona la discriminación por razones raciales, étnicas, religiosas o sexuales, un reciente intento a través de un proyecto legislativo para incluir la orientación sexual y la identidad de género como supuestos a ser sancionados ha sido descartado por el Congreso. Asimismo, tampoco se ha establecido (a pesar de las diferentes iniciativas legislativas presentadas por parlamentarias y también por el Jurado Nacional de Elecciones a través de disposiciones en su proyecto de Código Electoral, aunque acotado a la etapa electoral, una norma que sancione las situaciones de acoso político que sufren las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos en todo tipo de contexto.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Incorporar, en la Constitución Peruana, la paridad de género como un principio orientador del ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.
- Aprobar una norma que, de manera integral, ayude a prevenir, sancionar y erradicar las situaciones de acoso político contra las mujeres.
- Incluir, en la tipificación establecida por el Código Penal sobre delitos de discriminación, la sanción de aquellos cometidos en razón de la orientación sexual de las personas para así contar con una protección integral.

Ejercicio del derecho al sufragio - Dimensión 2

Aunque las mujeres en el Perú accedieron al derecho al voto tardíamente, en la actualidad, según datos de las elecciones 2016, no solo constituyen el 50,4% del padrón electoral, sino que, según información proporcionada para este informe por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), la participación electoral de las mujeres en dichas elecciones, entendida como el número de personas inscritas en el padrón electoral que efectivamente acudieron a votar, fue superior a la de los hombres por más de tres puntos porcentuales. Sin embargo, no es posible saber cuál ha sido la evolución histórica de esta participación, pues dicha información no se ha desagregado por sexo en procesos electorales previos.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda que:

- La Oficina Nacional de Procesos Electorales proceda a sistematizar y publicar, de manera permanente, datos sobre la participación electoral desagregada por sexo tanto para futuros procesos electorales en todos los niveles de elección como respecto de periodos previos para analizar su evolución histórica.

69 Para mayor detalle consultar el documento en http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf.

Cuota – Paridad - Dimensión 3

A diferencia de lo que viene sucediendo en diferentes países de América Latina en donde se está observando un gran dinamismo en las reformas políticas orientadas a fortalecer la participación política de las mujeres, no solo a través de acciones afirmativas, sino a través de la paridad (vertical – horizontal), el diseño de la cuota peruana ha permanecido inalterado por más de veinte años. Reconociendo su importancia e impacto en una mayor elección de mujeres respecto de la etapa previa a su aprobación, el diseño actual muestra debilidades que disminuyen su impacto y hay particularidades del sistema electoral que aminoran su eficacia para la mayor elegibilidad de las mujeres. En primer término, el porcentaje regulado de un 30%, incluso luego de haber sido concebido como un mínimo y con el incremento en las candidaturas que genera la aplicación de la cuota "efectiva", ha devenido en un techo para las postulaciones de mujeres.

Además, en el diseño peruano no se ha introducido ninguna disposición que permita ubicar a las mujeres en lugares pre-determinados que establezca un mandato de posición; tampoco se ha introducido, de manera explícita, una disposición que disponga la no inscripción de las listas que incumplan con la cuota, lo que ha hecho que su obligatoriedad sea parcial. Por otro lado, en el marco de la reforma electoral, en debate en el Congreso, ha ido concretándose cierto consenso político en torno al remplazo de la cuota del 30% por la paridad y la alternancia en las listas de candidatos al Congreso, al Parlamento Andino y, en menor medida, a cargos de dirección partidaria. No obstante, diferentes proyectos presentados en periodos previos han sido archivados por la Comisión de Constitución del Congreso, en algunos casos, sin siquiera ser debatidos, por lo que es urgente la articulación de esfuerzos desde todos los sectores comprometidos con la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres para no desaprovechar esta "ventana de oportunidad" para dar un salto cualitativo en lo que a ella respecta.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda, retomando y ampliando algunas de las recomendaciones planteadas por el Jurado Nacional de Elecciones, lo siguiente:

- Adoptar la paridad vertical (50%-50%) y la alternancia para la conformación de listas para todos los cargos de elección popular (Congreso, cargos de consejeros regionales, regidurías y Parlamento Andino).

- Adoptar la paridad horizontal (50-50%) para el encabezamiento de las listas a cargos de elección popular

- Aplicar la paridad por separado, cuando sea el caso, a las listas de titulares y suplentes, y, para este último caso, establecer lo que se denomina "suplencia por género", es decir, que cada candidato/a tenga un suplente de su mismo sexo.

- Establecer una sanción explícita que establezca la no inscripción de las listas que incumplan la cuota para lo cual debe ser obligatorio que, en caso de fallecimiento, renuncia o tacha de un candidato, este sea reemplazado, en un plazo breve y perentorio, por un candidato del mismo sexo. De no cumplirse, la lista deberá ser declarada improcedente y no podrá seguir compitiendo electoralmente.

- Acompañar la aprobación de la paridad con otras medidas complementarias que permitan ayudar a resolver problemas estructurales de exclusión de las mujeres y/o de desigualdades en la competencia electoral. Entre ellas, la orientación de un porcentaje del financiamiento público directo (entre 5 a 10%) destinado a solventar las actividades ordinarias de los partidos para ser orientados al fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres y espacios en la franja electoral (financiamiento público indirecto) para promover sus candidaturas.

Poder Ejecutivo y administración pública - Dimensión 4

Si bien en el gabinete analizado la presencia de mujeres era de 31.6% y en el caso de los vice- ministerios la presencia de mujeres era de 34.3%, un estudio con una perspectiva a largo plazo indica que esta presencia no siempre se ha ubicado en dicho rango. Así, en el período 2011-2016, la presencia de mujeres en todos los gabinetes ministeriales designados fue de 26.2%, mientras que, durante el segundo gobierno de Alan García, fue de solo 23.1%. Es decir, la conformación igualitaria de los gabinetes ministeriales depende de una voluntad política que, en el caso peruano, se ha mostrado esquiva, ya que no existe ninguna acción afrmativa o medida paritaria que obligue a la incorporación de un porcentaje establecido de mujeres. De otro lado, todavía subsisten sesgos de género sobre el tipo de cartera que las mujeres pueden desempeñar a nivel ejecutivo: en el gabinete analizado solo un 8.3% de los cargos ministeriales ejercidos por mujeres estaban asociados a lo productivo o lo que atañe a la preservación del sistema.

Además, información complementaria, con base en información producida por la Autoridad Nacional del Servicio

Civil (SERVIR), revela que, en la presencia de las mujeres en la administración pública, subsisten patrones de desigualdad, pues, pese a que las mujeres constituyen el 46%, solo 3 de cada 10 funcionarios en los niveles directivos es mujer. En ese contexto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tampoco hace referencia directa a la igualdad entre hombres y mujeres, o a la no discriminación por sexo ni ha establecido ninguna acción afirmativa para promover las capacidades de sus funcionarias. Sin embargo, a través de una norma de menor jerarquía (el Decreto Supremo 027-PCM), se ha establecido la obligación para ministerios, Gobiernos regionales y Gobiernos locales de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado, así como en la contratación de servidores públicos y el acceso a los cargos directivos.

Paralelamente, es una fortaleza que, desde su creación, el mecanismo de la mujer haya contado con un rango ministerial; también lo es su evolución de un discurso más asistencialista, centrado en la mujer en el desarrollo, hacia uno orientado al enfoque del género en el desarrollo en el que el eje principal de su gestión es actuar como ente rector de políticas nacionales y sectoriales relacionadas con los derechos de las mujeres y la transversalización del enfoque de género para lo que se han desarrollado, en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, los respectivos planes nacionales de igualdad. Sin embargo, según estándares internacionales, aún presenta algunos desafíos en cuanto a sus atribuciones señaladas en la dimensión respectiva.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Regular la paridad en la conformación de gabinetes ministeriales, y designación de cargos vice- ministeriales y cargos de mayor jerarquía de la administración pública, así como en los directorios de empresas públicas.

- Encargar al Ministerio de la Mujer el seguimiento, a través de la generación de información periódica, del cumplimiento de la paridad en el Poder Ejecutivo y en la administración pública, así como la elaboración de diagnósticos periódicos sobre las condiciones en las cuales las mujeres se desempeñan en dicho ámbito.

- Fortalecer las capacidades del mecanismo de la mujer y su presupuesto para realizar, de manera permanente, investigaciones análisis o estudios sobre la igualdad de género; análisis de reformas legislativas para promover medidas en favor de la igualdad de género, así como la implementación de campañas de concienciación, sensibilización y educación para fomentar cambios socioculturales en torno a la participación paritaria de las mujeres y en condiciones de igualdad con los hombres en la política.

Poder Legislativo - Dimensión 5

Una mirada histórica a la representación de las mujeres en el Poder Legislativo peruano establece que existe un "antes y un después" en su acceso a dicho poder del Estado gracias a la regulación de la cuota de género. En las cuatro legislaturas, desde el retorno de la democracia en el Perú en 1980 hasta el año 2000, en la Cámara Baja las mujeres tuvieron una representación máxima de un 11.7% y, en el Senado, mientras la bicameralidad estuvo vigente, su presencia estuvo en torno al 3% en la década del noventa y llegó a 6.7% en el período 1990-1992.

A partir de la elección del año 2000, cuando se aplicó por primera vez la cuota en su porcentaje original de 25%, la presencia de mujeres se duplicó alcanzando un 21.7%. Los siguientes periodos evidencian un ciclo de avance y uno de retroceso hasta llegar a la representación actual de 27.7%, el segundo porcentaje histórico más alto. Los cambios no han sido necesariamente incrementales y nunca se ha superado el techo de 30% de mujeres electas. Esto se debe a que la cuota peruana, en el nivel legislativo, se aplica en un sistema de representación proporcional con nominación en listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial en el que no se puede garantizar un número mínimo de mujeres electas.

Esto ocurre en un contexto político en el que, además, al no existir financiamiento público de campañas, se depende del financiamiento privado y el acceso a los medios de comunicación para llegar a un electorado que todavía muestra algunos rezagos de actitudes tradicionales respecto del liderazgo político de las mujeres.

Sin embargo, además, si bien las organizaciones políticas en líneas generales han cumplido con la cuota (con las excepciones mencionadas en casos de tachas y exclusiones en otros procesos), la voluntad de mejora de esta disposición legal ha sido escasa, lo que se evidencia en el limitado incremento voluntario en el número de nominaciones de mujeres y en su ubicación en los puestos de mayor elegibilidad: mientras la cuota efectiva para esta elección se situó en 37.1%, la ubicación de mujeres en el encabezamiento de las listas fue de 27.2%.

Por otro lado, la presencia de más mujeres en el Legislativo ha contribuido a, progresivamente, normalizar su presencia a algunas posiciones de mayor poder, como, por ejemplo, el acceso a presidencias de comisiones, por lo que las mujeres ejercieron, en la legislatura 2016-2017, el 33.3% de dichos cargos con una mayor diversificación que en el caso del Ejecutivo, pues presiden un 27.8% de lo que ATENEA denomina ámbitos de "producción" o "preservación del sistema". Sin embargo, en contraste, aunque ha habido avances en la composición de la Mesa Directiva que ha sido presidida ya por cinco mujeres, una mirada a sus integrantes en el periodo 1995-2016 indica que solo un 30% han sido mujeres. Otro cargo que continúa estando muy masculinizado es el de las vocerías de las bancadas donde las mujeres representan solo el 16.7% en la legislatura analizada.

Finalmente, si bien es positiva la existencia de una Comisión Ordinaria de la Mujer que dictamina y fiscaliza todos los temas relacionados con los intereses de las mujeres, sería importante contar con una unidad técnica para la transversalización de género que ayude a incorporar una perspectiva de género en la actividad legislativa y fortalecer la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas para que cuente con recursos institucionales y presupuestarios suficientes para promover la igualdad de género en el Parlamento.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Aprobar una política de igualdad dentro del Parlamento peruano que fomente la paridad en la composición de las instancias de mayor jerarquía de la actividad parlamentaria como la Mesa Directiva o las presidencias de comisiones.

- Trabajar en paralelo con los partidos políticos y sus bancadas para que adopten voluntariamente políticas de rotación entre sexos en la designación de cargos en el Parlamento, en particular, aquellos que están altamente masculinizados como las vocerías.

- Crear una unidad técnica para la transversalización de género en el seno del Parlamento que ayude a promover la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos presentados, leyes aprobadas y, en general, en todas las dimensiones de la actividad parlamentaria.

- Incorporar a la Mesa de Mujeres Parlamentarias dentro de la institucionalidad parlamentaria como un espacio de concertación inter-partidaria, lo que le permitiría contar con recursos técnicos y económicos para la realización de sus tareas de promoción de la igualdad de género.

Poder Judicial y Poder Electoral - Dimensión 6

Al ser escasos los diagnósticos sobre la presencia de las mujeres en estos poderes del Estado, un primer análisis realizado por ATENEA, sobre la base de indicadores de presencia en las más altas instancias jerárquicas del Poder Judicial y Electoral, revela una alta masculinización de estos espacios. En el caso de la Corte Suprema de Justicia, las mujeres representan apenas un 15.8%. Un estudio de carácter pionero citado en este diagnóstico revelaba, a 2007, la existencia de un predomino masculino en los espacios de Poder Judicial y la ubicación de las mujeres en cargos asociados a lo "femenino" en la administración de justicia.

Asimismo, no existe una disposición específica en la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto a la igualdad de género y no discriminación, aunque es positiva la incorporación, en julio de 2016 por Acuerdo del Pleno, del enfoque de género como una política en todos sus niveles y estructuras organizacionales, la creación de la Comisión de Justicia de Género del Poder Judicial, y la aprobación, en agosto de 2016, del Plan Nacional de Capacitación a Jueces sobre Justicia con Perspectiva de Género para el año 2016.

En el caso del Poder Electoral, analizando la instancia máxima respectiva que en el caso peruano es el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, se encontró que, a la fecha de este análisis, no estaba integrado por ninguna mujer. Entre lo positivo se puede destacar la reciente creación del Comité de Género de Jurado Nacional de Elecciones para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en su seno. Tanto en el caso de la integración de la Corte Suprema como en el del Pleno del Jurado de Elecciones, los sistemas establecidos constitucionalmente para lograr la composición de estas instancias parecen no estar siendo neutrales al género.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Revisar las reglas establecidas para la conformación de la Corte Suprema y la Sala Plena del Jurado Nacional de Elecciones para introducir disposiciones que permitan una composición paritaria de estas instancias.

- Relevar información y realizar análisis y diagnósticos periódicos por parte del Poder Judicial para determinar cómo ha evolucionado la participación de las mujeres en su seno en los últimos diez años desde una perspectiva de género.

Partidos políticos - Dimensión 7

Los partidos políticos, centrales como articuladores de los sistemas democráticos, en el caso peruano, han tenido avances "retóricos", pues, en la mayoría de los casos, han incluido objetivos o principios específicos y explícitos relacionados con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo en sus estatutos partidarios. Asimismo, en cuanto a la propuesta de políticas relacionadas con los intereses de las mujeres que, en tanto grupo, están proponiendo los partidos políticos en contextos electorales, el análisis realizado reveló que la mayoría de partidos presentaron al menos una propuesta relacionada con la igualdad de género en las diferentes subcategorías utilizadas (derechos sexuales y derechos reproductivos, igualdad de oportunidades, no violencia contra las mujeres, y participación política de las mujeres).

Existen agrupaciones con un mayor número de propuestas que otras y, en general, las propuestas, permeadas por la ideología de cada una de las organizaciones, están centradas en los temas de igualdad de oportunidades y no violencia, por lo que son menos las propuestas relacionadas con los derechos sexua- les y reproductivos y la participación política de las mujeres.

Sin embargo, organizativamente, mantienen una estructura piramidal del reparto del poder, puesto que las mujeres son o han llegado a ser mayoría en las militancias de varias organizaciones, pero tienen un menor acceso a los espacios formales de decisión pese a la existencia de una cuota legal que obliga a los partidos a nominar un 30% de mujeres para cargos de dirección partidaria cuyo impacto es mediatizado por el sistema de elección y las reglas específicas de nominación que el partido estipule. El análisis realizado sobre la composición de estas instancias reveló que, en promedio, las mujeres representan solo un 23.5% de dichas instancias, por lo que se registran importantes diferencias, pues mientras algunos partidos superan el 30% de mujeres, otros están muy por debajo y ninguno alcanza la paridad.

Finalmente, respecto de las unidades de la mujer, aunque, salvo una organización, todos los partidos analizados cuentan con esta instancia, no se ha establecido atribuciones formales claves que les permitan participar en la selección de candidaturas.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Regular la paridad y la alternancia en la nominación de mujeres a cargos de dirección partidista en todo nivel territorial, así como para la elección o designación de cualquier otro órgano partidista, como, por ejemplo, asambleas o tribunales electorales (en este último caso, se sugiere elevar el número mínimo de miembros, establecido en la Ley de Partidos Políticos, de tres a cuatro).

- Fortalecer las atribuciones formales estatutarias de las secretarías de la mujer para que puedan participar en los procesos de selección de candidaturas promoviendo la participación de las mujeres en condiciones de igualdad y el manejo de sus propios presupuestos cuando se asigne el financiamiento público previsto para gastos ordinarios de los partidos políticos.

- Establecer que los recursos públicos orientados por género para el fortalecimiento de los liderazgos de las (que debería regularse legalmente fijando un porcentaje de entre 5 a 10%) mujeres sean administrados por dichas instancias, previa elaboración de un plan estratégico para su ejecución.

Gobierno local / municipal - Dimensión 8

En el nivel local, las tres últimas elecciones muestran una grave sub-representación de las mujeres en los cargos de alcaldías provinciales y distritales: nunca se ha superado el 5% de mujeres electas. Estudios previos han determinado que la principal causa de esta sub- representación es la escasa nominación de mujeres para estos cargos por parte de las organizaciones políticas (menos de 10% en todos los procesos). En el caso de las regidurías, para las que sí se ha regulado la cuota del 30%, se nota el impacto de esta medida en mujeres electas y nominaciones. En las últimas elecciones de 2014, se eligió un total de 28.5% de mujeres como regidoras y es en torno a dicho porcentaje que ha fluctuado la elección de mujeres en elecciones pasadas. No obstante, incluso con estos avances, la presencia de mujeres en estos espacios no supera el 30% debido a una débil voluntad partidista para colocar a las mujeres en las primeras posiciones en las que,

por factores de magnitud de distrito y reglas de elección, tendrían mayores oportunidades de ser electas.

En el caso de cargos regionales, también existe una ausencia histórica de mujeres en los cargos de gobernación; en la actualidad, solo un 4% son mujeres y el máximo porcentaje alcanzado (2002) ha sido de 12%. También, en este caso, la falta de mujeres se relaciona con su ausencia en las nominaciones realizadas por las organizaciones políticas que solo alcanzó un máximo de 8.3% en 2006. En el caso de los consejos regionales, en los que nuevamente aplica la cuota del 30%, se tiene que el porcentaje de mujeres electas en las últimas elecciones de 2014 fue de 23.4%, un descenso respecto de los dos periodos previos.

Tampoco en este nivel de gobierno se ha logrado traducir el porcentaje de cuota en un número similar de mujeres electas que pueda constituir una masa crítica a lo largo de las elecciones transcurridas. Nuevamente, la falta de una adecuada compatibilidad entre la cuota y las normas previstas por el sistema electoral han afectado la mayor elegibilidad de las mujeres, en particular, desde una perspectiva paritaria al igual que en caso de las regidurías.

Por último, respecto de las condiciones en las que las mujeres ejercen sus derechos políticos a estos niveles, investigaciones realizadas revelan que el acoso político hacia las mujeres candidatas y electas se presenta en mayor medida en el nivel sub-nacional en el que, además, conviven otras dos acciones afi rmativas: la cuota de jóvenes (20%) y la de poblaciones indígenas (15%). Estas suelen ser aplicadas por las organizaciones políticas de modo simultáneo, de modo que predominan las candidatas mujeres, jóvenes e indígenas para cumplir simultáneamente con dichas disposiciones. Asimismo, la confluencia del sexo, edad y raza determina la existencia de estructuras de oportunidades más restringidas, brechas económicas y sociales que limitan aún más la participación de las mujeres pertenecientes a estos grupos.

Por tanto, en esta dimensión se recomienda:

- Regular la paridad horizontal para la nominación de mujeres a cargos de alcaldías y presidencias regionales (además de la paridad, y alternancia ya recomendadas en la dimensión de cuota y paridad para cargos de regidurías y consejeros regionales).

- Limitar, tal como propone el Proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones, la superposición de cuotas de género, jóvenes e indígenas y que se proponga que un mismo candidato/a pueda cumplir, como máximo, con dos cuotas a la vez.

- Generar mayores estudios (y con mayor periodicidad) sobre los obstáculos, y condiciones para el acceso y ejercicio a los cargos en estos niveles (con énfasis en las realidades de mujeres jóvenes e indígenas).

- Promover programas para el fortalecimiento del liderazgo de mujeres para incentivar su participación en procesos de elección, y Gobiernos locales y regionales que pueden ser impulsados de manera conjunta por el mecanismo de la mujer y las autoridades electorales.

ANEXO 1

Información complementaria al IPP contemplada por ATENEA

Dimensión	Información complementaria
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	Firma y ratificación CEDAW
	Firma y ratificación Protocolo CEDAW
	Firma y ratificación de otros instrumentos internacionales vinculantes en materia de igualdad y derechos políticos de las mujeres
	Existencia de legislación y diagnósticos sobre acoso/violencia política
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	Características de la inscripción en el registro electoral
	Características del voto (obligatorio/voluntario)
III. CUOTA/PARIDAD	Existencia y porcentaje de cuota/paridad legal aplicable a primarias partidarias para selección de candidaturas a cargos de elección popular
	Existencia y porcentaje de cuota/paridad legal para cargos de decisión partidaria
	Sistema electoral CB/CU 1: número de escaños en la Cámara
	Sistema electoral CB/CU 2: tipo de sistema electoral
	Sistema electoral CB/CU 3: número y magnitud de circunscripciones
	Sistema electoral CB/CU 4: forma de la candidatura
	Sistema electoral CB/CU 5: modalidad del voto
	Sistema electoral CB/CU 6: fórmula electoral
	Sistema electoral CA 1: número de escaños en la Cámara
	Sistema electoral CA 2: tipo de sistema electoral
	Sistema electoral CA 3: número y magnitud de circunscripciones
	Sistema electoral CA 4: forma de la candidatura
	Sistema electoral CA 5: modalidad del voto
	Sistema electoral CA 6: fórmula electoral
	Posibilidad de reelección en la competencia electoral parlamentaria
	Sistema electoral local 1: tipo de sistema electoral
	Sistema electoral local 2: número de circunscripciones
	Sistema electoral local 3: forma de la candidatura
	Sistema electoral local 4: modalidad del voto
	Sistema electoral local 5: fórmula electoral
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Mujeres electas a la presidencia de la República desde 1978 y años de mandato
	Porcentaje total de mujeres titulares en secretarías/ministerios en los dos mandatos presidenciales previos
	Incorporación de principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en la legislación que regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo
	Existencia de política afirmativa para capacitación de servidoras públicas en el Poder Ejecutivo

Dimensión	Información complementaria
V. PODER LEGISLATIVO	Porcentaje de mujeres electas (titulares) en Cámara Baja/Única en cada legislatura desde 1978
	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara Baja/Única en cada legislatura desde 1978
	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas a Cámara Alta
	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal en Cámara Alta
	Porcentaje de mujeres "cabeza de lista" en Cámara Baja/Única
	Porcentaje de mujeres "cabeza de lista" en Cámara Alta
	Porcentaje de mujeres electas (suplentes) en Cámara Baja/Única
	Sexo de la persona que ejerce la presidencia de la Cámara Baja/Única
	Porcentaje de mujeres electas (titulares) en Cámara Alta
	Porcentaje de mujeres electas (suplentes) en Cámara Alta
	Porcentaje de mujeres electas (titulares) en Cámara Alta en cada legislatura desde 1978
	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva en Cámara Alta
	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara Alta en cada legislatura desde 1978
	Sexo de la persona que ejerce la presidencia de la Cámara Alta
	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer en Cámara Alta
	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por una mujer en Cámara Alta
	Porcentaje de jefas de bancada en Cámara Alta
	Existencia de una comisión de mujer / género en Cámara Alta
	Existencia de unidad técnica para la transversalización de género en Cámara Alta
	Existencia de bancada femenina en Cámara Alta
	Regulación de "suplencia por género" en cargos parlamentarios
VI. PODER JUDICIAL y PODER ELECTORAL	Incorporación de principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en la legislación que regula el funcionamiento del Poder Judicial
	Existencia de política afirmativa para capacitación de servidoras públicas en el Poder Judicial
	Incorporación de principios de igualdad entre hombres y mujeres y/o no discriminación por sexo en la legislación que regula el funcionamiento de la máxima instancia de los órganos jurisdiccionales electorales
	Existencia de política afirmativa para capacitación de servidoras públicas en la máxima instancia de los órganos jurisdiccionales electorales.
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	Partidos políticos con cuotas voluntarias/paridad para candidaturas electorales
	Partidos políticos con cuotas/paridad voluntarias para cargos de dirección partidaria
VIII. GOBIERNO LOCAL	Porcentaje de alcaldesas en los dos mandatos previos
	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal en los dos mandatos previos
	Porcentaje de mujeres que encabezan Gobiernos federales/regionales
	Porcentaje de mujeres en asambleas federales/regionales
	Porcentaje de mujeres que encabezaron Gobiernos federales/regionales en los dos mandatos previos
	Porcentaje de mujeres en asambleas federales/regionales en los dos mandatos previos

BIBLIOGRAFÍA

Asociación Civil Transparencia (2014). Primer reporte de acoso político hacia las mujeres. Disponible en http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/02_2014/imagenes/constitucional/3.acosop olticoprimerreporte-2204142-140423155228-phpapp01%20(1).pdf

Archenti, Nélida y María Inés Tila (2008): "Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota" en Archenti, Nélida y María Inés Tula (editoras), Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, pp. 9-29.

Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR (2016). La mujer en el Servicio Civil Peruano 2016. Lima: SERVIR.

Bareiro, Liney Lilian Soto (2015). La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. México D.F.: ONU MUJERES

Carrión, Julio; Patricia Zárate y Mitchell Seligsson (2012). Cultura política en Perú, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Barómetro de las Américas, LAPOP y Vanderbilt University.

Centro Flora Tristán; DEMUS y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2015). Informe sobre los avances, desafíos y tendencias en el cumplimiento de los objetivos de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer – Convención Belém do Pará- por parte del Estado peruano. Disponible en http://www.flora.org.pe/web2 /images/stories/bonnie/PDF/INFORME%20MESEVIC-VERSION%20FINAL.pdf

Dador, Jennie y Beatriz Llanos (2008): La igualdad esquiva. Una mirada de género a las Elecciones Generales de 2006. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

Dahlerup, Drude (s/f): "De una pequeña a una gran minoría. Una teoría de la masa crítica aplicado al caso de las mujeres en la política escandinava" en Mujeres al timón de la función pública. Manual de Liderazgo Social.

Del Castillo, Laureano (2012): "Las comunidades campesinas y la cuota indígena". en Del Águila, Alicia y Milagros Suito, co-editoras. Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate. Lima: Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional, pp. 47-59

Del Campo, Esther y Oscar Luengo (2008): "El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuota en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú" en Archenti, Nélida y María Inés Tula (editoras). Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Editorial HELIASTA, pp. 137-164.

Díaz García, Victoria (2016): Documento Técnico. Los mecanismos nacionales y regionales de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano. ONU Mujeres. Disponible en http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/mecanismos-nacionales-y-regionales- de-la-mujer

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2015): Encuesta Nacional a Egresados Universitarios y Universidades 2014. Lima: INEI.

Jave, Iris y Diego Uchuypoma (2013): ¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de mujeres jóvenes en Lima. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer.

Jones, Mark (2008): "Leyes de cuota y lista de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. listas abiertas" en Ríos Tobar, Marcela (editora), Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. Santiago de Chile, IDEA Internacional, FLACSO Chile, Catalonia, pp. 203-217.

Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional (2016). Medios de Comunicación y Elecciones. Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática a las Elecciones Generales 2016. Lima: Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional.

Krook, Mona y Juliana Restrepo Sanín (2016): "Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones" en Revista Política y Gobierno, vol. XXIII. n° 1, I semestre de 2016, pp. 127-162.

Llaja Villena, Jeannette; Diana Portal Farfán y Patricia Sarmiento Rissi (2007): "La situación de las mujeres al interior de la administración peruana de justicia: un diagnóstico preliminar" en DEMUS. Para una justicia diferente. Temas para la Reforma Judicial desde y para las mujeres. Lima: DEMUS, pp. 25-101.

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

Llanos, Beatriz y José Incio (S/f): "Poderoso caballero es don dinero": una primera aproximación al financiamiento de campaña de candidatas de Perú y Ecuador. Estudio preparado para IDEA Internacional inédito.

Machicao Barbery, Ximena (2004): El acoso político: un tema urgente que enfrentar. La Paz: CIDEM.

MESECVI (2017): Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. Disponible en http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf

Movimiento Manuela Ramos; Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Asociación de Comunicadores Calandria (2017): Aportes al Anteproyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones. Lima: Movimiento Manuela Ramos, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y Asociación de Comunicadores Calandria.

ONU MUJERES PERÚ (2016): Violencia contra la Mujer. Los derechos de las mujeres son derechos humanos. Infografía. ONU MUJERES PERÚ.

Peña, Blanca Olivia (2016): "La constitucionalización de la paridad en México. Un camino sin retorno" en Llanos, Beatriz y Marta Martínes, editoras. La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, IDEA Internacional y TribunalElectoraldelPoderJudicialdelaFederación,pp.47-91.

Piscopo, Jennifer (2016): "Gender Balance as Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America." Politics, Groups, and Identities, n.° 4, pp. 214 – 230.

PNUD (2016). Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2016. Resumen Ejecutivo. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf

Pinedo, Enith; Carla Cueva; Rubí Rivas y Diana Miloslavich (2017). El acoso político en el Perú. Una mirada desde los recientes procesos electorales. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán eI DEA Internacional.

Roza, Vivian; Beatriz Llanos y Gisela Garzón de la Roza (2010). Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo e IDEA Internacional.

Quintanilla, Tammy (2012): Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, DIAKONÍA y Calandria.

Rule, Wilma (1981): "Why don´t run: the critical contextual factors in women´s legislative recruitment" en The Western Political Quarterly, vol. 34, n°. 1, pp. 60-77.

Schmidt, Gregory (2004): "La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos" en La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Estocolmo: IDEA INTERNACIONAL, Informe del Taller, IDEA INTERNACIONAL.

Skard,TorildyElinaHaavio-Mannilaetal.(1985). "Women in parliament"enHaavio-Mannila,Elinaetal. Unfinished democracy: women in nordic politics. Oxford: Pergamon Press, pp. 51-80.

Towsend Diez-Canseco Ana Elena (2008). La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en Perú. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Villar, Eliana (2015). Acoso político contra mujeres autoridades en el Perú. Análisis de género de la evidencia. GIZ, pp. 14-34 Disponible en https://www.researchgate.net/publication/275212730_ Acoso_politico_a_mujeres_autoridades_en_el_Peru_analisis_de_la_evidencia

Zambrano, Gustavo y Diego Uchuypoma (2015). Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel sub-nacional en el Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.

P N
U D
Al servicio
de las personas
y las naciones

ONU
MUJERES

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE