

**Atenea:** Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina



# LA PARIDAD LEGAL HA LLEGADO, **¿CÓMO VA LA PARIDAD?:**

Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas

**Autora:** Beatriz Llanos, doctora en Gobierno y Administración Pública, abogada, Consultora en Democracia e Igualdad de Género, y Asesora Técnica Regional de Atenea

Con el apoyo de Juana Nina, Especialista en Datos, y la asistencia técnica regional de José Incio, Especialista Estadístico de Atenea

### **Coordinación Técnica Nacional**

**Pilar Tello**, Coordinadora de Género para América Latina, IDEA Internacional

**Denise Ledgard**, Oficial de Gobernabilidad Democrática, PNUD Perú

**María Rosa Morán Macedo**, Asesora senior y Coordinadora de Programas, ONU Mujeres Perú

### **Coordinación Regional del Proyecto Atenea**

**Guillermina Martín**, Líder del Área de Género a.i. del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, con el apoyo técnico de Isabel Torres García y Carolina Cornejo

**Giulia Bortolotti**, Analista Regional en Gobernanza y Participación Política de ONU Mujeres, oficina regional para las Américas y el Caribe, con el apoyo técnico de Amy Rice Cabrera

**Pilar Tello**, Coordinadora de Género para América Latina, IDEA Internacional

*Llanos, B. (2022). La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad? Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas. Segundo diagnóstico nacional de Atenea en Perú. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional.*

<b>Prólogo</b>	<b>04</b>
<b>Presentación</b>	<b>05</b>
<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>07</b>
<b>I. ¿Qué es Atenea?</b>	<b>08</b>
<b>I.1</b> Breve descripción de Atenea: mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina	<b>08</b>
<b>I.2</b> El proceso de aplicación de Atenea en Perú y los resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política (IPP) en 2021	<b>12</b>
<b>II. Segunda aplicación de Atenea en el Perú</b>	<b>18</b>
<b>II.1</b> A modo de introducción: derechos de las mujeres y profundización de las brechas de género a raíz de la pandemia del COVID-19 en Perú	<b>18</b>
<b>II.2</b> Principales hallazgos del IPP de Atenea, por dimensión, en el caso peruano	<b>21</b>
<b>II.2.1</b> Dimensión 1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y en el marco legal	<b>21</b>
<b>II.2.2</b> Dimensión 2. Ejercicio del derecho al sufragio	<b>26</b>
<b>II.2.3</b> Dimensión 3. Cuota / Paridad	<b>28</b>
<b>II.2.4</b> Dimensión 4. Poder Ejecutivo y Administración pública	<b>35</b>
<b>II.2.5</b> Dimensión 5. Poder Legislativo	<b>41</b>
<b>II.2.6</b> Dimensión 6. Poder Judicial y Poder Electoral	<b>57</b>
<b>II.2.7</b> Dimensión 7. Partidos políticos	<b>60</b>
<b>II.2.8</b> Dimensión 8. Poder local	<b>64</b>
<b>III. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>68</b>

La iniciativa Atenea, impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e IDEA Internacional, nació en el año 2011 y se formalizó en 2014 con el objetivo de acompañar a los Estados latinoamericanos en el avance y la consolidación de democracias paritarias, concepto incorporado en múltiples consensos políticos regionales, así como en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, aprobada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño en 2015. La iniciativa consta en la actualidad de cinco estrategias.

La primera de ellas es la Información, que a través de la herramienta denominada Índice de Paridad Política (IPP), valora el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. La segunda, el Análisis, que ofrece diagnósticos -basados en los indicadores medidos por el Índice, información complementaria y el diálogo con otras investigaciones ya realizadas- y propuestas para la discusión de las reformas requeridas con el objetivo de avanzar hacia una democracia paritaria efectiva en cada país.

La tercera estrategia es la Comunicación, que busca difundir los resultados de cada implementación para promover en la opinión pública un clima favorable hacia la democracia paritaria. La cuarta, la Acción, que pone el foco, tanto a nivel de la región como a nivel nacional, en la articulación de actores para impulsar iniciativas favorables a la paridad. Y la quinta, la Formación, orientada a brindar asesoramiento y acompañamiento a la institucionalidad pública a través de procesos de transferencia de capacidades para la producción periódica de datos desagregados y análisis con perspectiva paritaria y enfoque de género e interseccionalidad en materia de derechos políticos de las mujeres.

Este documento, *La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad? Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas*, constituye la segunda aplicación del Diagnóstico Atenea en el Perú, tras su primera aplicación en 2016-2017, que dio como resultado el informe La paridad que no llega: avances y desafíos de la participación política de las mujeres peruanas (publicado en 2017). Este nuevo diagnóstico es el resultado de las sinergias realizadas entre oficinas regionales y nacionales de IDEA Internacional, ONU Mujeres y PNUD, organizaciones impulsoras de la iniciativa.

Atenea se ha aplicado durante estos años en doce países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay. En el año 2022 se ha incluido también a Ecuador, a la fecha en proceso de revisión. La iniciativa, además, tiene dos experiencias de aplicación a nivel subnacional en Argentina: una en la provincia de Córdoba y la segunda en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde actualmente está siendo implementado.

Perú, junto a Panamá y Argentina, es uno de los tres países en los cuales Atenea se ha aplicado en dos momentos, lo que permite analizar la evolución desde una perspectiva temporal más amplia.

Esto resulta especialmente relevante para Perú, después del importante hito normativo que constituyó la aprobación en el año 2021 de la Ley nro. 31030, que regula la aplicación inmediata de la paridad vertical y alternancia, la que fue implementada en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2021 (cuyo análisis con relación a sus impactos es uno de los puntos presentados en este diagnóstico) y que se aplicará por primera vez en las elecciones regionales y municipales de 2022.

Con el desarrollo de la iniciativa Atenea, se busca aportar al importante proceso de fortalecimiento de un ejercicio efectivo y paritario de los derechos políticos de las mujeres peruanas. Esperamos que este documento pueda ser un aporte importante para consolidar lo ya avanzado, pero también para abordar los importantes desafíos que todavía tiene el Perú para lograr una democracia paritaria en la que las mujeres puedan participar en política en condiciones de igualdad, sin discriminación ni violencia en todos los poderes del Estado, en todos los niveles de gobierno y, por supuesto, en las organizaciones políticas.

**La iniciativa Atenea:** Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres en América Latina vuelve a implementarse en Perú, cinco años después de su primera aplicación entre los años 2016 y 2017, y de la publicación del primer diagnóstico en 2017. Han sido años de cambios políticos constantes en el país, de una inestabilidad estable y de una alta polarización, a los que se suma la irrupción de la pandemia de COVID-19, que ha trastocado realidades y profundizado desigualdades, en particular las de género. Aunque pareciera sorprendente, aún en estas condiciones, el país dio un salto normativo muy importante hacia la adopción de la paridad y la alternancia en la conformación de candidaturas a diversos cargos de elección popular, tras años de resistencias a un cambio de este tipo en lo que respecta a los derechos políticos de las mujeres.

Perú se ha sumado a los ocho países que, en América Latina han regulado la paridad en lo político electoral<sup>1</sup>, algunos con unos diseños normativos más eficaces que otros. Esto ha tenido, por supuesto, importantes impactos en el número de mujeres que han accedido al Congreso con su primera aplicación en el año 2021. La presencia de las mujeres ha alcanzado cifras inéditas, nunca logradas con la regulación previa. Así, mientras en la elección al Congreso extraordinario de 2020 fueron elegidas un 25,4% de mujeres, en las elecciones parlamentarias de 2021 (ya con la aplicación de la paridad y alternancia) lograron ser electas un 37,7 % de mujeres. Un proceso de cambio que tiene detrás actores, alianzas y estrategias que han impulsado los cambios y aprovechado oportunidades. Pero, tal como lo muestra esta nueva aplicación del Índice de Paridad Política (IPP) de Atenea -que apuesta por medir el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres a través de ocho dimensiones y cuarenta indicadores estandarizados desde una perspectiva de análisis integral y paritaria-, los países pueden mejorar, retroceder o mantenerse estáticos en diferentes ámbitos a la vez.

En el promedio país, Perú mejora su puntuación en el IPP: obtiene un puntaje de 65,2 sobre 100 puntos posibles, un incremento de 5,1 puntos respecto de la medición anterior, que lo va acercando a un escenario paritario, aunque aún enfrente importantes desafíos.

Las mejoras notables se muestran en dos dimensiones que se identificaron como críticas en el primer diagnóstico: Cuota/paridad con 77,8 puntos, y Poder Judicial y Poder Electoral con 76,7. Las cifras se han mantenido estáticas en la dimensión de Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal, con una puntuación muy alta, de 80 puntos. En otras cinco dimensiones se ha retrocedido: Ejercicio de derecho al sufragio, Poder Ejecutivo y Administración pública, Poder Legislativo, Partidos políticos y Poder local). En las tres primeras con puntuaciones entre los 64 y 70 puntos, mientras que en las dos últimas se mantienen puntuaciones claramente insuficientes, por debajo de los 50.

El análisis detrás de estos puntajes muestra cómo la paridad, en tanto regla institucional, es la más efectiva para incrementar el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, aunque con el matiz que como tal siempre opera en sistemas políticos cuyas reglas electorales, estrategias partidistas y cultura política influyen en el logro de una paridad de resultado. Es, por tanto, un requisito necesario, pero no suficiente para resolver las complejidades que entraña ir hacia un reparto igualitario del poder desde una perspectiva que apunte a una democracia paritaria. Desde este enfoque, es necesario incorporar en el sistema político otras políticas y medidas complementarias para alcanzar la igualdad no solo en el acceso, sino también en las condiciones de la competencia electoral y el ejercicio de poder, en ambos casos libres de discriminación, violencia y acoso en el ámbito político contra las mujeres. En esa línea, otro hito importante en este período fue la aprobación de una ley que previene y sanciona el acoso político contra las

---

1. A 2022 dichos países son Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Nicaragua (2012), Honduras (2012), México (2014), Panamá (2017) y Argentina (2017). Además, en América Latina siete países cuentan con una regulación legal de cuotas para cargos de elección popular a nivel legislativo y/o en el nivel subnacional (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). Y dos -Guatemala y Venezuela- no cuentan con ninguna regulación legal de cuotas o medidas paritarias.

mujeres. Pero, también, uno de los desafíos persistentes es reflejar la diversidad de mujeres en la representación política en un país pluricultural como en el Perú.

Es claro, además, que, sin un real y concreto compromiso de los partidos y movimientos políticos, y un viraje para concebir la participación de las mujeres como un activo social y político, es más difícil avanzar hacia una mejora de la calidad de la democracia y representación política que haga efectiva la igualdad entre hombres y mujeres dentro estos espacios y en sus proyectos de país. Un cambio de mentalidad organizativa que implica no sólo ceñirse a las normas, sino demostrar voluntad política allí donde -todavía- no existe. En esa línea, este diagnóstico muestra los importantes avances logrados, pero también los desafíos que subsisten una vez iniciado el camino hacia la paridad.

<b>CEDAW</b> (por sus siglas en inglés)	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres
<b>CEM</b>	Centros de Emergencia Mujer
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>DP</b>	Defensoría del Pueblo
<b>IDEA Internacional</b>	Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral
<b>INS</b>	Instituto Nacional de Salud
<b>IPP</b>	Índice de Paridad Política
<b>JNE</b>	Jurado Nacional de Elecciones
<b>MIMDES</b>	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (antiguo nombre del MIMP)
<b>MIMP</b>	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú
<b>MINEDU</b>	Ministerio de Educación del Perú
<b>ONPE</b>	Oficina Nacional de Procesos Electorales
<b>ONU Mujeres</b>	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>RENAMA</b>	Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú
<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>SERVIR</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil
<b>SSR</b>	Salud sexual y reproductiva

## I.1 BREVE DESCRIPCIÓN DE ATENEA: MECANISMO PARA ACELERAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA

Desde el año 2011, el 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) y el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (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 la necesidad de 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 permite en los países de América Latina donde se aplica:

- 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.

Al momento de la elaboración de este diagnóstico en 2022, la iniciativa ha sido implementada en doce países a nivel nacional: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay. Y se está aplicando en Ecuador. En tres países -Argentina, Panamá y Perú (cuyos resultados se brindan en este informe)-, el mecanismo se ha aplicado por segunda vez a fin de medir posibles avances, retrocesos o situaciones de estancamiento. Además, se ha adaptado la metodología del IPP para su aplicación a nivel subnacional en la provincia de Córdoba (Argentina) y, en la actualidad, se está aplicando en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).

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<sup>2</sup>, quienes intercambian información y experiencias, retroalimentan el análisis, difunden los hallazgos y son responsables finales de la acción política en la medida que se apropien de los hallazgos de la iniciativa.

La ejecución de estas estrategias a nivel nacional y subnacional implica en cada caso lo siguiente:

---

2. Dependiendo de cada uno de los países en los que se aplica 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 expertas/os que investigan temas relacionados con los derechos políticos de las mujeres o de redes de mujeres en diferentes cargos de elección popular, entre otros.

## 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 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 cuarenta indicadores estandarizados y comparables. Dicha ficha permite, además, recabar información complementaria organizada en 63 ítems para contextualizar y tener una mirada más integral de los hallazgos, como, por ejemplo, la relacionada 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 y contextualizada con información complementaria recolectada de manera estandarizada en todos los países y el diálogo con otras investigaciones nacionales preexistentes, 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 de que sean necesarias), así como la identificación de buenas prácticas que, de existir, ayuden al avance hacia la paridad efectiva.

## Comunicación

El tercer pilar de Atenea incluye el diseño de un plan de comunicación que, partiendo de la identificación de las prioridades definidas por cada diagnóstico nacional y/o subnacional, transmite, por diversas vías, mensajes a la opinión pública en general, a tomadores de decisiones y a las organizaciones que trabajan en la incidencia política, con el objetivo de promover un clima de opinión favorable a la democracia paritaria, y así contribuir al cambio de normas sociales discriminatorias.

## Acción

En base a 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 a nivel nacional y subnacional, con el fin de promover e implementar actuaciones interinstitucionales 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. Atenea impulsa, además, que quienes integran dichos espacios, a nivel colectivo o en forma individual, puedan integrarse también a redes regionales de diálogo, intercambio de experiencias e incidencia en favor de la paridad, con el objetivo de coadyuvar a consolidar un clima político cada vez más favorable a la democracia paritaria en la región latinoamericana.

Desde el año 2020, Atenea incorpora una quinta estrategia de intervención: la Formación. Con ella se brinda asesoramiento y acompañamiento a la institucionalidad pública a través de procesos de transferencia de capacidades para la producción periódica de datos desagregados, y análisis con perspectiva paritaria, y enfoque de género e interseccionalidad en materia de derechos políticos de las mujeres. Asimismo, a través de la Plataforma Virtual de Formación Política de Atenea y FLACSO Argentina, se brindan cursos especializados en derechos políticos, liderazgo y gestión pública con perspectiva de género e interseccionalidad.

En el marco de los pilares de Información y Análisis, el IPP diseñado por Atenea mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria, en base a las dimensiones e indicadores que se detallan en el Cuadro 1.

**Cuadro 1:** Dimensiones y número de indicadores del IPP<sup>3</sup>

Dimensión	Definición	N° INDICADORES
<b>I. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal</b>	Recoge las condiciones formales mínimas que cada Estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política.	<b>5</b>
<b>II. Ejercicio del Derecho al Sufragio</b>	Monitorea el derecho a elegir democráticamente a las autoridades.	<b>1</b>
<b>III. Cuota / Paridad</b>	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 decisión en todo nivel.	<b>9</b>
<b>IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública</b>	Mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales.	<b>5</b>
<b>V. Poder Legislativo (Cámara baja/ Única)</b>	Mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir y aprobación de leyes nacionales.	<b>10</b>
<b>VI. Poder Judicial y Poder Electoral</b>	Mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella.	<b>3</b>
<b>VII. Partidos Políticos</b>	Mide la presencia en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permite influir en la toma de decisiones partidarias, y por tanto, en la agenda pública y el debate público.	<b>5</b>
<b>VIII. Gobierno Local (Municipal)</b>	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.	<b>2</b>

Para ello, el Índice otorga puntuaciones entre 0 y 100 por cada indicador, en promedio por cada dimensión y en promedio para el país en base a objetivos predefinidos para cada indicador, lo que resulta clave para el proceso de análisis de la información obtenida y para la formulación de recomendaciones y rutas de acción para acelerar los esfuerzos hacia la paridad en cada una de las ocho dimensiones.

En el caso de indicadores de acceso a espacios de decisión, los 100 puntos se obtienen cuando la presencia de hombres y mujeres es paritaria (50 % - 50 %). Asimismo, en indicadores referidos a normativa o condiciones predefinidas para un ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres, la puntuación máxima se otorga si se constata su existencia. Los pasos y fórmulas específicos de cálculo del IPP pueden consultarse en el Cuadro 2.

3. En el caso de la dimensión 5 "Poder Legislativo", por cuestiones de comparabilidad se optó metodológicamente por analizar en el Índice solo la Cámara Baja/Única, que es común a todos los países de América Latina, a diferencia del Senado que existe únicamente en Argentina, Bolivia, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay.

## Cuadro 2: Descripción del cálculo del IPP

El IPP incluye indicadores de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio, que tienen como características comunes el hecho de ser comparables y comprensivos. 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 la posición de cada uno de los países con respecto a un ideal de paridad, evaluando la situación de manera transversal entre ellos. Además, los indicadores son comprensivos porque el Índice no radica en una sola fuente de variación, sino que varía en función de los cuarenta indicadores que lo componen.

El cálculo de este Índice implica que, para cada uno del total de indicadores, se haya definido un objetivo en el que se determina el mejor valor posible al que todos los países deberían llegar. Estos objetivos son establecidos por Atenea en base a un horizonte ideal construido a partir de instrumentos y estándares internacionales y regionales en materia de igualdad para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. 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 en la peor situación posible con respecto al objetivo. Luego se invierte la escala de cada uno de los indicadores de modo tal que el número 1 refleja la mejor situación posible -es decir, 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 refleja la peor situación posible -es decir, que el país no ha logrado ningún avance hacia la meta de la paridad y el establecimiento de condiciones mínimas-. Finalmente se multiplica este resultado por 100.

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 interpartidaria de mujeres parlamentarias en la Cámara Baja/Única obtendría una puntuación de 100 puntos, mientras que su inexistencia 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 i-ésimo (i) país es:  $y_i = (1 - \frac{b - a_i}{b}) * 100$

donde:

$b$  = Objetivo propuesto para el indicador

$a$  = Valor obtenido para el país (i)

La condición es que si  $\frac{b - a_i}{b} < 0$  entonces lo asumimos como 0.

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

## I.2 EL PROCESO DE APLICACIÓN DE ATENEA EN PERÚ Y LOS RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL IPP EN 2021

La segunda implementación de la iniciativa Atenea en Perú se inició en noviembre de 2021, en el marco de una coordinación conjunta entre las oficinas nacionales del PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional, para avanzar en la fase de recolección de información y elaboración de este diagnóstico. El proceso contó con la asesoría de los equipos regionales de cada una de las organizaciones mencionadas.

Cinco años después de su primera aplicación, el país presenta un contexto político complejo y altamente polarizado. En un solo quinquenio, ha habido cuatro mandatos presidenciales consecutivos como resultado de la activación de procesos de vacancia y sucesiones constitucionales, y una disolución del Congreso electo para el período 2016-2021, lo cual devino en la elección extraordinaria de un parlamento en 2020 que completó el período del órgano disuelto. Entre julio de 2016 y marzo de 2018, gobernó el electo presidente Pedro Pablo Kuczynski, quien renunció al cargo ante su inminente vacancia por acusaciones de corrupción y causal de incapacidad moral por parte del Congreso. Entre marzo de 2018 a noviembre de 2020, le sucedió su primer vicepresidente, Martín Vizcarra, que fue posteriormente vacado por incapacidad moral permanente por el Congreso extraordinario, elegido en 2020. Vizcarra fue reemplazado por Manuel Merino, entonces presidente del Congreso, el cual asumió de manera interina el cargo siguiendo la línea de sucesión establecida por la Constitución<sup>4</sup>, pero su mandato duró apenas cinco días pues la convulsión social generada devino en una renuncia al cargo. Finalmente, también en noviembre de 2020, el Congreso procedió a la elección de una nueva Junta Directiva, cuya Presidencia fue alcanzada por Francisco Sagasti, quien también -según las normas constitucionales para una nueva sucesión-, accedió a la Presidencia de la República para encabezar un gobierno de transición encargado de llevar al país hasta las elecciones generales de 2021.

Aún en este contexto de alta inestabilidad, se produjeron importantes reformas políticas encaminadas a avanzar hacia un ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres y que se implementaron por primera vez en la elección general de 2021. Los resultados de esa elección fueron el punto de partida para la segunda aplicación del IPP de Atenea en Perú, que da cuenta de la situación de la participación política de las mujeres desde una perspectiva temporal (diacrónica) que recoge dos momentos de aplicación: en 2016-2017 y en 2021.

Este informe presenta los resultados de la implementación de las estrategias de información y análisis de Atenea en su segunda aplicación en Perú. El trabajo de recolección de información y alimentación de los indicadores se realizó entre los meses de noviembre y diciembre de 2021. En este marco, se aplicó nuevamente el Índice que, basado en 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*

4. Según el artículo 115 de la Constitución peruana, en caso de impedimento temporal o permanente del presidente, asume sus funciones el primer vicepresidente; en defecto de este, el segundo. En caso de impedimento de ambos, el presidente del Congreso, quien convoca elecciones en situaciones de impedimento permanente. En octubre de 2019, en el contexto de la disolución del Congreso elegido en 2016, la segunda vicepresidenta de la República, Mercedes Aráoz, renunció a su cargo. En 2020, al no contar con una persona ejerciendo dicha vicepresidencia, la sucesión recayó en el presidente del Congreso extraordinario.

*todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo” (PNUD, ONU MUJERES & IDEA Internacional, s. f., p. 4).*

En el diagnóstico publicado en 2017 -con información recabada entre diciembre de 2016 y enero de 2017-, el Perú obtuvo un puntaje global promedio de 60,1 en el Índice, sobre un total de 100 puntos posibles (Llanos & Nina, 2017). En dicha primera aplicación, las puntuaciones más altas del IPP se presentaron en cuatro dimensiones en las cuales el país obtuvo puntajes en un rango de 68 a 80 puntos. Estas fueron en orden descendente: Ejercicio del derecho al sufragio (83,3 puntos); Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (80 puntos); Poder Ejecutivo y Administración pública (69,7) y Poder Legislativo (68,9 puntos). En una zona intermedia se ubicó la dimensión de Partidos políticos con 56,7 puntos, lo que reflejó algunos avances, pero también varios desafíos pendientes. Las restantes tres dimensiones se ubicaron en una zona crítica, con desafíos muy importantes: Cuota/paridad con 46,7 puntos, Poder Judicial y Poder Electoral con 43,9 puntos, y Poder local con apenas 31,3 puntos.

Aplicado el IPP de Atenea en 2021 -con información recabada entre noviembre y diciembre de 2021-, se obtuvo un puntaje promedio global de 65,2 sobre 100 puntos posibles. Es decir, un incremento de 5,1 puntos. Esta vez la puntuación más alta se volvió a obtener en la dimensión Compromisos nacionales con la igualdad y la Constitución y el marco legal, con una puntuación igual a la obtenida en primera medición: 80 puntos. La segunda dimensión con mayor puntaje fue la de Cuota/paridad, con 77,8 puntos, que a su vez fue una de las dimensiones con un mayor incremento en la puntuación (+31,1). La tercera dimensión con mayor puntuación fue la de Poder Judicial y Electoral con 76,7 puntos y un incremento notorio de +32,8 puntos. La cuarta, la dimensión de Participación electoral con 70,3 puntos, que refleja un retroceso de -13 puntos respecto de la primera aplicación. Por debajo de los 70 puntos y en quinto lugar se ubica la dimensión del Poder Ejecutivo y Administración pública, que obtuvo 68 puntos, con un retroceso de 1,7 puntos. La sexta, del Poder Legislativo, con 64,2 puntos, tuvo un retroceso de -4,2 puntos.

A pesar de los diversos cambios que se han sucedido en el país en estos años, reflejados en las puntuaciones de diferentes indicadores, las dimensiones de Partidos políticos y de Poder local (municipal) siguen siendo las que más rezagos muestran para el logro de un escenario de paridad y condiciones adecuadas para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres peruanas, tal como se reveló en el Primer diagnóstico Atenea publicado en 2017. En la primera dimensión se obtuvo 49,9 puntos, lo que refleja un retroceso de -6,6 puntos, y en la segunda 34,5, con un incremento de apenas 3,2 puntos.

**Cuadro 3:** Resultados comparativos del cálculo del IPP en el Perú en 2017 y en 2021

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
I. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal	11	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional	100	100	0
	12	Inclusión de la paridad como precepto constitucional	0	0	0
	13	Existencia de una ley de igualdad	100	100	0
	14	Existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia	100	100	0
	15	Existencia de una ley contra la discriminación	100	100	0
<b>Total dimensión</b>			<b>80</b>	<b>80</b>	<b>0</b>

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
II. Ejercicio del Derecho al Sufragio	16	Participación electoral de mujeres	83,3	70,3	0
	<b>Total dimensión</b>		<b>80</b>	<b>80</b>	<b>-13</b>
III. Cuota/ Paridad	17	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública	0	0	0
	18	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	60	100	+40
	19	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	100	+100
	110	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	100	+50
	111	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100	100	0
	112	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales	60	100	+40
	113	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	100	+100
	114	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	100	+50
	115	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>		<b>46,7</b>	<b>77,8</b>	<b>+ 31,1</b>

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
<b>IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública</b>	116	Porcentaje de mujeres titulares de ministerios o secretarías del Estado	63,2	52,6	-10,6
	117	Porcentaje de mujeres que ocupan ministerios/secretarías de Estado de "producción" <sup>5</sup> y "preservación del sistema" <sup>6</sup>	16,6	33,4	+16,8
	118	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	93	-7
	119	Porcentaje de mujeres titulares de viceministerios	68,6	61,2	-7,4
	120	Existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de la Mujer/género en el Poder Ejecutivo	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>		<b>69,7</b>	<b>68</b>	<b>-1,7</b>
	<b>V. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única)</b>	121	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas	78,6	100
122		Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal	100	100	0
123		Porcentaje de mujeres electas (titulares)	55,4	75,4	+20
124		Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva	100	100	0
125		Porcentaje de comisiones presididas por una mujer	66,6	66,6	0
126		Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres	55,6	77,8	+22,2
127		Porcentaje de jefas de bancadas	33,4	22,2	-11,2
128		Existencia de comisión de Mujer/género	100	100	0
129		Existencia de unidad técnica para la transversalización de género	0	0	0
130		Existencia de bancada femenina	100	0	-100
<b>Total dimensión</b>		<b>68,9</b>	<b>64,2</b>	<b>-4,7</b>	

5. Según Skard y Haavio-Mannila (1985), las carteras ministeriales pueden ser de tres tipos: "Producción" (política económica, fiscal, laboral, industrial, energética, etc.); "Reproducción" (política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medio ambiente, cultural, etc.) y "Preservación del sistema" (reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.).

6. Para la definición véase nota anterior.

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
VI. Poder Judicial y Poder Electoral	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación	31,6	80	+48,4
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	0	50	+50
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>		<b>43,9</b>	<b>76,7</b>	<b>+32,8</b>
VII. Partidos Políticos	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo	83,3	65	-18,3
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional	47	59,6	+12,6
	I36	Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad	83,3	70	+13,3
	I37	Habilitación normativa de la Unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas	0	0	0
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial	70	55	-15
	<b>Total dimensión</b>		<b>56,7</b>	<b>49,9</b>	<b>-6,6</b>
VIII. Poder Local (Municipal)	I39	Porcentaje de alcaldesas	5,6	9,2	+3,6
	I40	Porcentaje de concejales en el gobierno municipal	57	59,8	+2,8
	<b>Total dimensión</b>		<b>31,3</b>	<b>34,5</b>	<b>+3,2</b>
<b>Total Perú</b>			<b>60,1</b>	<b>65,2</b>	<b>+5,1</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP 2021.

En resumen, el país ha experimentado notables mejoras en dos dimensiones que se identificaron como críticas en el primer diagnóstico: Cuota/paridad, y Poder Judicial y Poder Electoral. Y una mejora muy escasa y claramente insuficiente en otra: la del Poder Local. No se han identificado avances en la dimensión de Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal, que si bien ya contaba con importantes resultados, aún está sujeta a mejorías. Por último, se identificaron retrocesos de diferentes magnitudes en cuatro dimensiones: Derecho al sufragio, Poder Ejecutivo y Administración pública, Poder Legislativo y Partidos Políticos y Poder local. Sin embargo, en las dos últimas, los avances hacia la paridad son escasos e insuficientes en ambas mediciones.

A continuación, se presentan con mayor detalle los hallazgos de este Índice en el caso peruano. Asimismo, se ponen en contexto dichos hallazgos a través de información complementaria recabada por Atenea (63 ítems), que no puntúan para el cálculo del IPP y que puede ser revisada en el Anexo 1. La presentación de dicha información tiene como objetivo brindar una mirada más integral de la situación en cada país, que vaya más allá de los indicadores de carácter comparativo que ofrece esta herramienta. También, se dialoga con hallazgos de otras investigaciones relevantes y se presenta información disponible sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una mirada interseccional, para poder entender a cabalidad las complejidades de los avances y desafíos del caso peruano.

## II.1 A MODO DE INTRODUCCIÓN: DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL PAÍS Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS BRECHAS DE GÉNERO A RAÍZ DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

El ejercicio de los derechos políticos de las mujeres se asienta en un entramado de otros derechos económicos, sociales y a una vida libre de violencia, que constituyen no solo el contexto para una participación política paritaria de las mujeres, sino que configuran variables estructurales que pueden limitar o facilitar dicha participación. 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, situándose entre los países con un desarrollo alto (PNUD, 2016), dato que fue revelado en el primer diagnóstico de Perú realizado por la iniciativa Atenea. En 2019 el país ocupaba la misma posición, el décimo puesto en un escenario alto (PNUD, 2020).

Asimismo, el país ocupaba en 2015 el puesto número trece en América Latina en el Índice de Desarrollo de Género, ubicándose en el grupo de países con desarrollo medio-alto en una herramienta del Índice de Desarrollo Humano que mide las disparidades de género en los logros en salud, educación y el control equitativo de los recursos económicos (PNUD, 2016). En 2019, el país subió al puesto nueve (PNUD, 2020) tanto en el Índice de Desarrollo Humano como en el de Género. Sin embargo, esta medición se hizo antes de la pandemia del COVID-19, la cual agravó ciertos déficits en el ejercicio de derechos en general al agudizar barreras estructurales para el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

En primer lugar, la inequitativa repartición de las tareas domésticas en el hogar entre hombres y mujeres, que se refleja en una sobrecarga de los cuidados en las mujeres, se profundizó a raíz de la emergencia sanitaria y de las consecuentes medidas públicas de contención del virus. En el caso peruano, según el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, a 2010, antes de la pandemia las mujeres dedicaban 40,2 horas semanales a este tipo de trabajos no remunerados, mientras que los hombres solo 16,3 (INEI & MIMDES, 2011)<sup>7</sup>.

Una encuesta sobre percepciones y actitudes de hombres y mujeres frente al aislamiento social obligatorio debido al COVID-19, encargada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (MIMP, 2020), mostró que: 1) el promedio de las encuestadas consideraban que habían tenido un incremento de 4,1 horas diarias respecto al tiempo ya dedicado a las tareas domésticas, mientras que los hombres reportaron un incremento de 3,6 horas; 2) respecto de las tareas de cuidado, las mujeres en promedio señalaban un incremento de 4,9 horas diarias mientras que los hombres referían un incremento de 4,6; 3) 7 de cada 10 hombres encuestados señaló gozar de más tiempo libre en el contexto de aislamiento social obligatorio frente a 5 de cada 10 mujeres encuestadas. El estudio de opinión referido concluyó que, en un contexto en el que la división sexual del trabajo se mantuvo, se pudo identificar un mayor involucramiento de los hombres en estas tareas.

En relación con las actividades laborales y económicas, la encuesta del MIMP también mostró que, si bien hombres y mujeres se quedaron sin empleo en proporciones parecidas (en torno al 30 %), el 50 % de mujeres y el 43 % de hombres consideraban probable que las mujeres tuvieran más dificultades para obtener un trabajo; asimismo, un 69 % de mujeres y un 66 % de hombres consideraban que terminado el aislamiento social las mujeres tendrían que quedarse en casa para realizar labores domésticas y de cuidado.

---

7. Último dato disponible en <https://oig.cepal.org/es>

Estas percepciones se asientan en brechas preexistentes a la pandemia en el ejercicio de los derechos económicos de las mujeres. Según una encuesta previa del MIMP de 2018, mientras un 81 % de hombres en edad de trabajar, tenía o buscaba empleo, en el caso de las mujeres dicho porcentaje era de 64 %; el 75,3 % de las mujeres trabajaba en empleos informales, el 37,6 % era independiente y el 29,4 % trabajaba a tiempo parcial; y sus actividades se concentraban en mayor medida en los sectores de comercio y servicios (MIMP, 2020). Estos últimos fueron los sectores más afectados por las medidas de confinamiento y restricciones durante la pandemia.

Además, las mujeres enfrentan brechas remunerativas en puestos similares a los de los hombres, y techos de cristal para ascender en sus carreras. Respecto de lo primero se ha aludido a diversos factores: menor capacidad de las mujeres de negociar sus salarios por entender que tienen menos probabilidades de ser contratadas incluso en iguales condiciones de competitividad; la expectativa de una menor productividad debido a las mayores responsabilidades familiares que asumen; sesgos culturales que invisibilizan a las mujeres y privilegian a los liderazgos masculinos (Miró Quesada & Ñopo, 2022). Respecto de lo segundo, solo 1 de 4 gerentes en empresas privadas en el Perú y 1 de cada 10 integrantes de los directorios en empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Lima es mujer (Miró Quesada & Ñopo, 2022, p. 41).

Para el caso peruano, se ha señalado que, aunque hay más mujeres que hombres en las universidades, las carreras mejor pagadas -que están en el ámbito de las ciencias, ingeniería y tecnología- son menos elegidas por las mujeres (Miró Quesada & Ñopo, 2022, p. 63). Además, la pandemia agregó nuevos factores de interrupción de los estudios universitarios, que afectaron en mayor medida a las mujeres. Un estudio realizado por el Ministerio de Educación del Perú (MINEDU, 2021) mostró que, en los años 2020 y 2021 durante la pandemia, mientras los estudiantes hombres realizaron actividades remuneradas fuera del hogar, las estudiantes mujeres estuvieron mayormente a cargo de tareas no remuneradas (domésticas y de cuidado), y una menor proporción de mujeres llevaron a cabo ambas actividades. El estudio señala que, si bien la sobrecarga académica, familiar y laboral obligó tanto a hombres como a mujeres a interrumpir sus estudios, las mujeres fueron quienes sufrieron una mayor afectación debido, entre otras causas, a menores capacidades en el uso de las tecnologías, a una mayor demanda de servicios de bienestar, mayores experiencias de violencia en el hogar, así como del tiempo dedicado a tareas del hogar, de cuidado y de apoyo escolar.

Por último, cabe señalar que en el país persisten múltiples formas de discriminación y violencia basada en género en contra de las mujeres. El análisis realizado por Miró Quesada y Ñopo (2022) calcula que, cada mes, 13 mujeres son asesinadas. En 2017, en base a datos del MIMP (2022), fueron registrados 149 feminicidios y 304 tentativas de feminicidio; en 2019, 166 feminicidios y 404 tentativas; y en 2020, 131 feminicidios y 330 tentativas (p. 19). A su vez, los casos atendidos en los Centros de Emergencia Mujer (CEM) se triplicaron pasando de 50 485 en 2014 a 181 885 en 2019, con un descenso en 2020 (114 495). Este descenso puede atribuirse al confinamiento decretado entre el 16 de marzo y 31 de junio en el país ya que en 2021 la cifra vuelve a subir situándose en 163 797 casos atendidos (MIMP, 2022).

Asimismo, la atención a través de la línea telefónica habilitada (Línea 100) pasó de tener 119 786 consultas en 2019 (la mayor cantidad hasta entonces desde 2014), a absolver más del doble en 2020: 235 791 (MIMP, 2022). La mayor cantidad de consultas de ese año se produjeron en los meses de mayo, junio y julio. Se destaca además que, en abril de 2020, el Gobierno de entonces emitió el Decreto Legislativo n° 1470, que contenía medidas de urgencia para que durante la emergencia sanitaria el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional garantizaran la atención, denuncia y protección de las mujeres víctimas de violencia basada en género, entre ellas la atención a todo tipo de denuncia al margen del riesgo; un plazo de 24 horas para la emisión de medidas de protección que no podían ser generales o abstractas; y el uso de medios electrónicos para la realización de los trámites (Defensoría del Pueblo [DP], 2020).

Al activarse estos mecanismos, y frente al incremento de las denuncias durante la pandemia, se evidenció que “la violencia seguía latente solo que no existía una respuesta estatal adecuada”

(DP, 2020, p. 38). En este sentido, la implementación de esas medidas por parte de los operadores estatales tuvo limitaciones; entre ellas, una producción dispar de medidas de protección por parte del Poder Judicial, o problemas con la cuantía del personal policial y los recursos para el cumplimiento y seguimiento de las medidas de protección (DP, 2020).

A pesar de la gravedad de la violencia basada en género, se ha calculado que solo 1 de cada 4 actos de violencia física es denunciado, y que 3 de 4 víctimas no busca ayuda ni en una institución ni en el entorno cercano (Miró Quesada & Ñopo, 2022). Además, respecto de los perpetradores, se ha observado que la violencia basada en género se asocia con una masculinidad tradicional que busca reafirmar su sexualidad y virilidad; que desvaloriza lo femenino; y que constituye un mecanismo de imposición y mantenimiento de privilegios.

### **La diversidad de las mujeres: el cruce de múltiples discriminaciones y su impacto en el ejercicio de sus derechos**

Como se verá en detalle en los puntos siguientes, según datos del Censo Nacional de 2017 -que incluyó una pregunta sobre la autoidentificación étnica-, en el Perú un 27,3 % de mujeres peruanas se identificó como perteneciente a pueblos indígenas o amazónicos, y un 3,2 % como afrodescendiente (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2018, p. 51).

Según un informe de 2019 de la Defensoría del Pueblo, que analiza datos de dicho censo, un 24 % del total de las más de tres millones de mujeres de 55 pueblos indígenas no sabe leer y escribir, mientras que en el caso de los hombres indígenas el porcentaje es 10 % (DP, 2020c). A su vez, a nivel nacional, la tasa de analfabetismo de mujeres con 15 años a más era del 8,1 % y la de los hombres del 3 %<sup>8</sup>. Tanto en el caso de hombres como de mujeres indígenas se triplican las tasas registradas a nivel nacional. Respecto del acceso a la educación, se señala que más mujeres indígenas que hombres indígenas declaran no tener ningún nivel educativo, mientras que más hombres indígenas logran un nivel educativo secundario. Entre los factores asociados a esta realidad, se mencionan la asignación del trabajo doméstico a las mujeres, uniones a temprana edad o riesgos de violencia sexual al dirigirse a las escuelas (DP, 2019a, p. 54).

Con relación al derecho a una vida libre de violencia, aunque la violencia basada en género es un problema generalizado en el país, el informe destaca la alta incidencia contra las mujeres indígenas: más de la mitad declara haber sufrido violencia familiar, y 7 de cada 100 señala haber sido víctima de violencia sexual alguna vez en su vida (DP, 2019a, p. 71).

En 2020, durante la pandemia, la DP señaló su preocupación respecto del impacto de las violencias basadas en género en las mujeres indígenas y solicitó al Estado que adoptara un enfoque de multiculturalidad en sus políticas, pues de los 10 124 casos de violencia basada en género atendidos en los primeros seis meses del año, 16 % correspondía a mujeres que se autoidentificaban como indígenas (DP, 2020c). Ese mismo año, hizo además un llamado a incorporar una variable étnica también en los registros administrativos que permita producir estadística desagregada para “conocer el impacto de la pandemia en la vida de las mujeres indígenas” (DP, 2020c).

En el ámbito laboral, la DP reporta que un 63 % de la población indígena no accede a un trabajo remunerado, porcentaje que se incrementa a un 73 % en el caso de las mujeres indígenas; además, se destaca que las mujeres indígenas que acceden a un trabajo se dedican mayormente a ocupaciones consideradas como elementales, ya sea como vendedoras de servicios, comercios y mercados, o a la agricultura (DP, 2019a, pp. 91-93).

8. Información del INEI a 2019 disponible en <https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/brechas-de-genero-7913/>

En el caso de las mujeres afrodescendientes, una primera premisa es que, en general, la producción de información sobre el desarrollo del pueblo afroperuano ha sido limitada, a lo que se suma una ausencia de políticas de género que garanticen sus derechos (Carrillo Zegarra & Carrillo Zegarra (s. f.). Además, se observa en el país “un racismo y discriminación estructural (...) que mantiene al pueblo afroperuano todavía (...) en el siglo XXI en los estratos más bajos de la vida económica, política y social del país” (Ramírez, 2022, p. 35). Por ejemplo, la información proveniente del censo de 2017 respecto al derecho a la educación muestra que las mujeres afroperuanas no tienen estudios en mayor porcentaje (3 %) que los hombres afrodescendientes (2 %); cuentan con menor porcentaje en estudios primarios (13 % en el caso de las mujeres frente a 14 % en el de los hombres) y secundarios; y una mayor brecha en acceso a estudios secundarios (27 % en el caso de los hombres y 20 % en el de las mujeres) (Instituto Nacional de Salud [INS], s. f.). En general, la población afrodescendiente en el Perú tiene menor y peor acceso a derechos como la salud, la vivienda o el empleo (Ramírez, 2022, p. 34).

## II.2 PRINCIPALES HALLAZGOS DEL IPP DE ATENEA, POR DIMENSIÓN, EN EL CASO PERUANO

### II.2.1 Dimensión 1. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal

*En esta dimensión, donde ya se tenía una puntuación alta, con la excepción de la constitucionalización de la paridad que configuraría el escenario ideal, no ha habido cambios entre 2017 y 2021 en los indicadores medidos por Atenea (80 puntos en ambas mediciones). Sin duda, son grandes hitos normativos la aprobación de una norma para la prevención y erradicación del acoso político (2021) y la Ley de Paridad (2020) que se analiza en una siguiente dimensión.*

**Cuadro 4:** Resultados comparativos del cálculo del IPP en el Perú en 2017 y en 2021

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
I. Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal	11	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional	100	100	0
	12	Inclusión de la paridad como precepto constitucional	0	0	0
	13	Existencia de una ley de igualdad	100	100	0
	14	Existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia	100	100	0
	15	Existencia de una ley contra la discriminación	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>			<b>80</b>	<b>80</b>

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP 2021.

En esta dimensión el sistema mide la existencia de condiciones normativas que desarrollen los compromisos internacionales suscritos por el Perú para garantizar la igualdad formal y sustantiva en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. En el país están vigentes cinco instrumentos internacionales de carácter obligatorio (cuadro 5), entre ellos la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo Facultativo. Luego, otros cinco de carácter regional (cuadro 5), de los cuales es de particular relevancia la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención Belem do Pará.

**Cuadro 5:** Instrumentos universales y regionales que protegen los derechos políticos de las mujeres suscritos o ratificados por el Perú

Alcance	Instrumento	Año suscripción	Año ratificación
UNIVERSALES	Carta de las Naciones Unidas (1945)	1945	1945
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	1952	1975
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	1977	1988
	CEDAW (1979)	1979	1982
	Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	2000	2001
REGIONALES	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	1948	1953
	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	1948	1956
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1949)	1977	1978
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	1988	1995
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994)	1995	1996

Fuente: Llanos y Nina (2017).

El marco normativo peruano, objeto de análisis en esta dimensión del IPP, se ha mantenido inalterado. Al igual que en el diagnóstico publicado en 2017, en 4 de 5 indicadores se ha obtenido la máxima puntuación: 100 puntos. Estos son los siguientes:

En primer lugar, la inclusión de la igualdad como precepto constitucional. El artículo 2.2 de la Constitución de 1993 señala: “Toda persona tiene derecho a la igualdad ante ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”.

En segundo lugar, la existencia de una ley de igualdad. Desde 2007 en el Perú se cuenta con la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (LIOHM) -Ley 28893-, cuyo objetivo es

*“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).*

Tal como se señaló en el diagnóstico Atenea de 2017, esta ley –que no requiere de reglamentación y apuesta por una aplicación transversal- establece lineamientos de acción para el Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, el Poder Judicial y el sistema de administración de Justicia, los organismos constitucionales autónomos (como la Defensoría del Pueblo), los organismos electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) (Llanos & Nina, 2017).

En tercer lugar, la existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia. En virtud de los mandatos de la Convención de Belem do Pará, que señala que para el ejercicio de todos los derechos es necesaria una vida libre de violencia, el país cuenta con la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar - Ley 30364, promulgada en noviembre de 2015 y reglamentada en julio de 2016 mediante Decreto Supremo 009-MIMP/2016. En la normativa se entiende como violencia toda acción u omisión que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico por su condición de mujer; que puede darse 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 puede manifestar de forma física, psicológica, sexual o económica. 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. Dicha ley ha sido objeto de diversas modificaciones para ampliar su ámbito de protección y también el país ha recibido una serie de recomendaciones por parte del Mecanismo de Seguimiento a la Convención Belem do Pará (MESECVI), para una mejor adecuación a los estándares internacionales.

En cuarto lugar, otro indicador en el que el país obtuvo los 100 puntos fue el de existencia de una ley contra la discriminación. Tal como se realizó en la primera aplicación, en el caso peruano se tomó como normativa lo establecido por el Código Penal en su artículo 323 (modificado por la Ley 27270) que 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”.*

Finalmente, al igual que en la aplicación anterior, dado que la normativa constitucional no ha incorporado la paridad en su articulado, en dicho indicador el país no obtuvo puntuación. Sin embargo, como se verá más adelante en la dimensión respectiva, sí se ha avanzado hacia una legislación paritaria para diferentes cargos de elección popular y de dirección partidaria.

### **La violencia contra las mujeres en la vida política (I): del diagnóstico a la legislación**

Tal como se señaló en el diagnóstico anterior, diferentes y sucesivos estudios mostraban cómo las mujeres percibían ser víctimas de situaciones de violencia política en razón de género, en particular durante elecciones y en la competencia por cargos subnacionales (Llanos & Nina, 2017). Nuevos diagnósticos se produjeron al analizar las elecciones regionales y locales de 2018, cuando a través de una encuesta se pudo determinar que 1 de cada 4 candidatas había sufrido acoso político y que este se centraba mayoritariamente en candidatas a cargos de alcaldía (Ayala & Fuentes, 2019). En las elecciones extraordinarias de 2020 se encontró que el 52 % de las candidatas encuestadas señalaban haber enfrentado alguna situación de acoso político, 30 % especificaba que se había tratado de

amenazas o acciones violentas, pero solo doce casos fueron reportados a través de la Ruta de atención establecida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) ante la ausencia de una legislación específica (JNE, 2020a).

En las elecciones parlamentarias de 2021, un 47 % de las mujeres postulantes encuestadas señalaron haber sufrido acoso político durante su trayectoria, siendo la burla (35,1 %), la difamación (29,7 %), la restricción de la palabra (15,6 %) y la amenaza (13,5 %) las conductas más referidas (JNE, 2021a, p. 11). Con estos antecedentes, y después de algunos intentos de aprobación de proyectos de ley previos sobre el tema desde 2016, el 8 de marzo de 2021 -durante la pandemia, en el denominado Pleno Mujer<sup>9</sup> y tras una activa incidencia por parte de organizaciones de la sociedad civil y feministas- el Congreso de la República aprobó la Ley 31155: Ley que Previene y Sanciona el Acoso Político contra las Mujeres. Su objetivo es “establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones” (art. 1). En ella se define el acoso político como:

*“cualquier conducta que se ejerce contra una o varias mujeres por su condición de tal, realizada por persona natural o jurídica, en forma individual o grupal, de manera directa, a través de terceros, o haciendo uso de cualquier medio de comunicación o redes sociales y que tenga por objeto menoscabar, discriminar, anular, impedir, limitar, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos” (art. 3).*

Su ámbito de aplicación incluye candidatas a cargos políticos de elección popular, autoridades elegidas, funcionarias que, por designación, desempeñan cargos políticos, autoridades de comunidades campesinas e indígenas, y a militantes de organizaciones políticas que postulan a cargos de dirigencia o de representación, así como durante el ejercicio de dichos cargos.

Señala seis tipos de manifestaciones: 1) evitar que las mujeres asistan a actividades en el ejercicio de sus derechos políticos; 2) restricción del uso de la palabra; 3) limitar o negar arbitrariamente recursos o atribuciones inherentes al cargo; 4) excluir, limitar o impedir el ejercicio de los derechos políticos en razón de embarazo, parto o licencia por maternidad; 5) divulgar imágenes o mensajes en medios de comunicación o redes sociales que reproduzcan relaciones de desigualdad o discriminación; y 6) dar a conocer información privada sin interés público con fines políticos (art. 4). Además, establece la nulidad de todo acto “que excluya, limite o impida el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres” (art. 8) y asigna al JNE la reglamentación de las sanciones vía multas (Segunda Disposición Complementaria Transitoria).

Sin embargo, dicha ley no ha sido aún reglamentada en el aspecto sancionatorio, dificultando su aplicación. En febrero de 2022, el pleno del JNE comunicó al Congreso la imposibilidad de su reglamentación argumentando la “falta de claridad” de la ley, por lo que le solicitó que “adopte las sanciones y medidas correspondientes en cumplimiento de su facultad legislativa” (Diario Gestión, 2022). Según el Jurado, la ley presenta inconsistencias que tienen que ver con: 1) una ausencia de habilitación para regular un procedimiento sancionador bajo su competencia, como sí sucede con los gobiernos regionales y locales; 2) falta de especificación del delito o contravención cometida y la naturaleza de las sanciones (multas o sanciones administrativas); y 3) falta de referencia a la autoridad encargada de ejecutar la sanción (Diario Gestión, 2022).

9. Se trata de sesiones específicas del Congreso de la República que tienen por finalidad debatir y/o aprobar proyectos legislativos sobre temáticas relacionadas con los intereses y derechos de las mujeres.

En marzo de 2022, se presentó ante el Congreso el Proyecto de Ley nro. 1491/2021-CR, que propone la *Ley de fortalecimiento de la prevención y sanción del acoso político de las mujeres en la vida política*<sup>10</sup>. Entre las principales propuestas del proyecto figuran: 1) la ampliación del ámbito de aplicación a todas las militantes de organizaciones políticas e integrantes de organizaciones sociales que ejerzan cargos de dirigencia o representación (desde su postulación); 2) la ampliación de las acciones institucionales a ser llevadas a cabo para el cumplimiento de la ley incluyendo la posibilidad de iniciar procesos de investigación, imponer sanciones, establecer medidas de protección; 3) que las víctimas puedan recurrir concurrentemente a los procesos especiales establecidos por la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar - Ley 30364, en la cual se precisan los tipos de infracción clasificándolas en leves, graves y muy graves, así como la cuantía de las sanciones (multas); y 5) establece un procedimiento administrativo que diferencia competencias del MIMP y de los organismos del sistema electoral.

### **La violencia contra las mujeres en la vida política (II): políticas a ser implementadas según la Ley 31155 - Ley que Previene y Sanciona el Acoso Político contra las Mujeres**

La ley vigente establece mandatos y acciones que deben implementar el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, los organismos electorales, los gobiernos regionales y locales, y las organizaciones políticas para la erradicación del acoso político contra las mujeres. A continuación, se detallan sus alcances.

**Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (art. 5.1):** Coordinar, diseñar y difundir políticas, planes y programas para garantizar la implementación de la norma; crear un registro de casos a nivel nacional; brindar asesoría técnica a entidades públicas para la implementación de la ley; promover en todos los niveles de gobierno políticas de atención, tratamiento, consejería, frente al acoso político; promover la participación de sociedad civil y sector privado en programas de prevención y atención y diseñar mecanismos de evaluación de la implementación de la ley. Además, implementar un Observatorio de Acoso Político contra la Mujer que divulgue estadísticas y reporte avances en la implementación de la ley (segunda disposición complementaria y final). Asimismo, en la primera semana de setiembre de cada año, informar ante el Congreso de la República sobre los avances de la ley.

**Órganos del sistema electoral (art. 5.4):** Establecer medidas dentro de sus competencias para prevenir y erradicar el acoso político, como parte de sus objetivos de educación cívica y democrática y formación en materia electoral; adecuar sus actos y normativas a la ley; incluir el tema en sus programas de educación electoral y organizar cursos de especialización para identificar y prevenir estos actos.

**Gobiernos regionales y gobiernos locales (art. 5.5):** Formular normas y políticas en esta materia y adecuar su normativa para incorporar actos que constituyen faltas administrativas de acoso político.

**Organizaciones políticas (art. 5.6):** Incorporar medidas procedimentales y de sanción de actos de acoso político que deben ser reportados al Ministerio de la Mujer semestralmente.

La Ley establece respecto del Ministerio de Cultura la obligación de “promover la participación política de las mujeres indígenas, originarias o afrodescendientes informando al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en los casos de acoso político contra las

<sup>10</sup> La iniciativa fue presentada por la Congresista Ruth Luque, del grupo parlamentario Juntos por el Perú, con la adhesión de otros/as parlamentarios/as (Luque Ibarra, 2022).

mujeres” (art. 5.3). En relación con el Ministerio de Educación, que este debe “incorporar en la currícula educativa contenidos sobre la importancia de la participación política de las mujeres” (art. 5.2). Sobre los integrantes del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar, que deben promover campañas sobre el acoso político contra las mujeres y los alcances de esta ley, así como estudios sobre esta problemática; disponer medidas y acciones para prevenir y atender el acoso político en zonas rurales; y desarrollar campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación política de las mujeres para la democracia con un enfoque de raza y etnia para mostrar las formas particulares de discriminación (art. 6).

Dado que la ley fue promulgada en abril de 2021, se espera que en setiembre de 2022 se produzca ante el Congreso de la República el primer informe del Ministerio de la Mujer sobre los avances en la implementación de la ley. A falta de un balance integral, en relación con el cumplimiento de los mandatos establecidos por parte de las entidades referidas, se puede destacar que, pocos días después de la aprobación de la ley por parte del Congreso, el 11 de marzo del año 2021, la Municipalidad de Lima aprobó la Ordenanza para Prevenir, Sancionar y Erradicar el Acoso Político contra las Mujeres en Lima Metropolitana (Ordenanza nro. 2325-2021), que rige en la capital del país. La normativa municipal estableció las personas protegidas, la implementación de instrumentos y mecanismos para la prevención y atención a cargo de la Gerencia Mujer e Igualdad (un plan de atención y seguimiento, un protocolo de atención y la creación de un registro y de procedimientos de denuncia), así como el impulso de campañas de difusión y sensibilización (externas e internas).

## II.2.2 Dimensión 2. Ejercicio del Derecho al Sufragio

*La realización de las elecciones presidenciales en un contexto sumamente excepcional de pandemia tuvo impactos como el descenso en la participación electoral de hombres y mujeres, incluso en un contexto legal de voto obligatorio y de medidas sanitarias adoptadas por las autoridades electorales para atenuar riesgos. Desde una perspectiva temporal, en el caso de las mujeres se observó una disminución de 13 puntos con respecto a la medición de 2017 (superior al descenso observado en los hombres), probablemente generada por los riesgos de la pandemia del COVID-19 u otros factores del complejo contexto político nacional que requieren mayores estudios en profundidad.*

**Cuadro 6:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021 Dimensión II

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
II. Ejercicio del Derecho al Sufragio	16	Participación electoral de mujeres	83,3	70,3	-13,3
		<b>Total dimensión</b>	<b>83,3</b>	<b>70,3</b>	<b>-13,3</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021.

La proporción mayoritaria de mujeres en relación con las personas inscritas en el padrón electoral, y por tanto habilitadas para votar, se ha mantenido entre las elecciones de 2016 y 2021 (Ver cuadro 7). En ambas elecciones las mujeres constituyeron el 50,4 % del electorado y los hombres un 49,6 %. Las elecciones de 2021 fueron -como en el caso de otros procesos electorales en la región- comicios realizados en el contexto de la pandemia de COVID-19, que las dotaron de una gran excepcionalidad. Perú fue uno de los 128 países y territorios de todo el mundo que decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales a pesar de la pandemia, frente a los 78 que decidieron posponerlas en el período comprendido entre el 21 de febrero de 2020 y el 21 de julio de 2021 (ONPE, 2021). En el Perú el voto tiene carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea una multa como sanción. Históricamente la participación electoral -entendida como el número de votantes inscritos/os en el registro electoral que ejercen efectivamente su derecho al voto- en el caso peruano ha sido alta, aunque también es cierto que ha disminuido significativamente desde la segunda vuelta de la elección de 2006, cuando se situó en un máximo de 88,7 % (ONPE, 2021, p. 4).

En las elecciones de 2016 -incluidas en el primer análisis de Atenea según información solicitada y brindada por la ONPE-, la participación electoral en primera vuelta fue de 81,5 %. Como se observa en el cuadro 7, fue mayor en el caso de las mujeres (83,3 %) que en el de los hombres (79,9 %). Sin embargo, en las elecciones de 2021, el impacto de la pandemia se notó en un importante descenso de más de diez puntos porcentuales, que situó la participación electoral en 70 %, el punto más bajo desde el retorno a la democracia producido en el año 2000 (ONPE, 2021, p. 4). En este contexto, según información proporcionada nuevamente por la ONPE para este diagnóstico, la participación de las mujeres (70,3 %) tuvo un porcentaje ligeramente inferior al de los hombres (71,4 %).

En perspectiva temporal, la participación de los hombres se redujo en 8,5 puntos mientras que la de las mujeres lo hizo en 13 puntos. Ello requiere nuevos estudios en profundidad para identificar y analizar si detrás de estas diferencias se encuentra, por ejemplo, la mayor carga de cuidado de personas y tareas domésticas en el hogar que recae en las mujeres, una valoración diferente del riesgo y costos de contraer el virus, e incluso percepciones diferenciadas del contexto político en el que se llevó a cabo la elección.

**Cuadro 7:** Inscripción en el registro electoral y participación electoral por sexo - Comparativa 2016-2021

Inscripción en el registro electoral	Elección general 2016		Elección general 2021	
	Atenea 1	%	Atenea 2	%
Total de electores/as inscritos en el registro electoral	22 901 954	100	25 287 954	100
Total de electores hombres inscritos en el registro electoral	11 364 590	49,6	12 542 545	49,6
Total de electoras mujeres inscritas en el registro electoral	11 537 364	50,4	12 745 409	50,4
Participación electoral	Atenea 1	%	Atenea 2	%
Total de votantes	18 682 125	100	17 713 716	100
Número de hombres que votaron	9 076 487	48,6	8 516 491	48,7
Número de mujeres que votaron	9 605 638	51,4	8 965 829	51,3
Participación electoral de mujeres	83,3		70,3	
Participación electoral de hombres	79,9		71,4	

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la ONPE (2021) y Llanos y Nina (2017).

## II.2.3 Dimensión 3. Cuota/Paridad

El avance del país desde una normativa de cuota hacia una de paridad y alternancia en cargos de elección popular ha hecho que esta dimensión sea una de las que mayor avance ha registrado, pasando en promedio de 46,9 a 77,8 puntos: más de 30 puntos de diferencia gracias a una normativa aplicada por primera vez en las elecciones generales analizadas en este diagnóstico. Este proceso de cambio normativo fue el resultado de diferentes factores, entre los principales podemos mencionar: la apertura de momentos reformistas en un contexto de inestabilidad política; la incidencia del movimiento feminista y movimientos de mujeres; agendas de actores políticos que logran ser permeadas por las demandas de paridad; la existencia de aliados institucionales y un entorno paritario en continua evolución en la región. Sin embargo, pese a dicho avance, sigue pendiente la regulación de una normativa paritaria aplicable a altos cargos en el Poder Ejecutivo y la Administración pública.

**Cuadro 8:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021  
Dimensión III

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia	
III. Cuota/ Paridad	17	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública	0	0	0	
	18	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	60	100	+ 40	
	19	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	100	+100	
	110	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	50	0	
	111	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100	100	0	
	112	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales	60	100	+40	
	113	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	0	100	+100	
	114	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	50	50	0	
	115	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	100	100	0	
	<b>Total dimensión</b>			<b>46,7</b>	<b>77,8</b>	<b>+31,1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021

### II.2.3.1 EL SALTO NORMATIVO HACIA LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

La elección de un Congreso Extraordinario en 2020 se convirtió en una ventana de oportunidad para una nueva agenda de reformas políticas. Una de ellas fue la Ley 31030, que reguló la aplicación inmediata de la paridad vertical (a lo largo de la lista) y alternancia en las ubicaciones de hombres y mujeres en las elecciones de 2021, extendiéndola a las planchas presidenciales, a las candidaturas al Parlamento Andino, a las consejerías regionales, a los concejos municipales y a los cargos directivos de los partidos políticos (aunque en este último caso no se especifica la obligación de alternancia).

Es esta dimensión la que mayor puntuación y mayor incremento obtiene en esta nueva medición de Atenea: 77,8 puntos, lo que supone un incremento de 31,1 puntos. Salvo en el indicador que mide la existencia de un porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública -un aspecto no regulado en el país y que no obtuvo puntaje-, en el resto de los indicadores que miden la existencia de una normativa de paridad y de las condiciones mínimas para su diseño -tanto en el nivel parlamentario como en el nivel local-, que apunte a una paridad de resultado, se obtuvo la puntuación máxima (100 puntos). Ello refleja los avances respecto de la normativa de cuota anterior.

Los indicadores relacionados con el porcentaje y diseño de las medidas para avanzar hacia una igualdad efectiva en la representación política establecidos por la Ley 31030, que recibieron puntuación máxima al alcanzar los escenarios ideales definidos por Atenea, son:

- Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo. La ley incrementó el mínimo de 30 % (regulado en la cuota) a 50 % de participación de mujeres en listas electorales tanto para el nivel parlamentario como el municipal (aunque la nueva ley abarca otros espacios también importantes, pero no puntuados por Atenea por razones de comparabilidad regional, como el Parlamento Andino o los gobiernos regionales).
- Existencia de un mandato de posición en las listas electorales. En Atenea la alternancia es considerada la medida más efectiva. Dado que la ley incorpora y regula el criterio de alternancia como requisito obligatorio para la presentación de listas, se obtuvo el máximo puntaje.
- Existencia de restricciones para aplicar la cuota/paridad. Dado que en la ley aprobada no existen excepciones que eximan total o parcialmente a las organizaciones de su aplicación, se obtuvo la máxima puntuación.

Sin embargo, al igual que en la primera aplicación de Atenea, en el indicador *Existencia de una sanción por incumplimiento*, tanto a nivel parlamentario como municipal, la puntuación obtenida fue de 50 sobre 100 puntos. En aquella primera aplicación se observó que no había una disposición explícita en la Ley Orgánica de Elecciones que estableciera una sanción por incumplimiento, sino que la cuota vigente entonces era un criterio de admisibilidad al momento de la inscripción de la lista, que devenía después en probables incumplimientos por procedimientos de tachas respecto de las candidaturas (Llanos & Nina, 2017).

Con la nueva normativa de paridad, la sanción explícita tampoco fue un tema abordado por la propia Ley 31030. Sí lo fue por el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para las Elecciones Generales y de Representantes al Parlamento Andino (Resolución nro. 0330-2020-JNE), que establece en su artículo 41 que los Jurados Electorales Especiales debían declarar la improcedencia de la inscripción de solicitud por el incumplimiento de un requisito de ley no subsanable, siendo la paridad de género uno de estos requisitos. Si bien ha habido un importante avance y refuerzo para supuestos de incumplimiento por parte de la autoridad electoral, los reglamentos tienen una menor jerarquía normativa que las leyes y, además, son publicados para cada elección. En ese sentido, sería deseable que las disposiciones sobre sanción se incorporen en las respectivas leyes orgánicas de elecciones, lo que constituiría un diseño más virtuoso y permanente del régimen de paridad.

Dicho esto, la normativa aprobada ha avanzado en la regulación de la paridad vertical en las fórmulas para gobernaciones (gubernaturas y vicegubernaturas) y en la horizontal en la totalidad de candidaturas a gobernaciones regionales. Se entiende por paridad vertical aquella en la que “la ubicación de candidaturas de hombres y mujeres debe efectuarse de manera alternada y secuencial en toda su extensión (...)”, en listas plurinominales; por paridad horizontal, la “participación equivalente de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas partidarias (primeros lugares) (Parlamento Latinoamericano y Caribeño & ONU Mujeres, 2016, p. 17). La Ley 31030 establece que:

*“La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre” (art. 2).*

Si bien la regulación de la paridad horizontal no es un aspecto del diseño de las medidas de paridad incluido en los indicadores seleccionados por Atenea, la evidencia en otros países y en Perú, como se verá más adelante, muestra que su ausencia es uno de los factores institucionales que puede influir en el logro de una paridad de resultado, ya que las mujeres están mayormente subrepresentadas y/o ausentes de los encabezamientos. La paridad horizontal es un tema en el que no se pudo avanzar para la postulación a cargos legislativos del Parlamento Andino ni de alcaldías en el debate parlamentario, y que necesariamente tendrá que pasar por una nueva reforma legal, pues la exploración de la regulación por la vía de la jurisdicción electoral -que ha funcionado en otros países de la región- no ha sido un camino fructífero en el Perú.

Para las elecciones de 2021, la DP, a solicitud de la campaña impulsada por movimientos feministas “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso”, sostuvo una reunión de trabajo en 2020 con la Secretaría Técnica del JNE para consultar la viabilidad de incluir la paridad horizontal en el Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos a las Elecciones Generales 2021, además de la paridad (vertical) y alternancia legislada (DP, 2020a). La respuesta del ente electoral fue negativa debido a su falta de facultades para incorporar requisitos adicionales no previstos en la legislación aprobada (DP, 2020a).

De manera complementaria, y aunque este aspecto no sea medido por el IPP de Atenea, se debe señalar que en el caso del Legislativo y el Parlamento Andino, esta medida aplica desde las primarias para la selección de candidaturas; en ella se establece un mecanismo de suplencia de género (reemplazo de una candidatura del mismo sexo) para la elaboración de la lista final en caso una candidata o candidato no pudiera ser incluida/o. Para el caso de las primarias se establecieron las siguientes reglas (art. 1):

- Ordenamiento de la lista resultante de las internas según el resultado de la votación con respeto al 50-50 % para cada sexo.
- Ubicación de las candidaturas en función de la mayor votación obtenida respetando la cantidad máxima de candidatas/os por sexo.
- Ordenamiento de la lista definitiva de modo intercalado según corresponda (hombre, mujer; o mujer, hombre sucesivamente).
- Obligación de que la paridad se cumpla en el número total de candidaturas presentadas por las organizaciones políticas.

Esta reforma es el resultado de una confluencia de actores, oportunidades, estrategias y voluntades que serán analizados con mayor detalle en un siguiente punto específico dada la gran relevancia de este cambio normativo.

### II.2.3.2 ¿CÓMO SE LLEGÓ A LA APROBACIÓN DE LA PARIDAD (VERTICAL) Y LA ALTERNANCIA?

La aprobación de la Ley 31030 que marcó el avance hacia las medidas de paridad y alternancia fue posible gracias a varios factores internos que confluyeron para lograr una reforma que antes había sido resistida. En primer lugar, la apertura de un momento reformista en el que se puso en agenda la necesidad de repensar varios aspectos de la institucionalidad vigente; en segundo, la incidencia del movimiento feminista y de mujeres, así como de algunos aliados institucionales para incluir en esa agenda reformista la paridad como un requisito para la mejora de la calidad democrática; y, por último, el giro estratégico de algunos actores políticos con representación en el Congreso elegido en 2021 que dieron su voto a la reforma. Todo ello, teniendo como contexto un entorno regional de cambios hacia la paridad en varios países de la región, como se explicará en los siguientes puntos.

#### A. Un momento reformista en dos capítulos

Fueron veinte años de inmovilismo normativo en torno a una cuota que no solo devino en un techo para la postulación de las mujeres, sino que tampoco se tradujo en una proporción similar de electas, debido a las características del sistema electoral peruano. Inmovilismo en la aprobación, mas no en las iniciativas de reforma, ya que diversos y sucesivos proyectos para avanzar hacia la paridad y/o alternancia fueron presentados desde 2003 por parlamentarias y parlamentarios de diversas fuerzas políticas, por el Ejecutivo y por el propio JNE, pero no llegaron a ser debatidos por el Pleno (Llanos & Nina, 2017). Ello pese a que se llegó a contar con once proyectos presentados (DP, 2020a).

Incluida en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, la cuota -regulada por primera vez en 1997- establecía que las listas de candidaturas 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 candidaturas debía contener “no menos de 25 % de hombres o mujeres”.

Tres años después, 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 %. Posteriormente, en 2002, se extendió a las listas a ser presentadas en los procesos de elección regionales (Ley 27683). En el año 2002 también se produjo una reforma constitucional del artículo 191 de la Constitución Política que reconoce que la ley puede establecer porcentajes para garantizar la representación de género en las elecciones regionales y municipales<sup>11</sup>. En el año 2003, la primera Ley de Partidos Políticos en el Perú (Ley 28094) la hizo extensiva a las candidaturas para cargos de dirección de los partidos políticos. Y en 2004 se amplió a las elecciones al Parlamento Andino (Ley 28360).

El momento reformista se produjo en 2018, cuando el Ejecutivo, liderado por el entonces presidente Martín Vizcarra, creó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, encargada de diseñar una serie de propuestas de reforma constitucional y legal para mejorar el sistema político peruano. Basado en las propuestas de dicha Comisión, el Gobierno presentó al Congreso un paquete de proyectos de ley para su debate parlamentario (La República, 2020), que incluyeron temas como los requisitos para postular a cargos de elección; el equilibrio de poderes; la duración de mandatos en cargos subnacionales; la elección de congresistas en segunda vuelta; la eliminación del voto preferencial; la aprobación de la paridad y alternancia de género; elecciones internas organizadas por la ONPE; requisitos para la inscripción y financiamiento de organizaciones políticas; y el levantamiento de la inmunidad parlamentaria. Respecto de la paridad y alternancia, el proyecto remitido por el Ejecutivo (Proyecto de Ley No. 4186-2018/PE) establecía en su artículo 90, para el caso del Congreso, que:

11. Así como la representación de comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios.

"Los congresistas son elegidos por un periodo de cinco (05) años. Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Su elección será simultánea a la elección presidencial" (RPP Noticias, 2018).

Además, a través del Proyecto de Ley nro. 4187-2018/PE, se proponía la aplicación de la paridad y alternancia a las listas a ser presentadas para concejos regionales y municipales, así como la composición paritaria de los cargos de dirección de las organizaciones políticas (DP, 2020a). La Comisión de Constitución puso a debate en 2019 los proyectos en el contexto de una cuestión de confianza por parte del Ejecutivo para su aprobación<sup>12</sup>, pero "se aprobaron dictámenes que alteraron, por un lado, y eliminaron, por el otro lo propuesto por el Ejecutivo", pasando al pleno una propuesta que planteaba incrementos progresivos de la cuota (de elección en elección) de un 5 % hasta llegar al 50 % en 2031 (DP, 2020a, p. 34). En julio de 2019 el dictamen fue debatido por el pleno, incorporándose nuevas modificaciones para finalmente ser aprobada con 106 votos a favor. Se aprobó lo que en su momento se denominó una paridad progresiva.

La Ley 30996 estableció que, para las elecciones de 2021, el porcentaje de mujeres debía incrementarse a no menos de 40 %; en 2026 a no menos de 45 %; y en 2031 al 50 %, con lo que se alcanzaría la obligación de paridad en las postulaciones solo al Parlamento. Asimismo, se reguló la obligación de ubicar de manera alternada a lo largo de la lista las candidaturas de hombres y mujeres, y su aplicación a los procesos de internas o primarias partidarias para la confección de las listas electorales. Sin embargo, la crisis institucional que atravesó el país en con el cierre del Congreso peruano en 2020, y la convocatoria para la elección a un Congreso extraordinario que cumpliera lo que restaba de su mandato en el período 2020-2021, abriría una nueva oportunidad de reforma, la ahora vigente.

**Cuadro 9:** Hitos normativos en la regulación legal de la participación de las mujeres en postulaciones a cargos de elección popular y partidarios

Año	Norma	Reforma legal aprobada
1997	Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones)	Obligación de incluir no menos de 25 % de hombres o mujeres en listas al Congreso
1997	Ley 26864 (Ley de Elecciones Municipales)	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento
2000	Ley 27387 (Modificaciones a la Ley Orgánica de Elecciones)	Incremento del porcentaje de cuota a no menos del 30 % de hombres y mujeres en listas de candidatos al Congreso
2002	Ley 27683 (Ley de Elecciones Regionales)	Ampliación de la cuota de no menos de 30 % de hombres y mujeres a listas en elecciones regionales
2004	Ley 28360 (Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino)	Ampliación de la cuota de no menos de 30 % de hombres y mujeres a listas al Parlamento Andino
2003	Ley 28094	Ampliación aplicación de la cuota de no menos de 30 % de hombres y mujeres, a través de la Ley de Partidos Políticos, a postulaciones a direcciones partidarias

<sup>12</sup> La cuestión de confianza es una herramienta recogida en los artículos 132 y 133 de la Constitución de 1993, que puede ser planeada por el Ejecutivo para forzar la aprobación por el Congreso de una ley o política gubernamental.

Año	Norma	Reforma legal aprobada
2019	Ley 30996	Incremento del porcentaje a no menos de 40 % de hombres o mujeres, e incrementos progresivos de 5 % en siguientes elecciones (no menos de 45 % en 2026, y 50 % en 2031). Solo para postulaciones al Parlamento.
2020	Ley 31030	Paridad (50 % hombres, 50 % mujeres) y alternancia en postulaciones a planchas presidenciales, Parlamento, Parlamento Andino, gobernaturas (incluye paridad horizontal) y consejos regionales, concejos municipales y direcciones partidarias  Ampliación de la paridad a las elecciones primarias para selección de candidaturas a Parlamento y Parlamento Andino

Fuente: *Elaboración propia.*

## B. La incidencia (y persistencia) del movimiento feminista y de mujeres peruano

Previo a este proceso, desde 2016, actores históricos del movimiento feminista y de mujeres, como el Movimiento Manuela Ramos y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, en alianza con la Red Nacional de Mujeres Autoridades (RENAMA), que articula a autoridades de diversas tendencias y redes regionales, crearon la campaña “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso”. En 2020 se sumó la red “Alcaldesas del Bicentenario”, al confluir con sus objetivos. Estas organizaciones se propusieron contribuir al fortalecimiento democrático a través de un ejercicio de los derechos políticos de las mujeres con paridad, alternancia y sin acoso político. Para promoverlo, se buscó incorporar un análisis de género a la discusión sobre una reforma político-electoral (Llanos, en prensa) que empezó a surgir dentro del Congreso desde 2018.

Desde su creación hasta la aprobación de la paridad y alternancia, la campaña realizó diversas acciones estratégicas (Llanos, en prensa) destinadas a avanzar hacia una reforma paritaria: a) movilización ciudadana por la paridad, al incluir el tema en las agendas y reivindicaciones de los sucesivos 8 de marzo; b) apuntalamiento de una opinión pública favorable a la paridad a través de la inclusión y la difusión de preguntas sobre la aprobación a la paridad en encuestas de opinión; c) fortalecimiento de capacidades y de agendas de organizaciones sociales para convertirlas en aliadas de la paridad, y hacia una incidencia con actores políticos de espectro ideológico diverso, con el objetivo de construir las bases de una agenda legislativa favorable a la paridad y sin acoso político; d) desarrollo de investigaciones para colocar el tema del acoso político en la agenda pública; e) desarrollo de liderazgos regionales para generar vocerías pro-paridad; f) realización de audiencias públicas y debates con expertos/as en el Congreso de la República sobre la reforma electoral y los derechos políticos de las mujeres; y g) colaboración con instituciones públicas, como el MIMP, la ONPE, RENIEC y DP.

## C. Los aliados institucionales

Como ya se ha señalado previamente, diferentes proyectos de reforma para transitar de la cuota hacia la paridad fueron presentados ante el Congreso por parte de legisladoras y legisladores, sin que se lograra su aprobación. Pero también las autoridades electorales hicieron suya progresivamente la agenda de la paridad, en particular el JNE. Así, en el Proyecto de Ley de Código Electoral presentado al Congreso en 2017, se proponía que, para las elecciones a congresistas, representantes del Parlamento Andino, consejerías regionales y concejos municipales, las listas de candidatas/os estuvieran integradas por un 50 % de hombres y 50 % de mujeres ubicados de

manera alternada, aunque en la denominación se siguiera haciendo referencia a una cuota electoral de género<sup>13</sup>. En 2019, el Jurado presentó otro proyecto de Código Electoral actualizado<sup>14</sup>, y un tercero ya en 2020 a un nuevo Congreso Extraordinario electo y tras las reformas electorales introducidas en 2019 (JNE, 2020b). En todos se mantuvo la misma línea respecto de la composición 50 % - 50 % y la alternancia.

Otra instancia clave para la reforma fue la Mesa de trabajo interinstitucional para garantizar y promover la participación política de la mujer, espacio creado por el MIMP en 2015 e integrado por entidades estatales (como el JNE, la RENIEC, la ONPE o la Adjuntía para los Derechos de la Mujer de la DP), organizaciones de sociedad civil (como Calandria), redes de mujeres (como RENAMA), organizaciones feministas (como el Centro de la Mujer Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos) y organizaciones internacionales (como IDEA Internacional)<sup>15</sup>. Su objetivo era “coordinar el desarrollo de acciones estratégicas entre las instituciones del Estado y la sociedad civil en el marco de una agenda de trabajo conjunta para garantizar la participación política plena y efectiva en la consolidación del sistema democrático”<sup>16</sup>.

En el año 2019, la Mesa actualizó su Plan Estratégico 2018-2021, incluyendo entre sus prioridades la incidencia en la reforma del sistema político-electoral para garantizar los derechos políticos de las mujeres en su diversidad, con paridad y sin acoso. Para alcanzar este logro planificó actividades como la asistencia técnica para la elaboración de proyectos de ley en el Congreso; la generación de opiniones favorables sobre una ley de paridad y alternancia por parte de otras instituciones públicas; la incidencia para la inclusión de la paridad horizontal en una propuesta de ley. La Mesa y el Plan son un ejemplo de cómo la acción coordinada para una intervención en diferentes dimensiones puede ayudar a multiplicar los recursos y a acelerar los avances.

Además, como ya se ha señalado, existió un apoyo explícito al tema por parte del Ejecutivo del expresidente Vizcarra, que debe ser entendido en el marco de un proceso progresivo de incidencia desde los movimientos feministas, de mujeres y los gremios sociales para lograr incluir el tema en la agenda reformista, tal como señala Diana Miloslavich, vocera de la campaña “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso”:

*“Teníamos el apoyo del presidente y del premier, pero estos apoyos fueron parte de una coalición ciudadana grande, donde diecisiete organizaciones tenían el acuerdo de apoyarse mutuamente (...) el apoyo del Ejecutivo lo conseguimos en el marco de la preocupación por la estabilidad del sistema político, que incluía la paridad y la violencia en la agenda del gobierno”<sup>17</sup>.*

Asimismo, tras los resultados de las elecciones congresales extraordinarias de 2020 bajo las reglas establecidas por la cuota de género -como se verá más adelante-, en las cuales se registró un retroceso en la elección de mujeres en el Congreso (de un 26,9 % a un 25,4 %), instituciones como la Defensoría del Pueblo hicieron las siguientes recomendaciones de cara a impulsar la paridad (DP, 2021): 1) modificar la Ley 30996 y aplicar la paridad y alternancia en las elecciones de 2021; 2) aplicar también la paridad y alternancia en elecciones regionales y municipales, y en elecciones primarias y a la elección de cargos de dirección partidaria; y 3) fortalecer la paridad vertical regulando la paridad horizontal en todas las elecciones.

#### D. Un giro inesperado

Con la llegada del nuevo Congreso electo (2020-2021), se retomaron algunas reformas políticas que se consideraban pendientes. En el caso de la paridad y alternancia, se llegaron a presentar

<sup>13</sup>. Véase Proyecto de Ley No. 1313/206-JNE. Capítulo III. Cuotas Electorales y Garantías para la participación política de poblaciones vulnerables. Arts. 51-55.

<sup>14</sup>. Véase Oficio No. 103-2019-P/JNE.

<sup>15</sup>. Resolución Ministerial No. 010-2016-MIMP.

<sup>16</sup>. Véase Considerandos Resolución Ministerial No. 010-2016-MIMP

<sup>17</sup>. Entrevista a Diana Miloslavich, vocera de la campaña “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso”. 21 de julio de 2021.

hasta diez iniciativas para poner el tema nuevamente en la agenda legislativa y lograr que, de un lado, se adelantara su aplicación al 2021, y del otro, que se extendiera a otros cargos de elección popular (KNK Noticias, 2020). Esto constituyó un giro sorpresivo de posiciones, que muestra cómo el tema había logrado ser colocado no solo en la agenda pública durante el proceso de reforma, sino también en la campaña electoral previa a la elección. En ella, algunas candidatas y candidatos lo hicieron suyo y lo retomaron al ser electas/os, con lo cual se generó un ánimo paritario que ayudó a seguir el debate, aunque no sin dificultades<sup>18</sup>.

Para junio de 2020, la Comisión de Constitución contaba con un dictamen que proponía que la paridad y alternancia se aplicara desde las elecciones de 2021, e incluía también la eliminación del voto preferencial a partir de dicha elección. El adelanto de la aplicación de la paridad y alternancia generó consenso entre congresistas integrantes de la Comisión (salvo el caso de la agrupación Fuerza Popular), pero no así la eliminación del voto preferencial. El dictamen fue finalmente aprobado el 16 de junio con 18 votos a favor, uno en contra y 4 abstenciones (RPP Noticias, 2020, 16 de junio). Luego, fue consensuado también con la Comisión de Mujer y Familia, y logró ser aprobado en el pleno del Congreso el 25 de junio de 2020 con 111 votos a favor, 15 en contra y una abstención (RPP Noticias, 2020, 25 de junio).

A estos factores internos hay que añadirles algunos factores externos del contexto regional: hasta ese momento, ocho países habían avanzado hacia la regulación de medidas de paridad y alternancia en nominaciones a cargos de elección popular, aunque con diferencias en el diseño, y existían diversos análisis sobre la efectividad en términos de paridad de resultado. En ese marco hubo fértiles intercambios de las experiencias en que, a raíz de estos procesos, las redes de movimientos feministas y de mujeres transitaron. En ese sentido, la campaña “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso” es también una expresión de las sinergias que producen los intercambios con otros movimientos feministas de la región que impulsaron procesos similares de avance hacia la paridad en países como México, Ecuador y Bolivia, cuyas integrantes visitaron el país para explicar y dar visibilidad a este cambio de paradigma (Llanos, en prensa). También las organizaciones internacionales que trabajan sobre los derechos políticos de las mujeres aportaron difundiendo evidencia comparada y conceptualizaciones que ayudaron a irradiar la agenda paritaria a los países y entre ellos.

## II.2.4 Dimensión 4. Poder Ejecutivo y Administración pública

*Esta es una de las dimensiones que, a pesar de los diversos desafíos que presenta desde la primera aplicación de Atenea, ha pasado de 69,7 a 68 puntos (-1,7 puntos). Entre los puntos críticos, se cuentan el retroceso en la presencia de mujeres en cargos ministeriales y viceministeriales, y la menor duración en los cargos, aunque se observa una mayor diversificación del tipo de carteras ministeriales que ocupan. Además, más allá de la existencia y jerarquía del mecanismo para el adelanto de las mujeres, la inestabilidad de la política peruana, la alta rotación de cargos en corto tiempo y la diversidad de perfiles a la cabeza de dicho mecanismo pueden hacer mella en la continuidad de políticas públicas favorables a las mujeres.*

18. Entrevista Lizbeth Guillén, vocera de la campaña “Somos la mitad, queremos paridad, sin acoso”. 27 de julio 2021.

**Cuadro 10:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021  
Dimensión IV

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública	116	Porcentaje de mujeres titulares de ministerios o secretarías del Estado	63,2	52,6	-10,6
	117	Porcentaje de mujeres que ocupan ministerios/secretarías de Estado de producción y preservación del sistema	16,6	33,4	+16,8
	118	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	93	-7
	119	Porcentaje de mujeres titulares de viceministerios	68,6	61,2	-7,4
	120	Existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de la Mujer/Género en el Poder Ejecutivo	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>			<b>69,7</b>	<b>68</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021

#### II.2.4.1 PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el Perú no ha habido nunca una mujer en la Presidencia de la República. Respecto de las candidaturas, entre 2001 y 2021, 10 mujeres y 56 hombres han postulado a dicho cargo, y en las elecciones de 2011, 2016 y 2021, una mujer pasó a la segunda vuelta electoral<sup>20</sup>. Entre 2011 y 2016 solo 6 mujeres fueron postuladas a la primera vicepresidencia frente a 42 hombres, mientras que 18 mujeres a la segunda vicepresidencia frente a 28 hombres (Melgar Vélchez et al., 2021, pp. 33-34). Como se ha señalado en la dimensión Cuota/paridad, la Ley 31030 extendió la obligatoriedad de la paridad y alternancia a la conformación de las denominadas planchas presidenciales, integradas por un candidato/a a la presidencia y a dos vicepresidencias. Esto generó un incremento notorio de ubicación de las mujeres en la primera vicepresidencia en la elección de 2021 respecto de elecciones previas, pues si bien en las 18 planchas presidenciales presentadas solo hubo 2 mujeres como candidatas presidenciales, hubo 16 mujeres candidateando a la primera vicepresidencia, cuando en 2016 solo hubo una (Melgar Vélchez et al., 2021, pp. 33-34).

Tras ganar la segunda vuelta, en julio de 2021, Pedro Castillo Terrones, del partido Perú Libre, tomó posesión del cargo de presidente. Por la temporalidad de la recolección de datos para la realización de este diagnóstico, se recogió información sobre la composición del segundo Gabinete Ministerial de su gobierno, que juramentó en octubre de 2021. El porcentaje de mujeres en dicho gabinete fue de apenas un 26,3 % al desempeñar cinco de diecinueve carteras, una de ellas la de la Presidencia del Consejo de Ministros. El puntaje alcanzado en este indicador fue de 52,6 puntos, más de 10 puntos por debajo de lo registrado en la primera aplicación de Atenea. Al no existir una norma legal que obligue a incluir acciones afirmativas o medidas paritarias en la composición de los gabinetes y/o altos cargos de la Administración pública, la inclusión de mujeres queda en manos de la voluntad política del gobierno de turno. Este gobierno ha mostrado, en el escaso tiempo transcurrido desde el inicio de su mandato, una alta inestabilidad en la duración de sus gabinetes y cargos ministeriales, y una cuestionable selección de perfiles en varias posiciones.

Respecto de lo primero, según datos de la consultora 50+1, en los primeros 189 días de gobierno hubo 41 ministras/os, 22 cambios<sup>19</sup> y tres gabinetes. Respecto de lo segundo, varios de los cargos designados en carteras importantes -entre ellas la Presidencia del Consejo de Ministros- han tenido denuncias por casos de violencia basada en género, lo que ha generado críticas desde diversos sectores políticos y sociales que han logrado que incluso dichas designaciones queden sin efecto (Diario El País, 2022). Dicho esto, el primer gabinete del actual gobierno, con el que se estrenó su mandato y que duró aproximadamente cuatro meses, solo tenía 2 mujeres de 18 integrantes (10,5 %). El tercero, que no llegó a solicitar el voto de confianza y duró menos de una semana, contó con 4 mujeres (22,2 %). Al momento de la elaboración de este informe (febrero de 2022) se estaba designando un cuarto gabinete con apenas 3 mujeres (16,7 %).

Una mirada histórica a los mandatos presidenciales a partir de 2006 muestra un retroceso en el acceso de las mujeres a estos espacios en lo que va del actual período. En los gobiernos de Alan García (2006-2011) y Ollanta Humala (2011-2016), no se llegó a superar un 30 % pero se mantuvo por encima del 20 %. Desde 2016, si bien son mandatos acortados, tanto en los gobiernos de Martín Vizcarra (marzo de 2018 a noviembre de 2020) como en el de transición de Francisco Sagasti (noviembre de 2020 a julio de 2021), el porcentaje de ministras se situó en torno al 35 %, mientras que en el de Pedro Pablo Kuczynski (julio de 2016 a marzo de 2018) alcanzó casi el 32 % (Ver cuadro 11).

**Cuadro 11:** Integración de gabinetes ministeriales 2006-2021 desagregada por sexo

Mandato presidencial	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
Gobierno Alan García (2006-2011)	40	12	52	23,1
Gobierno Ollanta Humala (2011-2016)	48	17	65	26,2
Gobierno Pedro Pablo Kuczynski (28/07/2016 al 23/03/2018)	28	13	41	31,7
Gobierno Martín Vizcarra (23/03/2018 al 10/11/2020)	58	32	90	35,6
Gobierno Francisco Sagasti (18/11/2021 al 28/07/2021)	15	8	23	34,8

Fuente: *Elaboración propia basada en datos de Llanos y Nina (2017).*

Respecto al tipo de carteras que desempeñan las mujeres en el gabinete ministerial, a noviembre de 2021, estas ocupaban apenas un 16,7 % de las carteras relacionadas con los temas de “producción” y “preservación del sistema”, según la definición de Skard y Haavio-Mannila (1985), utilizada por Atenea para medir si las mujeres son ubicadas en carteras percibidas generalmente como de un mayor peso político. Dichas carteras -al momento de la medición- eran la Presidencia del Consejo de Ministros, y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En este indicador se obtuvo una puntuación de 33,4 puntos.

La subrepresentación de mujeres en estas carteras pareciera ser una tendencia y un doble techo de cristal persistente (en lo cuantitativo y lo cualitativo), ya que en la primera aplicación de Atenea realizada en el Perú el porcentaje fue incluso menor: 8,3 % con una mujer en el Minis-

19. Tuit cuenta @50mas1 publicado el 02/2/2022

terio de Justicia (Llanos & Nina, 2017). Asimismo, respecto del indicador que mide la diferencia por sexo en la duración promedio en los cargos ministeriales del mandato anterior, se obtuvo una puntuación de 93 puntos (inferior a los 100 obtenidos en 2017). Mientras que en la primera aplicación de Atenea hubo diferencias a favor de las mujeres en la duración promedio (19,7 meses promedio para las mujeres y 17 meses promedio para los hombres), esta vez al analizar el tiempo que permanecieron las mujeres en sus cargos -tomando como referencia el Gobierno de Transición encabezado por Francisco Sagasti<sup>20</sup>-, se encontró que hubo diferencias en desmedro de las mujeres.

Al dividir el promedio de duración en el cargo en meses de las mujeres que ocuparon un ministerio en dicho período (7,02), entre el promedio de duración en el cargo de los hombres que ocuparon un ministerio (7,51), se obtuvo una diferencia de 0,93. Según la metodología de Atenea, si la diferencia es menor a 1 se estará ante una situación de desventaja para las mujeres. También hay que decir que dicho gabinete tuvo a una mujer en el cargo de presidenta del Consejo de Ministros. Hasta 2022, seis mujeres han ejercido dicho cargo en diferentes mandatos presidenciales<sup>21</sup>. También, durante el Gobierno de Transición, se designó por primera vez a una mujer como ministra de Defensa. Ello, 35 años después de que dos mujeres fueran incluidas por primera vez en un gabinete ministerial en las carteras de Educación y Salud<sup>22</sup>.

En todo caso, tanto el resultado en la duración del mandato del primer diagnóstico como el del actual deben ser objeto de una investigación específica que ayude a entender la trayectoria política de las mujeres en estos espacios, su duración y las dificultades específicas que encuentran al ejercer este tipo de cargos. Debería analizarse, además, si los desafíos para la gestión pública y el manejo de crisis por la pandemia de COVID-19 han podido tener impactos diferenciados en la permanencia de hombres y mujeres en gabinetes ministeriales.

**Cuadro 12:** Integración del Gabinete Ministerial desagregado por sexo a noviembre de 2021

Cartera ministerial	Nombre y apellidos	Hombre	Mujer	Tipo
Presidenta del Consejo de Ministros	Mirtha Esther Vásquez Chuquilín		X	Preservación
Ministro de Relaciones Exteriores	Oscar Maúrtua de Romaña	X		Preservación
Ministro de Defensa	Juan Manuel Carrasco Millones	X		Preservación
Ministro de Economía y Finanzas	Pedro Andrés Toribio Topiltzin Francke Ballvé	X		Producción
Ministro del Interior	Avelino Trifón Guillén Jáuregui	X		Preservación
Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Aníbal Torres Vásquez	X		Preservación
Ministro de Educación	Carlos Alfonso Gallardo Gómez	X		Reproducción
Ministro de Salud	Hernando Ismael Cevallos Flores	X		Reproducción

20. Cuyo mandato se produjo del 18/11/2020 al 28/07/2021.

21. Estas son Beatriz Merino (designada en 2003); Rosario Fernández (designada en 2011); Ana Jara (designada en 2014); Mercedes Araoz (designada en 2017); Violeta Bermúdez (designada en 2020) y Mirtha Vásquez (designada en octubre de 2021).

22. En 1985, dos mujeres -Mercedes Cabanillas en la cartera de Educación e Ilda Urizar en la cartera de Salud- fueron las primeras mujeres designadas como ministras en democracia.

Cartera ministerial	Nombre y apellidos	Hombre	Mujer	Tipo
Ministro de Desarrollo Agrario y Riego	Víctor Raúl Maita Frisancho	X		Producción
Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo	Betsy Betzabet Chávez Chino		X	Producción
Ministro de la Producción	Jorge Luis Prado Palomino	X		Producción
Ministro de Comercio Exterior y Turismo	Roberto Helbert Sánchez Palomino	X		Producción
Ministro de Energía y Minas	Eduardo Eugenio González Toro	X		Producción
Ministro de Transportes y Comunicaciones	Juan Francisco Silva Villegas	X		Producción
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Geiner Alvarado López	X		Reproducción
Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Anahí Durand Guevara		X	Reproducción
Ministro del Ambiente	Rubén José Ramírez Mateo	X		Reproducción
Ministra de Cultura	Andrea Gisela Ortiz Perea		X	Reproducción
Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	Dina Ercilia Boluarte Zegarra		X	Reproducción
<b>Total</b>		<b>14</b>	<b>5</b>	

Fuente: elaboración propia basada en datos de la PCM (s. f.)

En el caso de los cargos en Viceministerios, el promedio a noviembre de 2021 era superior al de Ministerios, situándose en 30,6 % (11 mujeres de 36), por lo que en el indicador respectivo el puntaje obtenido fue de 61,2 puntos. En 2017 las mujeres en estos cargos fueron un 34,3 % (12 de 35).

### Cuadro 13: Viceministerios desempeñados por mujeres a noviembre de 2021

Hombre	Mujer	Total	Porcentaje
25	11	36	30.6%

Fuente: elaboración propia basada en datos de la PCM (s. f.)

Esta subrepresentación en los cargos ministeriales y viceministeriales contrasta con el nivel de presencia de mujeres en el sector público. Según datos de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), a 2019, las mujeres constituían el 47 % del total de servidoras/es públicas/os, lo que representa un incremento de 4 puntos respecto del período 2017-2019, y muestra una tasa de crecimiento anual promedio de 2,9 puntos para las mujeres, mientras que para los hombres es de 1,9 (SERVIR, 2021, p. 6). Con respecto a las funciones que desempeñan las servidoras, dicho informe reporta que, en el nivel más alto de funcionarias/os y directivas/os, cargos de preeminencia política y toma de decisiones, 40 % de las posiciones son desempeñadas por mujeres. En un segundo nivel se ubican los puestos profesionales y técnicos, de quienes implementan las políticas públicas definidas en el nivel superior, en el que las mujeres representan el 48 %. En

un tercer nivel se tiene a los cargos auxiliares, que desarrollan labores de apoyo a la ejecución de políticas, donde las mujeres representan un 36 %. Finalmente, en el cuarto lugar, entre las/os servidoras/es de carreras especiales con un régimen de carrera particular, conformadas por docentes, médicas/os y diplomáticas/os, aproximadamente un 40 % son mujeres.

#### II.2.4.2 INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO

Desde el año 1996, el Perú cuenta con un mecanismo para el adelanto de las mujeres con el más alto nivel jerárquico y plena participación en los gabinetes: el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Por ello, en el indicador que mide su existencia, al igual que en la aplicación anterior de Atenea, el país obtuvo la puntuación completa: 100 puntos. Creado originalmente bajo la denominación de Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano, tal como se señaló en el primer informe de Atenea, el MIMP ha pasado por tres etapas en virtud de las funciones que se le han ido asignando: 1) de 1996 a 2002, una primera etapa enfocada en el asistencialismo y en la familia; 2) de 2002 a 2012, cuando su denominación pasó a ser Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y se empieza a incorporar la equidad de género como eje de acción en el marco de un enfoque de desarrollo humano; y 3) a partir de 2012, cuando las competencias relacionadas con el desarrollo social y lucha contra la pobreza son transferidas al nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, y el mecanismo se centra en ser ente rector de las políticas nacionales y sectoriales sobre los derechos de las mujeres, y de la promoción y fortalecimiento de la transversalización del enfoque de género en las políticas y planes del Estado (Llanos & Nina, 2017).

El Ministerio actúa en el marco de la Ley de Igualdad de Oportunidades - Ley 28893. Entre 2012 y 2017, estuvo vigente el Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) 2012-2017. En 2019, se aprobó por primera vez en el país la Política Nacional de Igualdad de Género (PNIG), de carácter multisectorial, conducida por el MIMP, que establece seis objetivos prioritarios para erradicar la discriminación contra las mujeres en su diversidad y apuntar a la construcción de un país igualitario: 1) reducción de la violencia contra las mujeres; 2) garantizar los derechos de las mujeres a la salud sexual y reproductiva; 3) promover la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones; 4) garantizar los derechos económicos y sociales de las mujeres; 5) reducir las barreras institucionales que obstaculizan la igualdad entre mujeres y hombres; y 6) erradicar los patrones socioculturales discriminatorios en la población. Las políticas nacionales constituyen decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo<sup>23</sup>, de allí la importancia de pasar de un plan a una política nacional. A la vez, para lograr una mejor implementación, la articulación de sectores y la supervisión del cumplimiento de la PNIG a través de metas e indicadores, en marzo de 2020 se aprobó el Plan Multisectorial de Igualdad de Género, que incorpora los enfoques de género e interseccionalidad en 52 servicios provistos por 21 entes públicos<sup>24</sup>.

La institucionalidad no escapa al contexto de inestabilidad política que se está viviendo en el país. Como ya se señaló en puntos anteriores, en los primeros seis meses de gobierno de Pedro Castillo hubo cuatro gabinetes y tres ministras diferentes en esta cartera. Una alta rotación en las cabezas de este ministerio -pero también de otros- que dificulta la posibilidad de continuar, diseñar e implementar políticas al menos en el mediano plazo.

23. Véase numeral 8.1 del artículo 8 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N°029-2018-PCM.

24. Al respecto puede consultarse <https://www.gob.pe/institucion/mimp/noticias/94097-plan-estrategico-multisectorial-de-igualdad-de-genero-articulara-el-trabajo-entre-entidades-publicas-para-erradicar-la-discriminacion-contra-las-mujeres>.

## II.2.5 Dimensión 5. Poder Legislativo

*Esta es otra de las dimensiones donde se experimentó un ligero descenso: menos 4,7 puntos al pasar la dimensión de 68,9 a 64,2 puntos. Los avances están relacionados con la implementación de la ley de paridad, que en su primera aplicación logró la composición paritaria de las listas electorales y un incremento importante e inédito de la presencia de mujeres en el Congreso, aunque no la paridad de resultado por la interacción con el sistema electoral y las estrategias partidarias. Además, aunque algunas condiciones de la competencia electoral han cambiado, todavía hay brechas para una competición igualitaria. Por ello, la presencia de mujeres en cargos de mayor poder en la estructura parlamentaria permanece estática o retrocede, aunque se debe reconocer que su participación en función del tipo de comisión se ha diversificado. La institucionalidad de género formal permanece igual, con el desafío de avances en la transversalización de género y con una parálisis en el accionar de los espacios de concertación informales.*

**Cuadro 14:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021 Dimensión V

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
V. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única)	I21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas	78,6	100	+21,4
	I22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal	100	100	0
	I23	Porcentaje de mujeres electas (titulares)	55,4	75,4	+20
	I24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva	100	100	0
	I25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer	66,6	66,6	0
	I26	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres	55,6	77,8	+22,2
	I27	Porcentaje de jefas de bancadas	33,4	22,2	-11,2
	I28	Existencia de comisión de Mujer/Género	100	100	0
	I29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	0	0	0
	I30	Existencia de bancada femenina	100	0	-100
<b>Total dimensión</b>			<b>68,9</b>	<b>64,2</b>	<b>-4,7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021.

Tal como señala la metodología de Atenea, el análisis se circunscribe a los diez partidos que en la elección parlamentaria de 2021 obtuvieron representación en el Congreso: Acción Popular (AP), Alianza para el Progreso (APP), Avanza País-Partido de Integración Social, Fuerza Popular (FP), Juntos por el Perú (JP), Partido Democrático Somos Perú, Partido Morado, Partido Político Nacional Perú Libre, Podemos Perú y Renovación Popular (RP).

### II.2.5.1 PROCESOS DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATURAS 2020

Esta primera aplicación de la Ley sobre Paridad y Alternancia se estrenó en dos procesos: el de las internas para la selección de candidaturas durante 2020, y el propio proceso de elección popular realizado en 2021 que se analizará en el siguiente punto en base a los indicadores de Atenea.

La regulación de las internas establecida por la Ley nro. 31038, publicada en agosto de 2020, modificó la Ley de Partidos Políticos estableciendo que para las elecciones generales de 2021 aplicarían nuevas reglas para estos procesos. Entre ellas, la organización de dichos procesos por parte de la ONPE; la elaboración del padrón de electores por parte del RENIEC en base a información del Registro de Organizaciones Políticas del JNE; el establecimiento de un cronograma; la fiscalización y la solución de controversias por parte del JNE; y un plazo límite (30 de setiembre de 2020) para la afiliación de quienes quisieran postular por una organización política.

Esta reforma externalizó la organización de los procesos -una medida demandada para favorecer y fortalecer la transparencia de los procesos internos de selección de candidaturas- que a la vez mantuvo como potestad de los partidos la determinación de los requisitos, modalidad de inscripción y número de postulantes, y la definición de la modalidad de selección entre dos opciones (el voto universal y secreto de las personas afiliadas y la elección a través de delegadas/os). En el caso peruano, el análisis de los procesos internos de selección de candidaturas (antes a cargo de las organizaciones políticas) ha sido menos explorado, en particular respecto de la participación de las mujeres en dichos procesos.

Según datos presentados por la Defensoría del Pueblo (2021), en las elecciones internas para el Congreso de la República, 3691 precandidaturas fueron inscritas ante la ONPE, de las cuales los hombres representaron el 53 % (1939) y las mujeres el 47 % (1752). Además, un reciente estudio publicado por la ONPE y EUROsociAL+ señala que, en los procesos organizados por la ONPE en dos jornadas en un contexto de pandemia de COVID-19 (29 de noviembre de 2020 y 6 diciembre de 2020), siete organizaciones políticas eligieron directamente sus candidaturas (planchas presidenciales, congreso y parlamento andino) para las elecciones de 2021; quince a través de delegados y delegadas; y dos mediante una opción mixta combinando la vía directa (afiliadas/os) e indirecta (delegadas/os) en función del tipo de candidatura a elegir (Melgar Vélchez et al., 2021).

Al igual que Atenea, dicho estudio analiza en detalle a las organizaciones que alcanzaron representación en el Congreso y muestra que esta vez todas las organizaciones contaban con porcentajes paritarios e incluso superiores de militancia de mujeres en las organizaciones políticas: Fuerza Popular (55,8 %); Podemos Perú (55 %); Renovación Popular (53,2 %); Juntos por el Perú (53,1 %); Partido Morado (52,1 %); Avanza País (52 %); Alianza por el Progreso (51,9 %); Acción Popular (51,2 %) y Perú Libre (50,8 %). Estudios previos señalaban que la militancia de mujeres oscilaba entre un 40 % y 60 % (Llanos & Tello, 2012).

En relación con los hallazgos sobre los procesos en estas organizaciones, el estudio referido identificó brechas de género en función de las modalidades de elección, en particular la indirecta (Melgar Vélchez et al., 2021). En el caso de las cuatro organizaciones que optaron por elecciones directas, la participación en las internas en relación al padrón de militancia partidaria fue muy baja, oscilando entre un 1,9 % y un 23,8 %, lo que podría explicarse no solo por el contexto de pandemia sino también por la débil vida organizativa de los partidos políticos peruanos como

regla general. En todos los casos, hubo una participación ligeramente inferior de las mujeres<sup>25</sup>. En el caso de las seis organizaciones que optaron por modalidad indirecta, en cinco partidos las convenciones estuvieron conformadas mayoritariamente por hombres con porcentajes que oscilaron entre el 86 % y el 64 %<sup>26</sup>, mientras que solo en un partido las delegadas fueron más que los delegados<sup>27</sup>.

En relación con las candidaturas presentadas, según el estudio de ONPE y EUROsociAL+ (Melgar Vílchez et al., 2021), los diez partidos analizados presentaron listas integradas por 948 hombres y 845 mujeres. Solo en dos organizaciones -Juntos por el Perú y Renovación Popular-, el porcentaje de hombres y mujeres fue similar, con un 40 %. Se reservaron 280 posiciones por escoger mediante la atribución otorgada a los partidos por la Ley de Partidos Políticos para designar directamente un 20 % de las postulaciones al Congreso. Según un informe del JNE, entre los partidos analizados en este diagnóstico, la mayoría reservó puestos para designar directamente candidaturas, salvo el caso de Acción Popular (JNE, 2021b).

Como se verá más adelante, dado que todos los partidos analizados inscribieron listas paritarias en la elección, la atribución del 20 % fue utilizada para cumplir con la obligación de paridad y alternancia al momento de la inscripción. Según el informe del JNE, entre los partidos que eligieron sus candidaturas a través de listas, se observó que quienes presentaron menos mujeres tuvieron un mayor número de candidatas designadas que candidatos, mientras que aquellos que usaron candidaturas individuales tuvieron dificultades para cumplir con dicho mandato puesto que las postulaciones de candidaturas dependían del interés de los afiliados y afiliadas por competir (Melgar Vílchez et al., 2021).

## II.2.5.2 COMPETENCIA ELECTORAL PARLAMENTARIA 2021

### A. Nominaciones y resultados

La elección de 2021 tuvo como resultado, según datos del JNE, la composición paritaria de todas las listas con representación en el Congreso, con un total de 788 hombres (50 %) y 788 mujeres postuladas (50 %), por lo que el indicador que mide el porcentaje de mujeres presentadas como candidatas obtuvo 100 puntos (JNE, 2021g). En todos los casos las organizaciones políticas analizadas cumplieron con dicha composición, como se puede ver en el siguiente cuadro, en el que además se calcula el denominado *Índice de Cumplimiento de la Cuota/paridad*, por lo que también en este indicador se obtuvo el máximo puntaje (100 puntos).

**Cuadro 15:** Viceministerios desempeñados por mujeres a noviembre de 2021

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje mujeres	Índice Cumplimiento Cuota/Paridad
1. Acción Popular – AP	80	80	160	50 %	100
2. Alianza Para El Progreso - APP	80	80	160	50 %	100
3. Avanza País - Partido de Integración Social	70	70	140	50 %	100

25. La participación fue de 7 % de afiliados frente a 7 % de afiliadas en Acción Popular; de 4,9 % afiliados y 3,5 % afiliadas en Juntos por el Perú; en Somos Perú de 1 % afiliados y 0,9 % afiliadas; y en el Partido Morado de 13,2 % afiliados y 10,6 % afiliadas.

26. En Alianza por el Progreso de 85,7 %; en Perú Libre de 80,5 %; en Renovación Popular de 78,9 %; en Fuerza Popular de 64 %; y en Podemos Perú de 64,3 %.

27. Es el caso de Avanza País, 52 % de delegadas

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje mujeres	Índice Cumplimiento Cuota/Paridad
4. Fuerza Popular	80	80	160	50 %	100
5. Juntos Por El Perú – Jpp	80	80	160	50 %	100
6. Partido Democrático Somos Perú	70	70	140	50 %	100
7. Partido Morado	80	80	160	50 %	100
8. Partido Político Nacional Perú Libre	80	80	160	50 %	100
9. Podemos Perú	78	78	156	50 %	100
10. Renovación Popular	80	80	160	50 %	100
<b>Total (todas las organizaciones/ alianzas analizadas)</b>	<b>788</b>	<b>788</b>	<b>1576</b>	<b>50 %</b>	<b>100</b>

Fuente: *Elaboración propia basada en datos del JNE (2021g).*

Sin embargo, si se analizan los encabezamientos de las listas presentadas, se observa que en promedio apenas el 22,3 % de estas fueron encabezadas por mujeres. Este es un porcentaje incluso menor al registrado en la anterior aplicación de Atenea, cuando las mujeres cabezas de lista fueron un 27,2 % (Llanos & Nina, 2017). En 2021, ninguna organización partidaria distribuyó paritariamente estas posiciones: dos partidos -JP y Partido Morado- superaron el 30 %; cuatro partidos -APP, AP, Avanza País y FP- presentaron entre un 20 % y 30 %; y cuatro -Perú Libre, Renovación Popular, Somos Perú y PODEMOS Perú- se situaron por debajo del 15 % (Ver cuadro 15).

Si bien es cierto la elección parlamentaria en el caso peruano se realiza en un sistema de representación proporcional con circunscripción múltiple<sup>28</sup> y doble voto preferencial optativo, pudiendo el elector alterar con su voto el orden establecido de la lista, diferentes investigaciones realizadas han mostrado la importancia de la posición número uno de la lista en la elegibilidad de candidatos y candidatas. Se ha señalado que quienes se ubican en el primer tercio de las listas tienen más opciones de obtener un escaño, porque el electorado peruano no altera de modo significativo el orden de la lista haciendo uso del voto preferencial (Ayala et al., 2020). En las elecciones 2001, 2006 y 2011, estar ubicada/o en la posición nro. 1 multiplicó por 17 las posibilidades de ingresar al Parlamento (Tuesta et al., 2013). En las elecciones 2021, el 49 % del total de las candidaturas electas ocuparon la posición nro. 1 (Llanos & Nina Tapia, 2021, p. 184).

28. Según Nohlen, la representación proporcional es aquella en la que la representación política “refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre los partidos” (2004, p. 94). La circunscripción múltiple es aquella en la que las candidaturas son presentadas y elegidas en más de un distrito electoral.

**Cuadro 16:** Posición número 1 en listas al Congreso de organizaciones analizadas, desagregadas por sexo - Elecciones 2021

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje mujeres
1. Acción Popular	80	80	160	50 %
2. Alianza Para El Progreso	80	80	160	50 %
3. Avanza País - Partido de Integración Social	70	70	140	50 %
4. Fuerza Popular	20	7	27	25,9
5. Juntos Por El Perú	18	9	27	33,3
6. Partido Democrático Somos Perú	24	3	27	11,1
7. Partido Morado	17	10	27	37,0
8. Perú Libre	23	4	27	14,8
9. Podemos Perú	24	2	26	7,7
10. Renovación Popular	23	4	27	14,8
<b>Total (todas las organizaciones/ alianzas)</b>	<b>205</b>	<b>59</b>	<b>264</b>	<b>22,3</b>

Fuente: *Elaboración propia en base a información del JNE (s. f. b)*

Esta exclusión tiene como trasfondo debates y negociaciones intrapartidarias en las que las posiciones giran en torno a la necesidad de llevar personas con mayores posibilidades de ganar o con trayectorias más dilatadas dentro del partido, y a cuestionamientos a personas (designadas o militantes) con poca experiencia por parte de sectores más antiguos de la organización (Melgar Vélchez et al., 2021). También responden a ciertos sesgos de selección que presuponen un mejor e innato desempeño masculino, que no se condice con la evidencia del buen rendimiento electoral que las mujeres han mostrado cuando han logrado ser ubicadas en estas posiciones. En las elecciones 2021, las mujeres cabezas de lista fueron en promedio más eficientes que los hombres para obtener un escaño parlamentario (27,1 % vs. 23,4 %) y, en 5 de los 10 partidos analizados (Fuerza Popular, Perú Libre, Avanza País, Alianza por el Progreso y Partido Morado), las mujeres fueron más efectivas que los hombres (Llanos & Nina, 2021, p. 184).

Dado que tanto las medidas de cuota en su momento como la paridad interactúan con el sistema electoral en el cual se aplican, los impactos en la paridad de resultado dependen de este factor. En las elecciones de 2021, se obtuvo una cifra nunca vista de mujeres electas: 37,7 %. En el indicador que mide la elección de mujeres se obtuvo 74,5 puntos. Esto significa diez puntos porcentuales por encima del resultado obtenido en 2016, que fue de 27,7 % y que también supera el de las elecciones extraordinarias 2020, donde hubo un ligero retroceso para las mujeres al obtener un 25,4 % de los escaños. En el proceso 2020, por decisión del JNE, no fue aplicada la medida progresiva aprobada, por lo cual el porcentaje de mujeres a postular se mantuvo en 30 %. Como se observa en el cuadro siguiente, antes de la aprobación de la paridad y alternancia, las mujeres nunca habían superado el 30 % de representación parlamentaria.

**Cuadro 17:** Evolución histórica de la presencia de hombres y mujeres en cámara baja/única 1980- 2021

Período legislativo (señalar año legislatura)	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje 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*	95	35	130	26,9
2020-2021	97	33	130	25,4
2021-2026	81	49	130	37,7

Fuente: *Elaboración propia en base a información de Llanos y Nina (2017), actualizada a 2021.*

### La interseccionalidad, un pendiente a armonizar con la paridad en el Perú

La interseccionalidad se entiende como “la superposición de diferentes categorías y situaciones de desigualdad en las que las mujeres se encuentran y que, por tanto, multiplican las discriminaciones que sufren” (ONU Mujeres, 2021, pp. 19-20). Según datos del Censo Nacional de 2017, el 27,3 % de mujeres peruanas se autoidentificó como pertenecientes a pueblos indígenas o amazónicos, y el 3,2 % como afrodescendientes. Si bien porcentualmente la proporción de hombres y mujeres que se autoidentifican en términos de etnia o raza -con respecto de la población total- es similar, en términos absolutos hay más mujeres que hombres entre quienes se consideraron quechuas, aimaras, nativos/as o indígenas de la Amazonía. Es la primera vez que, en el Perú, el Censo Nacional incluyó una pregunta sobre identificación étnica que permite proporcionar un parámetro poblacional sobre el peso de la diversidad en el país y, en específico, el de las mujeres, de modo que se puede analizar la insuficiencia de su representación política en términos descriptivos.

**Cuadro 18:** Autoidentificación de población censada de 12 años y más por sexo (urbana y rural)

Autoidentificación étnica	Total		Hombre		Mujer	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Quechua	5 176 809	22,3	2 507 480	22,2	2 669 329	22,5
Aimara	548 292	2,4	269 848	2,4	278 444	2,3

Autoidentificación étnica	Total		Hombre		Mujer	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Nativo o indígena de la Amazonía	210 612	0,9	104 138	0,9	106 474	0,9
Pertenecente o parte de otro pueblo indígena u originario	49 838	0,2	25 419	0,2	24 419	0,2
Negro, moreno, zambo, mulato/pueblo afroperuano o afrodescendiente	828 841	3,6	449 224	4	379 617	3,2
Blanco	1 366 931	5,9	619 402	5,5	747 529	6,3
Mestizo	13 965 254	60,2	6 820 691	60,3	7 144 563	60,1
Otro	278 788	1,2	141 569	1,3	137 219	1,2
No sabe/No responde	771 026	3,3	368 899	3,3	402 127	3,3

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del INEI (2018, p. 51)*

La generación de información desagregada sobre la participación política de las mujeres desde un enfoque de diversidad ha sido un desafío también en el país. Se ha observado en recientes elecciones un esfuerzo desde el JNE, otras entidades estatales e investigadores y/o académicos por suplir este vacío con respecto a los grupos que se mencionan a continuación.

### Mujeres indígenas

Respecto de la población indígena, no existen aún estadísticas oficiales que permitan cuantificar las postulaciones de candidatos y candidatas indígenas. Un déficit de información que podría ser solventado si, en la Declaración Jurada de Hoja de Vida presentada ante el JNE por quienes postulan, se incluyera una pregunta sobre autoidentificación étnico-racial. Sin embargo, para las elecciones extraordinarias al Congreso de 2020, a través de una encuesta aplicada, se logró determinar que un 29 % de encuestados/as se autoidentificó como indígena (JNE, 2021c, p.7). Hasta 2018, habían sido electas siete personas indígenas como parlamentarias, de las cuales seis fueron mujeres, con el denominador común de pertenencia a organizaciones campesinas y sociales y con experiencia de trabajo comunitario y social (Cedillo Delgado, 2018).

Según Cedillo Delgado (2018), en la elección parlamentaria de 2001 fue electa una mujer indígena, en la de 2006 fueron electas tres mujeres indígenas, en la de 2011 una mujer y un hombre, y en 2016 una mujer (pp. 20-21)., el mayor porcentaje de elección se logró en 2006 con un 2,5 % respecto de los 120 congresistas electos (p. 20). Los departamentos que han registrado más personas indígenas electas han sido Ayacucho, Cusco y Puno, zonas donde hay mayor concentración de dicha población (p. 20). A nivel parlamentario no existe ninguna medida afirmativa, circunscripción especial o escaños reservados para promover la representación política de poblaciones indígenas, como sí sucede en el nivel local (tal como se verá en la dimensión ocho de este diagnóstico).

Aunque en términos cuantitativos esta representación es insuficiente, se ha señalado que esta presencia ha servido para reiterar su identidad como pueblos originarios, reivindicar la expresión en lenguas nativas y promover iniciativas en favor de los derechos humanos y de las comunidades indígenas; sin embargo, no se ha logrado colocar en la agenda legislativa

temas prioritarios para estas poblaciones (tierra, recursos naturales y formas tradicionales de organización), debido, entre otras causas, a que las organizaciones políticas no se ocupan de estos temas (p. 25).

### Mujeres afrodescendientes

Respecto de la representación parlamentaria de personas afrodescendientes, recién en el año 2000 fueron electas por primera vez tres congresistas mujeres autoidentificadas como afrodescendientes; en 2001 vuelven a ser electas/os tres parlamentarias/os (dos mujeres y un hombre); en 2006 son electas dos mujeres; y en 2011 tres mujeres (Ramírez, 2022). Los análisis que incluyen también información sobre postulaciones señalan que en 2016 postularon 8 mujeres y 2 hombres, y que en las elecciones extraordinarias de 2020 fueron 10 mujeres y 10 hombres (JNE, 2021d, p. 5). Mientras que en 2016 fueron electas 3 candidaturas (2 en Lima: un hombre y una mujer), en 2020 ninguna fue electa a pesar de que se incrementó el número de postulaciones. En las elecciones parlamentarias de 2021 se presentaron 20 candidaturas: 13 mujeres y 7 hombres (JNE, 2021d, p. 6), de las cuales fueron electas 2 mujeres.

En el país tampoco existe ninguna acción afirmativa ni circunscripción especial o escaños reservados para promover la elección específica de personas afrodescendientes en cargos de elección popular. Basándonos en estos datos y contrastándolos con los obtenidos por el censo, resulta que, mientras esta población en el país es del 3,6 %, su presencia en los últimos congresos ha sido aproximadamente el 1,5 %. Candidatos y candidatas afrodescendientes han identificado como limitantes para competir y acceder a un escaño factores económicos, mediáticos, partidarios, culturales, así como debilidades en su autoorganización que operan en un contexto estructural de mayor discriminación y pobreza (Ramírez Shupingahua, s. f.).

Con respecto al primer factor, hay ausencia de recursos propios para afrontar las campañas; dificultades en el acceso a redes de instituciones y/o personas que apoyen sus propuestas con recursos; y falta de equipos y soportes técnicos de campaña como consecuencia de la ausencia de recursos económicos. Respecto del factor mediático, señalan la dificultad de acceso a medios de comunicación para darse a conocer. Con el tercero, se indica que las organizaciones políticas tienen un escaso compromiso con las necesidades de la población afrodescendiente, lo cual se traduce en la escasez de candidaturas; en la ausencia de propuestas específicas para personas afrodescendientes en sus planes de gobierno; y en que las candidaturas incluidas no implican necesariamente un compromiso programático. En cuanto a lo cultural, subsisten prejuicios y estereotipos que mellan las percepciones sobre sus capacidades y liderazgo. Finalmente, otro factor relevante es la “fragmentación” de las organizaciones del movimiento afroperuano, lo cual ha impedido la construcción de una agenda mínima para mejorar su participación y representación (Ramírez Shupingahua, s. f., p. 298).

### Mujeres, diversidad sexual e identidad de género

Según datos de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, realizada en 2019 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>29</sup> a una muestra de 2982 personas, se ha estimado que un 8 % (1 748 357 millones de personas) de los mayores de 18 años en el país se identifican con una orientación sexual distinta a la heterosexual. En términos de participación política, en el ámbito legislativo ha habido cuarenta candidaturas de personas LGTBI entre las elecciones de 2006 a 2020, y en las últimas elecciones de 2021 se registraron

29. Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1611180/3.-Informe-completo-de-la-II-Encuesta-Nacional-de-Derechos-Humanos.pdf.pdf>

cinco: dos hombres gays, dos mujeres lesbianas y una mujer trans (JNE, 2021d, p. 9). En la actual legislatura, por primera vez fue electa una mujer lesbiana, mientras que, en el caso de los hombres, ha habido un representante electo gay desde la legislatura 2011-2016.

Aunque faltan estudios en profundidad que indaguen sobre los obstáculos particulares que enfrentan las mujeres por su orientación sexual o identidad de género, en una encuesta virtual realizada por el INEI a personas LGTBI, el 65,5 % consideró que la sociedad peruana no es respetuosa con esta población y el 63 % consideró como malo el avance en sus derechos (INEI, 2018, p. 31).

### Mujeres jóvenes

En las elecciones analizadas de 2021, los y las jóvenes constituían el 27,4 % del padrón electoral (6 928 324 personas), pero ello no se ve traducido en la oferta política electoral ya que los y las menores de 30 años constituyeron el 8,3 % del total de candidaturas (JNE, 2021f, pp. 2-4). De ese porcentaje, el 70 % fueron mujeres, y tanto hombres (13 %) como mujeres (15 %) fueron escasamente ubicados en el primer tercio de las listas. En las elecciones congresales de carácter extraordinario realizadas en 2021, los y las jóvenes representaron el 9 % de las postulaciones (210 postulantes), pero solo dos fueron electas/os (una mujer y un hombre) (JNE, 2021f, p. 4).

## B. Condiciones de la competencia electoral

El país ha dado sin duda un paso trascendental al avanzar hacia la paridad, lo que se refleja en la importante mejora del acceso de las mujeres al ámbito parlamentario. No obstante, este hecho ocurre en el marco de un sistema electoral de elección con doble voto preferencial, que limita el impacto de una paridad de resultado, puesto que este depende finalmente de la capacidad de atraer hacia las candidatas el voto preferencial del electorado. En este tipo de contexto, tan importante como el marco institucional en el que se da la elección es la existencia o no de igualdad de condiciones con los hombres para afrontar una competencia electoral que pueda ser equitativa y, por tanto, atraer dichos votos. Al respecto, el estudio promovido por la ONPE y EUROsociAL+ (Melgar Vílchez et al., 2021) muestra, desde una mirada cualitativa, que las mujeres candidatas entrevistadas dieron cuenta de dificultades relacionadas, primero, con el particular contexto en el que se desarrolló la elección: la pandemia de COVID-19.

La pandemia afectó el plano personal y familiar de las postulantes debido a situaciones relacionadas con el contagio de la enfermedad, el duelo por la muerte de familiares cercanos y los cuidados de familiares enfermas/os (Melgar Vílchez et al., 2021). También, en la gestión de sus campañas electorales, ya que la socialización partidaria se vio limitada. Las coordinaciones y trabajo con las bases tuvieron que virtualizarse, del mismo modo que las estrategias de campaña presenciales se volcaron a las redes sociales, en un país en el cual todavía se registra brechas de género en el acceso a internet. Según datos del INEI (2021, p. 116), mientras que el porcentaje de mujeres internautas es de 62,3 %, el de hombres es de 66,8 %: una diferencia de 4,5 puntos porcentuales. Por otro lado, según el estudio mencionado, las mujeres percibieron inequidades en relación al financiamiento privado de sus campañas, acceso a medios de comunicación y situaciones de violencia política dentro de su partido, así como en redes sociales (Melgar Vílchez et al., 2021).

Asimismo, diversos estudios identifican otras dificultades para la participación política de las mujeres peruanas y para una competencia equitativa, los cuales se analizan a continuación. Previo al análisis, es importante señalar que todas estas dimensiones son preexistentes a la pandemia del COVID-19, pero fueron impactadas y exacerbadas por la misma.

### » Acceso a recursos para el financiamiento privado de campañas

El Perú es uno de los países en los cuales no se ha regulado un financiamiento público directo de los gastos de organizaciones políticas y candidaturas durante las campañas electorales, aunque sí se ha previsto el otorgamiento de un financiamiento público indirecto a través de la denominada franja electoral, que permite el acceso gratuito a medios de comunicación públicos, privados y redes sociales según los tiempos y criterios establecidos por la Ley de Organizaciones Políticas (Ley 28094). Se entiende por financiamiento público directo la entrega por parte del Estado de subvenciones en dinero o bonos mientras que el indirecto incluye la provisión de servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, entre otros (Gutiérrez & Zovatto, 2011, p.5).

En este contexto, en el que el financiamiento de las campañas de candidatos y candidatas es pre-eminentemente privado, aunque con limitaciones señaladas por la Ley de Organizaciones Políticas en lo que se refiere a fuentes y montos<sup>30</sup>- se ha identificado que, en las elecciones 2021, las campañas de las mujeres podían ser muy austeras y basadas en el capital social cuando no había recursos económicos, apelando a los círculos cercanos a través de redes sociales como un primer paso (Melgar Vílchez et al., 2021). Estudios realizados en elecciones previas -como las elecciones parlamentarias de 2011- ya apuntaban en esa dirección y daban cuenta también del financiamiento con recursos propios o con aportes del entorno cercano a través de pequeñas actividades (Llanos & Incio, 2021). Sin embargo, también advertían que, además del propio perfil de la candidata, existen otros factores que influyen en la capacidad de recaudación de las mujeres candidatas, tales como su ubicación en las listas o el nivel de presencia en medios de comunicación (Llanos & Incio, 2021).

A ello hay que añadir las reglas institucionales que rigen la elección, que pueden exacerbar la influencia del gasto en una campaña en la elegibilidad de las candidatas. En este punto, se debe señalar que, en el marco de la reforma política a la que se ha hecho alusión en puntos previos, en 2019 se produjo una reforma constitucional (Ley 30905) que prohibió a las organizaciones políticas y a candidatos y candidatas la contratación directa de publicidad electoral en radio y televisión, punto que ha sido también recogido en el artículo 37 de la Ley de Organizaciones Políticas. Un paso para nivelar la competencia dado que sobre todo la publicidad en televisión era uno de los rubros más costosos para la realización de una campaña. Un análisis del gasto de campaña en las elecciones de 2021, bajo este nuevo marco normativo y en base a los datos consignados por el portal Claridad de la ONPE, reveló que a nivel nacional el 63,9 % del gasto correspondió a candidatos y el 36,1 % a candidatas (Llanos & Nina, 2021, p. 187)<sup>31</sup>. Al observar el gasto de electas y electos por la circunscripción de Lima, capital del país, a las mujeres les correspondió un 50,6 % de lo gastado y a los hombres un 49,4 %. Entre las 20 candidaturas que más gasto declararon (en un rango entre 60 150 y 2 131 947 nuevos soles), se ubicaron 9 hombres y 11 mujeres, de las cuales 4 fueron electas y 7 no (Llanos & Nina, 2021, p. 187)<sup>32</sup>.

Aunque hay que profundizar en los análisis, estos datos, leídos en conjunto, nos dan a entender que la legislación introducida ha ayudado a reducir ciertas inequidades provenientes del costo de una campaña electoral, y que no necesariamente un mayor gasto implica elegibilidad. Pero también nos dicen que en una democracia es necesario garantizar que la falta de dinero no sea una limitante para acceder a un cargo de elección popular, en particular cuando quienes candidatean ingresan recién a la política y/o no cuentan con recursos económicos para afrontar los costos de una campaña. Esta implica una mínima inversión en aspectos logísticos y organizativos de movilización y difusión por vías ajenas a los medios televisivos y radiales. Por ello, es necesario explorar nuevas acciones afirmativas para apoyar a las mujeres candidatas, esta-

30. Al respecto puede revisarse el artículo 30-A que establece límites por aportante de montos equivalentes a 50 unidades impositivas. Así como el artículo 31 que señala las fuentes de financiamiento prohibidas.

31. Para este cálculo se excluyó a un candidato que representó el 38,7 % del gasto de los hombres que postularon.

32. También para este cálculo se excluyó al candidato señalado en la nota anterior.

blecer limitaciones al gasto privado, así como fuentes de financiamiento público de campañas para equilibrar la competencia.

En ese sentido es destacable que, en el año 2020, a través de la Ley 31046, el Congreso de la República realizó nuevas reformas a la Ley de Organizaciones Políticas en lo que respecta al financiamiento público. Entre ellas se posibilitó que el financiamiento público otorgado a los partidos y alianzas electorales con representación parlamentaria pueda ser usado no solo para gastos de funcionamiento ordinario (hasta en un 50 %) sino también, en no menos del 50 %, para actividades de formación, capacitación, investigación y difusión (que pueden estar orientadas a procesos electorales) especificando que deben hacerse bajo “criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres” (art. 29 LOP). La reforma también incluyó como uno de los principios a ser respetado en la propaganda política la “igualdad y no discriminación por lo cual la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, ni racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos” (art. 42 LOP).

Finalmente, se estableció respecto de la franja electoral que “los partidos políticos y alianzas electorales y la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE deben asegurar que se realice bajo criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres” (art. 37 LOP). En noviembre de 2021, la ONPE, a través del *Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios*<sup>33</sup>, recoge estas modificaciones. Las elecciones subnacionales de 2022 serán un hito importante para evaluar la implementación de esta política y sus impactos.

#### » Acceso de candidatas a medios de comunicación

Con relación al acceso de las candidatas a los medios de comunicación para poder ganar visibilidad ante la opinión pública y difundir sus propuestas, en esta elección los espacios informativos de carácter noticioso cobraron mayor relevancia debido a la prohibición ya señalada de contratar publicidad en radio y televisión. Desde hace algunos años, el JNE viene realizando monitoreos de medios con enfoque de género durante las campañas electorales. En 2021, cuantificó las menciones en programas informativos de una muestra de medios con sede en Lima y de alcance nacional entre el 15 de marzo y el 11 de abril (JNE, 2021e). Dicho estudio abarcó a candidatas de todas las organizaciones políticas en contienda, a diferencia de este diagnóstico que solo abarca a aquellas que obtuvieron representación en el Congreso.

Un estudio posterior, a partir de los datos recolectados por el JNE, y que incluye solo a los candidatos y candidatas de partidos con representación en el Congreso, realizó un análisis centrado solo en la circunscripción de Lima basándose en que la muestra no incluía un número representativo de medios regionales, y porque las candidaturas reflejadas se correspondían mayormente con la circunscripción de Lima, la más grande del país (Llanos & Nina, 2021). Estos datos muestran que, en televisión, las candidatas limeñas tuvieron un 44,6 % de cobertura frente a un 55,4 % de los hombres, en tanto que en la radio la diferencia era de un 40 % vs. un 60 % (Llanos & Nina, 2021, p. 189). El análisis concluyó que, aunque la metodología usada por el JNE difiere de la usada en elecciones previas, en las que se medía el espacio de la cobertura en segundos y centímetros, pareciera haber un incremento de la cobertura de candidatas mujeres, pese a que no llega a equipararse con la presencia paritaria en las listas.

Al analizar la cobertura de los medios, se observa que estos tienden a concentrar su atención solo en ciertas candidaturas y que los perfiles seleccionados suelen tener experiencia pública previa, posiciones altas en las listas o integrar las planchas presidenciales en cargos de vicepresidencia (Llanos & Nina, 2021). Esta tendencia se condice con testimonios de candidatas que percibieron que “los medios de comunicación favorecieron a candidatas(os) más conocidas(os) o polémicas(os) en sus espacios de entrevista y debate”, que “su tiempo en los medios fue breve y

33. Véase la Resolución Jefatural No. 001669-2021-JN/ONPE (ONPE, 2021, 30 de noviembre).

limitado” y que “algunas mujeres no se sentían consideradas aptas para los debates electorales sobre temas especializados” (Melgar Vílchez et al., 2021, p. 92).

### » **La violencia contra las mujeres en la vida política: acoso político contra las mujeres durante las campañas electorales**

A la evidencia ya citada en la dimensión 1 sobre la magnitud del acoso político a mujeres candidatas en elecciones regionales 2018 y elecciones parlamentarias 2020 y 2021, se suman estudios cualitativos en los que las candidatas manifiestan haber sufrido o conocido casos de acoso también en sus organizaciones políticas. Según Melgar Vílchez y otros (2021), los atribuyen al temor de los hombres a ser desplazados, al enojo por una mejor ubicación en las listas o a intenciones de que abandonen sus candidaturas (p. 93). A la vez, manifiestan dificultades para denunciar dichas situaciones ante las instancias ordinarias de disciplina o ética existentes en las organizaciones políticas: por los costos en tiempo y exposición que puede significar hacerlo; porque algunas organizaciones no dan trámite a las denuncias ya que su actividad partidaria está restringida a épocas electorales; porque lo consideran una distracción a su agenda como candidatas; o por miedo a perder vínculos o crearse enemistades en la organización (p. 94). Además, un espacio donde las mujeres denuncian mayormente sufrir el acoso son las redes sociales, en las que son víctimas de ataques públicos y privados relacionados con su experiencia, su orientación política, o reciben insinuaciones inapropiadas por el mero hecho de ser mujeres (p. 95).

Hay que recordar que, al momento de la elección 2021, no se había promulgado aún la Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. Durante la elección analizada, la falta de una norma específica intentó paliarse mediante la inclusión en el Pacto Ético Electoral suscrito durante las elecciones por diecisiete de las 24 organizaciones en contienda, que incluía trece compromisos, entre ellos: “Rechazar y erradicar cualquier tipo de discriminación, como todo acto de acoso y violencia política que amenace la participación política de las mujeres” (Compromiso 7) (Andina, 2021). Asimismo, el Ministerio de la Mujer lo incluyó como una modalidad de violencia en sus fichas de valoración de riesgo y en la atención de los CEM. Sin embargo, ambas medidas no lograron tener los resultados esperados (DP, 2021). Estos esfuerzos se sumaron a la Ruta de atención, procedimiento interno implementado por el JNE para atender las denuncias sobre vulneraciones de este tipo contra los derechos políticos de las candidatas antes los Jurados Electorales Especiales<sup>34</sup>.

La brecha en la denuncia de este tipo de hechos se observa claramente al cruzar los siguientes datos: mientras que, al hacer seguimiento a los mecanismos alternativos, se obtuvo que 4 casos fueron atendidos por el MIMP y 3 denuncias fueron recibidas por el JNE (DP, 2021, p. 17), en la encuesta ya citada realizada por el JNE a candidatas en las elecciones de 2021, el 47 % manifestó haber sido víctima de violencia política basada en género, en particular en redes sociales. La violencia en la vida política hacia las mujeres en las redes sociales es una de las manifestaciones tipificadas por la Ley 31155 - Ley que Previene y Sanciona el Acoso Político contra las Mujeres. Avanzar hacia mecanismos efectivos para su aplicación en el espacio digital requiere el diseño de políticas públicas innovadoras que deberían ser desarrolladas en la reglamentación de la ley.

### » **La cultura política: sesgos y estereotipos, el obstáculo de fondo**

Finalmente, un tema que requiere también ser abordado son las creencias, opiniones y percepciones que tienen los y las votantes respecto de los liderazgos femeninos. Estas están en la base de una cultura política a través de la cual dichos liderazgos son observados, evaluados, y favorecidos u obstaculizados. Al respecto, el PNUD realizó un estudio en el Perú que se basó en una encuesta realizada a 3010 personas (50,9 % de mujeres y 49,1 % de hombres) a través del portal <https://encuestame.pe/> entre el 11 y el 21 de enero de 2021. Del sondeo se desprende

34. Para más detalles consultar [https://saednef.jne.gob.pe/AcosoPolitico/RegistroWeb\\_Acoso](https://saednef.jne.gob.pe/AcosoPolitico/RegistroWeb_Acoso)

la existencia de tres hallazgos: 1) una favorabilidad de partida a la participación política de las mujeres; 2) una identidad común positiva por parte de las mujeres; y 3) la persistencia de sesgos de género al valorar sus liderazgos políticos (Llanos & Incio, 2021).

Respecto del primer punto, el 73,2 % de los/las encuestados/as respondió que dicha participación debe aumentar; el 25,2 %, que debía seguir igual; y un muy minoritario 1,5 % señaló que debería disminuir. Además, el 93 % se mostró dispuesto/a a votar por una mujer como presidenta de la República y solo un 7 % no. Y el 95,6 % respondió que sí votaría por mujeres al Congreso, mientras un 4,4 %, que no.

Sobre el segundo punto, la desagregación por sexo de las respuestas reveló la existencia de una identidad común positiva desprendida de la categoría mujeres que busca reforzarse y que se expresó en respuestas más positivas a varias de las preguntas realizadas. Por ejemplo, para más mujeres que hombres era importante el incremento de su participación (un 83,8 % frente a un 62,4 %); su participación había sido beneficiosa (un 69,8 % frente a un 59,2 %); e influía positivamente que la candidata fuera mujer (un 30,5 % frente a un 23,9%).

Por último, en cuanto al tercero, se encontraron sesgos de género cuando se preguntó si los hombres son mejores líderes que las mujeres. Aproximadamente, uno de cada cinco entrevistados/as (20,8 %) estuvo de acuerdo o muy de acuerdo. Además, se identificó que persisten estereotipos de género. Por ejemplo: un 40,1 % consideró que a las mujeres “por su propia naturaleza les interesa más ocuparse del ámbito privado” y un 56,7 % señaló que “son mejores para el cuidado de los niños, los enfermos y los ancianos”. Asimismo, un 47,9 % estuvo muy de acuerdo y de acuerdo en que las mujeres “son más emocionales al momento de tomar decisiones”; un 36,9 % muy de acuerdo y de acuerdo con que “tienden a permitir que sus emociones influyan en su liderazgo”; y un 31,5 % muy de acuerdo y de acuerdo con que “tienen más dificultades para enfrentar retos que los hombres”.

Estos estereotipos, como señala el estudio, pueden “generar disonancias respecto de los modelos masculinizados de liderazgo construidos socialmente, que al operar en el imaginario cultural del electorado pueden penalizar.

### II.2.5.3 DE LA PRESENCIA AL PODER EFECTIVO

Al igual que en la anterior investigación, la metodología de Atenea permite analizar en qué medida la presencia de las mujeres se traduce en un acceso equitativo a las posiciones de mayor poder dentro del parlamento y, por tanto, impulsa el avance hacia un ejercicio pleno de sus derechos políticos que no se limite a observar solo el acceso. Es claro que ha habido un importante avance en términos cuantitativos, pero ¿cómo se ha traducido este avance en el acceso a posiciones clave de poder parlamentario? Un primer indicador es la composición de la Mesa Directiva del Congreso. La actual directiva -elegida para el periodo 2021-2022- está integrada por un hombre y tres mujeres, una de las cuales ejerce la Presidencia en la actualidad. Se trata de la séptima mujer en llegar a este cargo<sup>35</sup>.

Al estar integrada la Mesa Directiva por un 75 % de mujeres, en este indicador se obtuvo una puntuación de 100 puntos, similar a la obtenida en 2017, pues al inicio de dicha legislatura la composición de la directiva era similar: tres mujeres, una de las cuales era también presidenta.

35. Las mujeres que han ejercido previamente la Presidencia del Congreso peruano son Martha Chávez (1995-1996), Martha Hildebrandt (1999-2000), Mercedes Cabanillas (2006-2007), Ana María Solórzano (2016-2017), Luz Salgado (2016-2017) y Mirtha Vásquez a.i. (del 17/12/2020 al 26/07/2021).

**Cuadro 19:** Evolución histórica de la presencia de hombres y mujeres en cámara baja/única 1980- 2021

Período legislativo	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	Porcentaje mujeres
1980 – 1985	No disponible	No disponible	No disponible	No disponible
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	35,0
2000	1	4	5	80,0
2001 – 2006	18	2	20	10,0
2006 – 2011	16	4	20	20,0
2011 – 2016	13	7	20	35,0
2016 – 2021	12	7	19	36,8

Fuente: *Elaboración propia basada en Llanos y Nina (2017), actualizada a 2021*

Otro espacio relevante son las presidencias de las comisiones parlamentarias: tienen una función dictaminadora, ofrecen una alta visibilidad a las/os parlamentarias/os, y su reparto y asignación es el resultado del peso de las bancadas y la interacción entre reglas parlamentarias y las propias reglas partidistas (Llanos & Nina, 2017). En esta medición, las mujeres ocupan un 33,3 % (8 de 24), por lo cual en este indicador se obtuvo un puntaje de 66,6, porcentaje y puntaje similares a los registrados en la primera aplicación de Atenea. Estos son datos que llaman la atención y que requieren de futuras profundizaciones, pues, a pesar de que se ha incrementado notoriamente el número de mujeres en el parlamento, su presencia en las presidencias de comisiones se ha mantenido estática.

**Cuadro 20:** Presidencias de comisiones ordinarias desagregadas por sexo a noviembre de 2021

	Hombres	Mujeres	Total comisiones	Porcentaje comisiones presididas por mujeres
Cámara Baja/Única	16	8	24	33,3 %

Fuente: *Elaboración propia en base a información del Congreso de la República (s. f.).*

Tal como se analizó en el caso del Ejecutivo, en el Parlamento es importante observar también el tipo de comisiones que desempeñan las mujeres de acuerdo a la clasificación que utiliza Atenea, aplicada al total de las 24 comisiones ordinarias existentes. Esta vez las mujeres desempeñaban el 38,9 % de las comisiones de “producción y preservación del sistema” por lo que en dicho indicador se obtuvo una puntuación de 77,8. Son 7 comisiones (de las 18 incluidas en esta doble categoría), de las cuales 3 corresponden a “producción” (Agraria; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; y Trabajo y Seguridad Social) y 4 a “preservación del sistema” (Constitución y Reglamento; Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales; Justicia; Pueblos Andinos). Estas cifras muestran un incremento de 2 comisiones presididas por mujeres (11,1 puntos

porcentuales), lo que da cuenta de ciertos avances hacia la eliminación de las segregaciones temáticas que han mantenido a las mujeres más asociadas a comisiones relacionadas con lo reproductivo. Ello, porque en la medición de Atenea 2017 las mujeres en estas comisiones representaban un 27,8 %, al estar en 5 de 18 (Llanos & Nina, 2017).

**Cuadro 21:** Tipos de comisiones desempeñadas por mujeres a noviembre de 2021

Nombre de Comisión	Presidenta
1. Agraria (“Producción”)	Viviam Rodríguez
2. Constitución y Reglamento (“Preservación del sistema”)	Patricia Juárez
3. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado (“Preservación del sistema”)	Norma Yarrow
4. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (“Producción”)	Silvia María Monteza Facho
5. Justicia y Derechos Humanos (Preservación del sistema)	Gladys Margot Echaíz de Núñez Izaga
6. Mujer y Familia (Reproducción)	Elizabeth Sara Medina Hermosilla
7. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (Preservación del sistema)	Margot Palacios Huamá N
8. Trabajo y Seguridad Social (Producción)	Isabel Cortez Aguirre

Fuente: *Elaboración propia basada en información del Congreso de la República (s. f.)*

Dicho esto, como en el diagnóstico anterior, nuevamente la presencia de las mujeres en las vocerías y/o jefaturas de las bancadas es absolutamente minoritaria: solo una de nueve vocerías es ejercida por una mujer. Ello representa apenas un 11,1 % del total de las vocerías, lo cual se traduce para este indicador en una puntuación de 22,2. Al respecto, se debe precisar que, si bien son 10 las organizaciones políticas que alcanzaron representación parlamentaria, el Partido Morado no alcanzó el número necesario para formar su propio grupo parlamentario, por lo que tuvo que unirse a la bancada de Somos Perú, formando el grupo parlamentario Somos Perú-Partido Morado. Por tanto, eran 9 las bancadas que existían en el Congreso al momento de esta recolección de información (noviembre- diciembre de 2021).

En todo caso, la realidad es similar a la registrada en el primer diagnóstico realizado, cuando se constató que solo 1 de 6 bancadas era liderada por una mujer (el 16,7 %). Lo que refleja la persistente escasa voluntad de las organizaciones políticas de colocar en primera línea a sus parlamentarias en un cargo de alta visibilidad y gran influencia política, por sus funciones tanto a nivel público, parlamentario como al interior de cada uno de los grupos.

**Cuadro 22:** Jefaturas de bancada (por sexo) en el Congreso a noviembre de 2021

	Hombres	Mujeres	Total Jefes/as de bancada	% Jefas de bancada
Cámara Baja/Única	8	1	9	11,1 %

Fuente: *Elaboración propia en base a información del Congreso de la República (s. f.)*

#### II.2.5.4 INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN EL PARLAMENTO

En el presente informe no se presentan cambios sustantivos respecto de la institucionalidad encargada de promover el tratamiento de los derechos y representación de los intereses de las mujeres al interior del legislativo, pero sí en los espacios informales. Desde 1995 existe una comisión dictaminadora, la Comisión de la Mujer y Familia, por lo que en este indicador se obtuvo la puntuación completa (100 puntos). Pero no se ha avanzado en dotar al parlamento de una Unidad Técnica que permita promover y aplicar una perspectiva de género en el diseño y elaboración de proyectos de ley, por lo que no se obtuvo puntaje en este indicador.

Respecto de espacios informales de concertación que puedan promover avances en los derechos de las mujeres, tejer alianzas interpartidarias y visibilizar la presencia de mujeres, en 2006 se creó la denominada Mesa de Mujeres Parlamentarias (MMPP). La Mesa se autodefine como:

*un espacio multipartidario de diálogo y concertación integrado por las Congresistas de la República (...) que en pleno uso de sus derechos y facultades, en el ejercicio de sus funciones y durante el periodo de su mandato, se comprometen a actuar concertadamente para promover la equidad de género y la igualdad de oportunidades para todas la personas, como condiciones fundamentales para alcanzar el desarrollo, fortalecer la democracia, contribuir a la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos (Congreso de la República del Perú, 2017).*

Como ya se señaló en el informe previo de Atenea,

*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, un cargo rotativo anualmente (Llanos & Nina, 2017, p. 44).*

Iniciada esta legislatura, en setiembre de 2021, un grupo de parlamentarias impulsó la reactivación de la Mesa, lo cual generó un consenso que llevó a la realización de una ceremonia pública presidida por la presidenta del Congreso, con la participación de todas las mujeres electas para este nuevo período<sup>36</sup>. En noviembre del mismo año se llevó a cabo una reunión virtual para la elección e instalación de la mesa directiva de la MMPP para el período 2021-2022.

Sin embargo, esta mesa no pudo ser electa ni instalada debido a desacuerdos en la conformación de la directiva, ya que mientras un grupo de parlamentarias proponía que su composición fuera de diez integrantes (una por cada agrupación con representación en el Congreso), otro sostenía que debían elegirse tres integrantes de conformidad con el encargo realizado por la Presidencia del Congreso<sup>37</sup>. Al no existir un reglamento para la elección de esta Mesa, se truncó el proceso de elección y se abrió un proceso de consulta con la Oficialía Mayor del Congreso, pese a que este fue un espacio concebido desde la flexibilidad y no integra la institucionalidad formal del parlamento; por tanto, su funcionamiento depende en estricto de la voluntad de sus integrantes. A la fecha de elaboración de este diagnóstico, la Mesa no ha estado funcionando. Por tanto, aplicando un principio de realidad respecto de una existencia que debe traducirse en una voluntad efectiva de reactivación, en este indicador no se obtuvo ninguna puntuación.

<sup>36</sup>. Al respecto véase <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/mesa-de-mujeres-parlamentarias-trabajara-sin-sesgo-politico/>

<sup>37</sup>. Al respecto véase la sesión virtual transmitida en [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=1019314121970763](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1019314121970763)

## II.2.6 Dimensión 6. Poder Judicial y Electoral

*Esta es la segunda dimensión del presente diagnóstico con mayor incremento en la puntuación con respecto a la primera medición de Atenea: 32,8 puntos más sobre el puntaje obtenido en la anterior aplicación, que fue de solo 43,9 puntos y la sitúo entre los espacios de participación política críticos en ese momento. La mejora se produce por una mayor presencia de mujeres en las posiciones de mayor jerarquía del Poder Judicial y por la incorporación de una mujer en el pleno del JNE. Además, se observan destacables esfuerzos normativos por transversalizar una perspectiva de género en el accionar de dichos poderes.*

**Cuadro 23:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021 Dimensión VI

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
VI. Poder Judicial y Poder Electoral	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación	31,6	80	+49
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	0	50	+50
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	100	100	0
	<b>Total dimensión</b>		<b>43,9</b>	<b>76,7</b>	<b>+32,8</b>

Fuente: Elaboración propia basada en Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021.

En esta nueva medición, se observan avances reflejados en la puntuación en el IPP que ha pasado de 43,9 puntos en 2017 a 76,7 en 2021. En primer lugar, en la composición de la Corte Suprema de Justicia, órgano integrado por la Presidencia del Poder Judicial y todas las judicaturas supremas titulares. A noviembre de 2021, dicha instancia estaba integrada por un 40 % de mujeres (4 de 10) y estaba presidida –por primera vez en los 196 años de existencia del Poder Judicial- por una mujer. Por ello, en el indicador respectivo, el puntaje obtenido fue de 80 puntos. En el informe previo, dicha presencia fue de apenas un 15,8 % (3 de 19). En términos absolutos, el incremento se explica por una reducción en el número de integrantes del pleno y la incorporación de una magistrada más.

**Cuadro 24:** Composición por sexo de la Corte Suprema de Justicia del Poder Judicial a noviembre de 2021

	Hombres	Mujeres	Total magistrados y magistradas	% magistradas
Corte Suprema de Justicia	7	4	10	40 %

Fuente: elaboración propia basada en información del Poder Judicial (s. f.)

### Avances en la transversalización de género en el Poder Judicial

Si bien no se han incluido aún principios de igualdad en la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres establece que, para efectos del cumplimiento de dicha ley, el Poder Judicial y el Sistema de Administración de Justicia deben (art. 7):

- Garantizar el acceso a la justicia en igualdad de oportunidades impulsado la modificación de actitudes y valores discriminatorios en los operadores de justicia;
- Implementar políticas que permitan procedimientos justos, efectivos y oportunos, para la denuncia de situaciones de violencia sexual, así como para su reparación, eliminando, además, obstáculos para el acceso a la justicia en particular de mujeres rurales, indígenas, amazónicas y afroperuanas; y
- Desarrollar programas de formación y capacitación de personal y operadores de justicia incorporando contenidos de género, interculturalidad y derechos humanos.

El 21 de julio de 2016, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprobó la Resolución Administrativa de la Presidencia del Poder Judicial nro. 223-2016-P-PJ que resuelve en su art. 1:

*Instituir el “Enfoque de Género” como una política a ejecutar por el Poder Judicial en todos sus niveles y estructuras organizacionales” y en su art. 2 “(...) aprueba la creación de la Comisión de Justicia de Género; debiéndose poner en conocimiento del Consejo Ejecutivo y de la Gerencia General del Poder Judicial para los fines consiguientes.*

Dicha Comisión, que tiene como objetivo institucionalizar el enfoque de género en todos los niveles de la administración de justicia a nivel nacional para alcanzar la meta de la igualdad de género y eliminar la discriminación hacia las mujeres, trabaja a partir de cuatro objetivos estratégicos: 1) la transversalización del enfoque de género; 2) la aprobación de la normatividad e implementación de políticas institucionales que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres; 3) el fortalecimiento de capacidades de juezas y jueces, personal jurisdiccional y administrativo, incorporando el enfoque de género; y 4) el desarrollo de un sistema de información que brinde insumos para la implementación de políticas institucionales. La misma cuenta con un plan de trabajo 2017-2021 y un plan de actividades para 2021.

Además, desde agosto de 2016, se cuenta con documentos de gestión para el fortalecimiento de capacidades de jueces y juezas en materia de género como el Plan Nacional de Capacitación a Jueces, sobre Justicia con Perspectiva de Género periodo 2016, RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 081-2016-P-CE-PJ (2016). De obligatorio cumplimiento por todas las dependencias jurisdiccionales y administrativas del Poder Judicial, tiene como objetivo *“proporcionar los conceptos y las herramientas metodológicas, para que los operadores de justicia competentes en la aplicación de la Ley N° 30364, cuenten con herramientas que les permita 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. Asimismo, dentro de los objetivos específicos está preparar y emitir órdenes de protección eficaces que: a) detengan la violencia, b) protejan a las víctimas, c) requieran tratamiento apropiado para el agresor; y d) faciliten el cumplimiento en casos civiles y penales de violencia, contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar”*.

En el caso de la máxima instancia del JNE, que es la entidad dentro del sistema electoral peruano analizada por Atenea al ser el órgano jurisdiccional que imparte justicia en materia electoral, nuevamente se observó un ligero incremento. Si en el informe anterior no había ninguna mujer integrando el Pleno, esta vez lo integra una, que representa un 25 % del total de magistrados/as. En el indicador que mide la presencia de mujeres en el órgano jurisdiccional electoral de cada país se obtuvo 50 puntos.

Es importante aclarar que el Pleno del JNE está compuesto por cinco integrantes elegidos de a uno por la Corte Suprema (que ejerce la Presidencia), por la Junta de Fiscales Supremos (que ha elegido a la integrante mencionada), por el Colegio de Abogados de Lima, por las/os decanas/os de las facultades de derecho de las universidades públicas y por las/os decanas/os de las facultades de derecho de las universidades privadas. Sin embargo, desde julio de 2020, dicho Pleno ha venido funcionando con solo cuatro magistrados, debido a los problemas afrontados por el Colegio de Abogados de Lima para elegir al/la representante que le corresponde<sup>38</sup>. En este caso la mejora está también asociada en términos absolutos a la reducción de integrantes del pleno.

**Cuadro 25:** Integración por sexo del JNE a diciembre de 2021

	Hombres	Mujeres	Total magistrados y magistradas	% magistradas
Máxima instancia Órgano Jurisdiccional Electoral	3	1	4	25 %

Fuente: *Elaboración propia basada en JNE (s. f. c)*

En esta dimensión, se obtuvo una puntuación de 100 puntos en el indicador Existencia de un mecanismo o unidad de género en la máxima instancia del Órgano Jurisdiccional Electoral de su país, ya que desde diciembre de 2016 existe el Comité de Género del Jurado Nacional de Elecciones -creado mediante Resolución N° 193-2016-P/JNE-, que tiene como objetivo “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”. Este comité se encuentra integrado por miembros titulares y suplentes de 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)<sup>39</sup>. Si bien la Ley Orgánica del JNE no incluye disposiciones relacionadas con la igualdad, ni existen acciones afirmativas reguladas para el fortalecimiento de capacidades de sus trabajadoras, a través del Comité de Género se llevan a cabo acciones de capacitación en incidencia sobre el enfoque de género<sup>40</sup>.

38. A Al respecto ver <https://canaln.pe/actualidad/colegio-abogados-suspende-elecciones-elegir-su-representante-ante-jne-n431897>

39. Tomado de <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/4881>

40. Al respecto ver “JNE obtiene primer lugar en ranking de equidad de género en organizaciones 2018” disponible en <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Nota/6722>

## II.2.7 Dimensión 7. Poder Partidos políticos

Por segunda vez, esta dimensión se ubica en un escenario crítico para el ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres, pero ahora con retrocesos. Se ha pasado de obtener 56,7 puntos a 49,9 puntos, es decir 6,8 puntos menos respecto de la primera implementación de Atenea en el país. Cabe mencionar que, por la alta volatilidad de las organizaciones políticas en el país, no se observan todos los partidos analizados en 2017. Si bien se ha incrementado en promedio la presencia de mujeres en Comités Ejecutivos Nacionales, en esta ocasión hay un descenso en el porcentaje de partidos comprometidos con la igualdad de género y/o la no discriminación por sexo como principio rector de la vida partidaria. También hubo menos partidos con propuestas incluidas en programas de gobierno con enfoque de igualdad de género durante la campaña electoral de 2021. Además, se observó menos partidos con unidades de la mujer y se mantuvo su escasa influencia cuando dichas instancias existen. Ningún partido ha implementado aún las medidas mandatadas por ley para prevenir y sancionar el acoso político contra las mujeres.

**Cuadro 26:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021 Dimensión VII

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
VII. Partidos Políticos	134	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo	83,3	65	- 18,3
	135	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional	47	59,6	+12,6
	136	Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad	83,3	70	-13,7
	137	Habilitación normativa de la Unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participantes en la definición de candidaturas	0	0	0
	138	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial	70	55	-15
<b>Total dimensión</b>			<b>56,7</b>	<b>49,9</b>	<b>-6,8</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021.

En el caso peruano se han observado, desde el retorno a la democracia en los años ochenta, dificultades para la consolidación e institucionalización de un sistema de partidos. También una predominancia -en particular a partir de los años noventa- de organizaciones políticas entendidas como vehículos electorales de carácter más bien personalista, que pueden ser suficientes para solventar competencias electorales (Levitsky & Cameron, 2010). Con los años se ha producido una alta volatilidad de las organizaciones políticas con representación en el Congreso, en un contexto de gran debilidad de la institucionalidad partidaria. Esta debilidad ha llevado incluso a caracterizar al Perú en algunos momentos como una democracia sin partidos (Levitsky, 2014).

En la elección de 2021, solo 3 partidos repitieron representación en el Congreso con respecto a la primera aplicación de Atenea y, por lo tanto, forman nuevamente parte de este análisis: Fuerza Popular, Acción Popular y Alianza por el Progreso. Las 7 restantes son agrupaciones que han surgido como actores novedosos o reinventados bajo nuevas denominaciones, en una oferta electoral que cambia de elección en elección.

En el caso de las 10 organizaciones analizadas, solo 4 –Acción Popular, Alianza para el Progreso, Avanza País y Juntos por el Perú- han incluido en sus estatutos como principios rectores de su actividad partidaria principios de igualdad de género o de no discriminación por sexo. Asimismo, 5 -Partido Democrático Somos Perú, Partido Morado, Perú Libre, Somos Perú, Podemos Perú y Somos Perú- incluyen alusiones genéricas a la no discriminación o la igualdad. Finalmente, 1 partido -Fuerza Popular- no incluye alusión alguna. El puntaje promedio obtenido en el indicador que mide el compromiso estatutario con estos objetivos fue de 65 puntos, un retroceso respecto de la primera aplicación de Atenea.

**Cuadro 27:** Tipos de comisiones desempeñadas por mujeres a noviembre de 2021

Partido político	Detalle en estatutos
Acción Popular	<p><b>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.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 4: FINES</b></p> <p><i>El Partido tiene como fines específicos los siguientes: ...</i></p> <p><b>10. Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los aspectos.</b></p>
Alianza Para El Progreso	<p>Artículo 6°.- PRINCIPIOS</p> <p><b>2. Igualdad para no ser discriminado en el ejercicio de los derechos ciudadanos,</b> con pleno respeto al ordenamiento legal vigente y uso de los medios oficiales de comunicación, en igualdad de condiciones.</p> <p>Artículo 7°.- FINALIDAD El Partido se constituye con la finalidad de:</p> <p><b>22. Asegurar la incorporación plena de la mujer,</b> los jóvenes, los discapacitados y los integrantes de las comunidades campesinas y nativas <b>en el quehacer nacional, en igualdad de oportunidades y con pleno respeto a sus derechos fundamentales.</b></p>
Avanza País - Partido de Integración Social	<p>D.- De los Fines: constituyen fines de la Organización Política:</p> <p>1. Contribuir al fortalecimiento del sistema democrático sirviendo como instrumento de integración social de todos los peruanos de bien que aspiren a construir una nación próspera, desarrollada y <b>con igualdad de oportunidades para todos, sin distinción de origen, raza, etnia, sexo, idioma.</b></p> <p><b>13. Velar por los derechos de la mujer,</b> revalorar su gran aporte a la sociedad y fomentar prácticas que permitan una mayor participación en todas las esferas de la vida nacional.</p>
Juntos Por El Perú	<p>Artículo N° 4.- De sus principios Juntos por el Perú se guía por la Declaración de Principios y Valores de la Unidad, como son los siguientes:</p> <p>b. Trabajar y crear conciencia para el desarrollo de un espíritu de <b>igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres.</b></p>

Fuente: Elaboración propia basada en los Estatutos de las organizaciones analizadas disponibles en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), del JNE (s. f. d).

En lo que respecta a la presencia de las mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN), el promedio país fue de 29,8 %, con una puntuación en este indicador de 59,6 puntos. Solo un partido, Fuerza Popular, cuenta con un CEN paritario; otro partido, Somos Perú, alcanza un 43,8 % de mujeres; tres partidos -Acción Popular, Renovación Popular y Juntos por el Perú- se ubican entre un 30 % y 35 % de mujeres, y los cuatro partidos restantes se ubican por debajo del 30 %.

**Cuadro 28:** Integración por sexo de Comités Ejecutivos Nacionales de partidos analizados

Nombre	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres en máximas instancias ejecutivas
1. Acción Popular	11	6	17	35,3
2. Alianza Para El Progreso	8	2	10	20,0
3. Avanza País - Partido de Integración Social	10	1	11	9,1
4. Fuerza Popular	4	4	8	50,0
5. Juntos Por El Perú	14	6	20	30,0
6. Partido Democrático Somos Perú	9	7	16	43,8
7. Partido Morado	13	6	19	31,6
8. Perú Libre	10	3	13	23,1
9. Podemos Perú	14	4	18	22,2
10. Renovación Popular	6	3	9	33,3
<b>Total País</b>	<b>99</b>	<b>42</b>	<b>141</b>	<b>29,8 %</b>

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del ROP del JNE (s. f. d)*

Además, son 7 (de 10) los partidos que contemplan estatutariamente la existencia de una Unidad de la mujer, aunque ninguno le otorga facultades para influir en la selección de candidaturas. En el indicador que mide la existencia de estas unidades, el puntaje obtenido fue de 70 puntos, y en el de habilitación normativa para dicha selección 0 puntos. Los partidos que no cuentan con estas unidades son Fuerza Popular, Partido Morado y Alianza por el Progreso<sup>41</sup>. En la anterior aplicación de Atenea, más partidos en la muestra respectiva contaban con Unidades de la mujer. En cambio, lo que se mantiene es la falta de influencia, en particular, para la selección de candidaturas, y, en general, el escaso peso político que tienen estas unidades en las organizaciones partidarias. Solo cuatro de las diez organizaciones definen estatutariamente sus funciones: Acción Popular, Perú Libre, Juntos por el Perú y Podemos Perú. Salvo el caso de Acción Popular, con un enfoque de igualdad de derechos y democracia paritaria, sus labores suelen ampliarse hacia “actividades o roles tradicionales como la promoción de la familia, la integridad de niños, niñas, adolescentes y personas con discapacidad” (Melgar Vélchez et al., 2021, pp. 43-44).

En la campaña electoral de 2021, solo un partido -Juntos por el Perú- presentó propuestas relacionadas con la igualdad de género en las cuatro categorías contempladas por Atenea. Por su

41. En el caso de Alianza por el Progreso, no existe un artículo específico en el Estatuto que prevea su existencia, aunque haya una referencia tangencial en el artículo 32 en el marco de coordinaciones entre secretarías. En el caso de Fuerza Popular, una modificación estatutaria ha establecido la existencia de una Secretaría de Familia y ya no de la Mujer.

parte, tres partidos -Fuerza Popular, Somos Perú y Partido Morado- lo hicieron en tres categorías. Otros tres -Alianza por el Progreso, Podemos Perú y Perú Libre- lo hicieron en dos categorías. Y los tres restantes -Acción Popular, Avanza País y Renovación Popular- en solo una categoría. La puntuación promedio en este indicador fue de 55 puntos, también menor a la obtenida en 2017, que fue de 70 puntos. Se debe precisar que la puntuación se obtiene si la organización política presenta al menos una propuesta con enfoque de género, es decir, aquellas que “promueven la igualdad real entre varones y mujeres en las distintas esferas de la vida cotidiana personal y en la sociedad” (Dador & Llanos, 2006).

La mayoría de las propuestas se concentraron en la temática de igualdad de oportunidades, 9 de cada 10 organizaciones analizadas, seguidas por la no violencia contra las mujeres: 7 de 10. Por otra parte, solo 3 organizaciones de 10 presentaron propuestas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, y otras 3 sobre participación política de las mujeres. El detalle de las propuestas puede ser revisado en el Anexo 2 de este diagnóstico. Vale la pena advertir que, en medio de un contexto de avances normativos paritarios, hubo dos partidos que propusieron la pérdida de la autonomía y máxima jerarquía ministerial de las que ahora goza el MIMP, para fusionarlo o colocarlo en el ámbito del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social<sup>42</sup>.

Sin embargo, es necesario señalar que, aunque es importante que las organizaciones políticas incluyan este tipo de compromisos en sus planes electorales de gobierno, es imprescindible también que las propuestas tengan centralidad en sus mensajes de campaña. No es solo lo que escriben, sino también lo que comunican a los y las votantes, que no necesariamente revisan dichos planes. En el caso peruano, los debates públicos entre candidatos/as son ya consustanciales a los procesos electorales presidenciales. Si bien algunas cadenas televisivas suelen organizarlos, puede decirse que aquellos convocados por el JNE son los que más atención concitan.

En 2021 fueron organizados tres debates en marzo, durante la primera vuelta, en los que participaron todas/os las/os candidatas/os. En el primero, la violencia contra las mujeres fue un tema mencionado y/o respondido por tres candidatas/os, ya que el formato escogido permitía la formulación de preguntas por parte de los moderadores, pero no fue un tema central; en el segundo, el tema no fue mencionado por ningún/a candidata/o; y, en el tercero, la violencia y la igualdad fueron mencionadas, pero en un contexto de disputa política entre dos candidatos, además de alusiones de rechazo de otros dos candidatos a la denominada “ideología de género”<sup>43</sup>, sin explicar qué entendían por dicho concepto<sup>44</sup>.

Finalmente, en esta dimensión, la Ley 31155, Ley que previene y sanciona el acoso político contra las mujeres, introdujo una modificación en la Ley de Partidos Políticos para establecer que las organizaciones políticas, a partir de su vigencia (marzo de 2021), están obligadas a implementar las siguientes medidas internas para la prevención, erradicación y sanción de acoso político: establecimiento y sanción de actos de acoso político; regulación de procedimientos aplicables y reportes semestrales al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (art. 5.6). Ninguna organización política había incorporado medidas de este tipo en sus documentos estatutarios en 2021 (Melgar Vélchez et al., 2021).

42. Podemos Perú en el primer caso y Alianza por el Progreso en el segundo.

43. En general, la denominación “ideología de género” se utiliza para atacar la agenda y compromiso hacia la igualdad de género, pretendiendo desconocer los estándares internacionales y compromisos de los Estados en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres y niñas.

44. Al respecto se puede ver Llanos, Beatriz. ¿Qué ofreció la campaña electoral presidencial del Bicentenario a las mujeres peruanas? Portal digital Pata Amarilla. 6 de abril de 2021. Disponible en <https://www.patamarilla.com/2021/04/que-ofrecio-la-campana-del-bicentenario-a-las-mujeres-peruanas/>

## II.2.8 Dimensión 8. Poder Local

Los niveles de gobierno subnacionales analizados en esta dimensión, aun cuando han experimentado ligeros incrementos en el puntaje respecto a la primera implementación de Atenea, siguen estancados configurándose como los espacios de mayor subrepresentación de las mujeres en el país, en particular en relación con el porcentaje de alcaldesas. La dimensión ha incrementado su puntuación de 3,2 puntos, pero sigue situada en torno a los 30 puntos totales, lo que la ubica muy lejos de un escenario paritario. La aplicación de la ley de paridad por primera vez en las elecciones regionales y municipales en 2022 será otra prueba de fuego para observar cómo la combinación de esta medida con sistemas electorales diferentes, junto con las estrategias partidarias, permiten avanzar hacia una presencia más equilibrada de mujeres y hombres en la participación política.

**Cuadro 29:** Comparación de puntajes obtenidos en el IPP calculados en 2017 y 2021 Dimensión VIII

Dimensión	N°	Indicadores	Puntaje Atenea 2017	Puntaje Atenea 2021	Diferencia
VIII. Poder Local (Municipal)	139	Porcentaje de alcaldesas	5,6	9,2	+3,6
	140	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal	57	59,8	+2,8
	<b>Total dimensión</b>		<b>31,3</b>	<b>34,5</b>	<b>+3,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Nina (2017) y cálculo del IPP de Atenea 2021.

El nivel local fue otra de las dimensiones consideradas críticas en el informe anterior, y presenta un preocupante estancamiento, pues apenas ha pasado de 31,3 puntos en 2017 a 34,5 puntos en 2021. La mayor subrepresentación de las mujeres sigue estando en los cargos de alcaldías, donde en las últimas elecciones de 2018 fueron electas un 4,8 % de mujeres. En el indicador que mide su presencia en estos cargos se obtuvo solo 9,2 puntos. Una nueva elección que ratifica una tendencia histórica: en los últimos años las mujeres alcaldesas nunca han superado el 5 % de presencia en estos cargos, donde no aplica ninguna medida paritaria que obligue a las organizaciones políticas a equilibrar sus postulaciones.

**Cuadro 30:** Mujeres electas en alcaldías y concejalías 2010-2018

Año elección	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
<b>Elección alcaldías</b>				
2010	1731	69	1800	3,8
2014	1751	51	1811	4,6
2018	1760	84	1760	4,8

Año elección	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
<b>Elección concejalías</b>				
2010	7404	2784	10188	27,3
2014	7411	2596	10367	28,5
2018	7487	3192	10679	29,9

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del JNE (s f. e)*

En el caso de las concejalías, donde hasta las elecciones de 2018 aplicó la cuota de género que establecía un mínimo de 30 % de candidaturas de mujeres, aunque sin ningún mandato de ubicación en las listas (cerradas y bloqueadas), la presencia de mujeres no ha superado el 30 %. En las elecciones de 2018, el porcentaje alcanzado fue de 29,9 %, lo que supuso una puntuación de 59,8 puntos en el IPP de Atenea.

Según la Ley de Elecciones Municipales, la elección de alcaldías y regidurías se realiza en simultáneo, aunque en nominaciones separadas, y para un plazo de cuatro años sin reelección. El concejo municipal se elige bajo un sistema electoral proporcional atenuado, con nominaciones en listas cerradas y bloqueadas, asignándose los cargos para la lista ganadora en función de lo que más le favorezca, ya sea la aplicación de la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos. El resto de los cargos se reparte entre las demás listas también en virtud de la cifra repartidora. Bajo este sistema, un informe de la Defensoría del Pueblo muestra, en base a información del JNE, que hubo un 40 % de candidaturas de mujeres en listas municipales provinciales y un 39 % en municipales distritales. De estas, en el primer caso, un 44 % fue colocada en el tercio inferior de las listas, y en el segundo, un 40 % en el tercio medio (DP, 2019, p. 20). En resumen, son resultados que deben leerse en el marco de un sistema potencialmente favorable, pero con ausencia de un mandato de posición y con estrategias partidistas adversas a la elegibilidad de las mujeres.

Este escenario cambiará con la aplicación de la Ley 31030, que establece que, en el caso de los concejos municipales, las organizaciones políticas deben presentar listas paritarias y con alternancia entre hombres y mujeres. No podrán, por tanto, enviar al final de las listas a las mujeres, lo que incrementará su elegibilidad. La cercanía a una paridad de resultado puede verse influenciada por el encabezamiento de las listas -que como muestra el ámbito legislativo suele ser esquivo para las mujeres- y por la fragmentación en los resultados si en el nivel local se presentarían muchas candidaturas dispersas y con poca votación. En el caso de las alcaldías, no se logró incluir en la nueva legislación la paridad horizontal, entendida como el reparto equivalente entre hombres y mujeres de las nominaciones para estos cargos. Ello supone un déficit por corregir, pues históricamente las organizaciones políticas han postulado escasamente mujeres en dichas posiciones. En las tres últimas elecciones municipales (2010, 2014 y 2018) las organizaciones políticas han presentado menos del 10 % de mujeres candidatas para alcaldías (DP, 2019, p. 21).

Si bien el mecanismo Atenea no analiza los niveles de gobierno intermedios por no ser necesariamente comunes a todos los países de la región, en el caso peruano es relevante observar los niveles de participación de las mujeres en los gobiernos regionales. Es claro que se replica la subrepresentación en los niveles ejecutivos, pues, en el caso de las gobernaturas, en las elecciones de 2018 no se eligió a ninguna gobernadora regional. Por otro lado, ha habido un marcado descenso de mujeres en consejerías regionales donde se pasó de un 28,1% de mujeres en 2010, a un 23,4 % en 2014, y un 19,2 % en 2018. En el caso de las candidaturas de mujeres a consejerías regionales, donde aplicaba la cuota de género, las candidaturas de mujeres llegaron a un 43 %. En el caso de candidaturas a gobernaturas regionales, en los últimos tres procesos -2010, 2014 y 2019-, tampoco se ha superado el 10 % de postulaciones, y en 2018 fue de apenas un 8 % (DP, 2019, pp. 20-22).

**Cuadro 31:** Mujeres electas en gobernaciones y consejerías regionales 2010-2018

Año elección	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% mujeres
<b>Elección gobernaciones</b>				
2010	25	0	25	0
2014	24	1	25	4
2018	25	0	25	0
<b>Elección consejerías</b>				
2010	184	72	256	28,1
2014	210	64	274	23,4
2018	265	63	328	19,2

Fuente: *Elaboración propia en base a datos del JNE (s. f. e)*

En el caso de este nivel de gobierno, la Ley 31030, como ya se ha señalado, sí incluyó la paridad horizontal en la fórmula de candidatas/os a gobernador/a y vicegobernador/a regional. Si las estrategias partidistas apuestan por el minimalismo en el cumplimiento de la paridad, es probable que la tendencia sea postular a las mujeres en los cargos de vicegobernatura, dejando irresuelto el déficit en la oferta electoral de mujeres para cargos de gobernación. Además, se tiene la obligación de respetar la paridad y alternancia en las circunscripciones en las que se presenten consejeras/os regionales. Aquí entra en juego un sistema de elección en el que cada una de las provincias de los departamentos constituye una circunscripción electoral en que se debe elegir al menos un/a consejero/a regional, en cuyo caso se gana por mayoría; de elegir dos, se aplica la cifra repartidora para asignar el cargo a las listas con mayor votación. En este marco, habrá que prestar atención a las provincias en las cuales serán postuladas las mujeres. La experiencia comparada muestra que, forzados a la paridad, los partidos pueden optar por ubicar a las mujeres en distritos electorales donde consideran que tienen menos oportunidades de ganar, tal como se señala en el diagnóstico de Atenea realizado en México (Peña & León Ramos, 2017).

#### La cuota étnica y las mujeres en el nivel regional y local: ¿qué sabemos?

Desde el año 2002, las leyes de elecciones regionales (Ley nro. 27683) y municipales (Ley nro. 26864) incluyen la denominada cuota étnica, que obliga a las organizaciones políticas y movimientos a incluir en la lista de candidatas/os a consejos regionales y para regidurías provinciales un mínimo de 15 % de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de las provincias donde existan dichas poblaciones, las cuales son determinadas por el JNE. En el año 2006, durante su primera aplicación, esta fue aplicada en 11 departamentos y 29 provincias mientras que, en 2018 (año de las últimas elecciones), lo fue en 20 departamentos y 131 provincias (JNE, s. f., p. 2).

Según información recopilada por el JNE, solo para las candidaturas a concejos municipales provinciales (regidurías), en 2006 se presentaron 451 candidaturas indígenas (2,7 % del total); en 2010, 482 (2,8 % del total); en 2014, 1584 (8,6 % del total) y en 2010, 2616 (12,9 % del total). Se observa un progresivo incremento de candidaturas que va en paralelo al incremento de provincias en las que la cuota ha sido aplicada. Dicho esto, al desagregar las postulaciones por sexo, se observa que, salvo en las elecciones de 2010, han sido nombrados más hombres que mujeres con diferencias a favor de los candidatos, que van desde los 7 puntos porcentuales (en 2006) a los 24 puntos (en 2018). Esto podría deberse a que -tal como se señaló en la primera aplicación de Atenea (Llanos & Nina, 2017)-, las organizacio-

nes políticas suelen identificar candidatas que reúnan requisitos para diferentes medidas afirmativas, que en ese momento eran la cuota de género, la cuota étnica, pero también la cuota joven<sup>45</sup>. Situación que incrementa la postulación de candidatos hombres en desmedro de la compensación a grupos excluidos (Del Castillo, 2012), lo que estas cifras ratifican.

**Cuadro 32:** Candidaturas y electos/as por cuota indígena a concejos provinciales (por sexo)

Sexo	2006		2010		2014		2018	
	Candidatura	Electo/a	Candidatura	Electo/a	Candidatura	Electo/a	Candidatura	Electo/a
Hombre	53,4	76,2	47,5	70,6	59,8	86,2	61,8	84,7
Mujer	46,6	23,8	52,5	29,4	40,2	13,8	38,2	15,3

Fuente: Elaborado en base a información del JNE (s. f.)

Respecto de la elegibilidad de las mujeres indígenas que postulan, los datos muestran una elección mayoritaria de hombres en todas las elecciones analizadas, que se ha agravado en las de 2014 y 2018, donde apenas el 13,8 % y el 15,3 %, respectivamente, de los/as elegidos/as eran mujeres, pese a que el número de cargos en los que aplica se ha ido incrementando progresivamente. Estudios previos realizados (Zambrano & Uchuypoma, 2015) han señalado cómo la participación de las mujeres indígenas –ya sea como candidatas o electas- en el marco de esta cuota enfrenta brechas económicas y sociales previas, como menores ingresos, brechas educativas, menor experiencia laboral y en organizaciones sociales con liderazgos masculinizados o participaciones tuteladas por esposos y/o padres. Pero también brechas político-institucionales como menores recursos económicos para sus campañas, problemas para el ejercicio del cargo por ausencia de un enfoque intercultural (por ejemplo, relacionado con el uso de sus idiomas nativos), y situaciones de acoso político con mayor prevalencia contra mujeres indígenas y jóvenes.

### La cuota joven en las elecciones regionales y municipales: participación de las mujeres

En 2006, mediante la Ley nro. 28869, se reguló la inclusión en las candidaturas a regidurías de no menos del 20 % de jóvenes menores de 29 años. En 2009, se amplió dicha cuota a las candidaturas para la integración de consejos regionales, a través de la Ley nro. 29740. Ambas disposiciones fueron aplicadas por primera vez en las elecciones regionales y municipales de 2010. En el caso de las elecciones regionales, su aplicación ha supuesto un incremento de la presencia de jóvenes en las postulaciones.

Antes de su aplicación, en 2006 solo fueron postuladas/os el 17,3 %, mientras que en 2010 el porcentaje se situó en 31,5 %; en 33,7 % en 2014; y en 34 % en 2018 (JNE, s. f., p. 2). Al desagregar estos datos por sexo, se observó que en 2006 el 69,4 % de postulaciones bajo dicha cuota eran mujeres; en 2010 el 76 %, en 2014 el 80 % y en 2018 el 72,4 % (JNE, s. f., p. 3). Sin embargo, esto debe entenderse en el marco de lo que se ha denominado “conurrencia de cuotas” (JNE, s. f., p. 3), una estrategia partidista que ha consistido en que los perfiles de las mujeres seleccionadas permitan simultáneamente el cumplimiento de la cuota del 30 % (vigente hasta las elecciones previas de 2018) y la cuota joven. Además, si bien las nominaciones se han incrementado, los y las jóvenes elegidos/as solo representaron el 14 % en 2010 y 2014, así como el 6 % en 2018, registrándose una mayor elegibilidad de mujeres que hombres (JNE, s. f., p. 5).

45. Tanto para el nivel regional como para el local, las respectivas leyes electorales establecen que las listas deben estar compuestas por un mínimo de 20 % de postulantes menores de 20 años.

## DIMENSIÓN 1. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN EL MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

En esta dimensión el país muestra un robusto marco normativo, que hace que esta sea una de las dimensiones que mayor puntaje haya recibido. El país cuenta con un precepto de igualdad y no discriminación en su texto constitucional, con una Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia con las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, que tiene un carácter integral, y una normativa en el Código Penal que sanciona la discriminación por razones raciales, étnicas, religiosas o sexuales, con penas agravadas en caso quien cometa dichos actos fuera funcionaria/o pública/o. Como se verá en siguientes conclusiones, el país ha dado un paso enorme al aprobar por la vía legal una ley de paridad y alternancia al abrirse una ventana de oportunidad para reformas legales en 2020.

Sin embargo, la paridad no está incluida en la Constitución peruana como sí ocurre en países como México o Ecuador, lo cual dota de una mayor protección jurídica a este tipo de medidas. Las reformas constitucionales requieren una doble votación cualificada en dos legislaturas, lo que hace difícil una reforma de este tipo, que, además, no se ha posicionado como una demanda en la agenda pública peruana.

Aunque no constituye un indicador de Atenea y, por lo tanto, no puntuó en el IPP, también debe destacarse que en 2021 se aprobó en Perú la Ley 31155 - *Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política*, cuyo objetivo es establecer mecanismos de atención, prevención, erradicación y sanción del acoso contra las mujeres, por su condición de tales, en la vida política, con la finalidad de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y que participen en igualdad de condiciones. Sin embargo, su reglamentación está aún pendiente de precisiones legislativas solicitadas al Congreso por el JNE, además de existir un proyecto de ley presentado en el Congreso que busca fortalecer elementos importantes para su implementación efectiva no recogidos en la Ley 31555.

### En ese sentido, se recomienda:

- Acelerar el debate y tratamiento en el Congreso del pedido de modificación de la Ley 31155 realizado por el JNE, así como del Proyecto de Ley nro. 1491/2021-CR que propone la *Ley de fortalecimiento de la prevención y sanción del acoso político de las mujeres en la vida política*, de modo que se afine la legislación y el avance hacia su reglamentación e implementación efectiva.
- Monitorear desde la sociedad civil el nivel de cumplimiento de las obligaciones establecidas por parte de las instituciones señaladas por la Ley 31155 - *Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política*, al cumplirse más de un año de su promulgación (de manera complementaria a la obligación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de presentar informes anuales).
- Implementar una unidad especializada de trabajo -ya sea en el JNE o en el MIMP- que se enfoque en el monitoreo de redes sociales, a fin de identificar y prevenir actos de ciberacoso basado en género contra las mujeres en política (tanto en período electoral como no electoral).
- Apoyar técnicamente, desde la cooperación internacional y/o las organizaciones de la sociedad civil en el plano nacional, al MIMP para el diseño, implementación y difusión del registro nacional de los casos de acoso político, así como del Observatorio Nacional del Acoso Político contra la Mujer.
- Apoyar técnicamente al MIMP para el diseño de mecanismos de evaluación de los avances y resultados sobre la atención, prevención y sanción del acoso político.
- Dar lineamientos que permitan una articulación intragubernamental (en el nivel nacional) y entre niveles de gobierno (nacional-subnacional) para generar y fortalecer capacidades y

herramientas de cara a la adopción de políticas en virtud de lo dispuesto por la Ley 31155.

- Incluir, como parte de los procesos de educación cívica y formación electoral que implementan las autoridades electorales (también en períodos no electorales), contenidos relacionados con la prevención y sanción del acoso contra las mujeres en política.
- Iniciar, tanto desde el MIMP como desde las autoridades electorales, políticas sostenidas de sensibilización dirigida a medios de comunicación (nacionales y locales) para difundir los alcances y obligaciones establecidas por la *Ley que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política*.

## DIMENSIÓN 1. DERECHO AL SUFRAGIO

Las mujeres siguen siendo la mayoría en el padrón electoral: el 50,4 %. Sin embargo, su participación electoral durante la pandemia de COVID-19 se redujo. Pero esta disminución se enmarca en una reducción general de la participación electoral de hombres (71,4 %) y mujeres (70,3 %) en 2021 respecto de 2016, pese a la obligatoriedad del voto, ligeramente más acuciada en el caso de las mujeres. En el caso de las elecciones de 2016, la participación de las mujeres estuvo por encima de la de los hombres (83,3 % vs. 79,9 %). Esto significa que la participación de las mujeres disminuyó en 13 puntos mientras que la de los hombres lo hizo en 8,5 puntos.

En apartados previos se ha mencionado cómo la pandemia ha afectado desproporcionadamente el ejercicio de los derechos de las mujeres y se ha visto cómo también ha impactado en los derechos políticos de las mujeres candidatas. Aunque es necesario realizar análisis más en profundidad, no debe descartarse que el peso de las tareas de cuidado de personas mayores, enfermos/as y niños/as, al haber recaído en mayor medida en las mujeres, pueda ser una de las causas de una mayor reducción de su participación electoral respecto del 2016. Como se ha señalado en el apartado correspondiente, dado que la participación electoral en el país está en declive desde 2016 pese a la obligatoriedad del voto, es necesario avanzar en investigaciones que brinden explicaciones a esta situación con una perspectiva de género, interseccionalidad y derechos humanos.

### Por tanto, se recomienda:

- Promover investigaciones sobre las causas del descenso de la participación electoral en el país, con perspectiva de género y con un énfasis particular en aquellos sectores que, por su mayor vulnerabilidad o situaciones de doble/triple discriminación (por ejemplo, por etnia, raza, diversidad sexual o de género, discapacidad, edad), pueden verse impedidos o enfrentar mayores obstáculos para acudir a votar o ejercer el voto.
- Solicitar a la ONPE que proceda a sistematizar y publicar, de manera permanente, datos desagregados por sexo y con un enfoque interseccional sobre la participación electoral tanto para futuros procesos electorales en todos los niveles de elección, como de períodos previos para analizar su evolución histórica.

### DIMENSIÓN 3. CUOTA/PARIDAD

Es la dimensión que mayor incremento ha presentado con un puntaje de 77,8 puntos, debido a la aprobación en 2020 de la Ley 31030 que reguló la paridad. El puntaje contrasta con el obtenido en la primera aplicación de Atenea, cuando estaba vigente la cuota de género del 30 %, que fue de solo 46,7 puntos. Fueron factores clave de este importante avance hacia la paridad la apertura de una ventana de oportunidad para la discusión de reformas políticas en medio de un choque de poderes (Ejecutivo y Legislativo); la insistencia y persistencia del movimiento feminista y de un movimiento amplio de mujeres; aliados institucionales articulados que han bregado por el cambio; así como haber podido permea la posición de nuevos actores políticos clave. También hay que considerar que se trató de un momento con condiciones excepcionales: un Congreso extraordinario elegido en 2020 para cumplir el mandato de aquel elegido en 2016 y posteriormente disuelto; y elecciones durante los picos más graves de la pandemia de COVID-19.

La nueva normativa da respuesta a los problemas de acceso a cargos de elección popular que la cuota no había podido resolver al haber devenido en un techo para la representación de las mujeres en términos de postulación, pero también de elegibilidad al combinarse, en el caso de las elecciones parlamentarias, con un sistema de representación proporcional con doble voto preferente. Respecto de su ámbito de aplicación, la norma reguló la aplicación inmediata de la paridad vertical (a lo largo de la lista) y alternancia en las ubicaciones de hombres y mujeres a partir de las elecciones de 2021, extendiéndola a las planchas presidenciales (integradas por las candidaturas a las Presidencias y a la primera y segunda Vicepresidencia), a las candidaturas al Parlamento Andino, a las consejerías regionales, a los concejos municipales y a los cargos directivos de los partidos políticos (aunque en este último caso no se especifica la obligación de alternancia). Sin embargo, su aplicación no se amplió a cargos del Poder Ejecutivo y de la administración pública, por lo cual no se obtuvo puntuación en el indicador respectivo de Atenea.

En indicadores que miden el porcentaje y en la mayoría de los que miden el diseño de la norma, tanto a nivel legislativo como a nivel local, se obtuvo la puntuación completa (100 puntos). El porcentaje se ha incrementado del mínimo de 30 % de hombres o mujeres regulado por la cuota (que en la práctica se aplicó solo a las mujeres), al 50 %. Además, se incorporó el mandato de posición de alternancia hombre-mujer/mujer-hombre, algo de lo que carecía la cuota. Asimismo, la regulación no contempla restricciones que eximan totalmente o parcialmente de su aplicación a las organizaciones políticas. Sin embargo, la regulación sobre la sanción frente al incumplimiento de la paridad y alternancia no se incluyó en la normativa de paridad y, por tanto, no se incorporó en las leyes orgánicas electorales, lo cual sería deseable. Únicamente se ha regulado vía reglamento electoral, pero es una norma de menor jerarquía normativa y solo válida para cada proceso electoral.

Si bien este aspecto no es medido por Atenea, hay que señalar que la Ley avanzó en la regulación de la paridad horizontal, pero solo para candidaturas a gobernaciones regionales y no así en postulaciones a legislativos o concejos municipales. Además, en el caso del Legislativo y el Parlamento Andino, esta medida aplica desde las primarias para la selección de candidaturas y se establece un mecanismo de suplencia de género (reemplazo de una candidatura del mismo sexo) para la elaboración de la lista final en caso un candidato o candidata no pudiera ser incluido. También, como se evidencia en las dimensiones 5 y 6, queda todavía el desafío de que la paridad dialogue con la diversidad de las mujeres, y que las acciones afirmativas existentes -en particular la cuota étnica- avancen hacia postulaciones en las que haya un equilibrio entre hombres y mujeres. Asimismo, que se permea la composición de los órganos de selección partidaria de candidaturas. Como se ha visto en el análisis de las elecciones internas, estos están integrados mayoritariamente por hombres.

**Por tanto, se recomienda:**

- Perfeccionar el diseño de la normativa de paridad y alternancia incorporando las disposiciones sobre sanción de no inscripción frente a incumplimientos en las respectivas leyes orgánicas de elecciones.
- Perfeccionar la reglamentación para asegurar que el JNE pueda verificar el cumplimiento de la paridad después de culminados los procesos de tachas.
- Incorporar en el régimen de paridad y alternancia la paridad horizontal para encabezamientos en nominaciones a cargos legislativos, de concejos municipales y alcaldías.
- Ampliar legalmente la aplicación de la paridad a la composición de todos los órganos deliberativos partidarios, en particular, los encargados de la selección de candidaturas (como asambleas y convenciones).
- Diseñar mecanismos institucionales para que la paridad se complemente con otras medidas afirmativas o de reserva de escaños, que permitan una mayor incorporación en las nominaciones a cargos de elección popular de las mujeres en su diversidad.
- Establecer candados normativos en el caso de las mujeres para evitar la superposición de la paridad, la cuota étnica, la cuota de jóvenes o cualquier otra cuota que se integre para garantizar la inclusión de grupos históricamente excluidos y/o subrepresentados en el ámbito político, por parte de las organizaciones políticas.

## **DIMENSIÓN 4. PODER EJECUTIVO**

Podría decirse que esta dimensión permanece estancada, lo que se traduce en un aparente mantenimiento del puntaje (69,7 puntos en 2017 vs. 68 puntos en 2021), pero implica retrocesos en varios indicadores. En un país donde no ha habido mujeres en la Presidencia, y su postulación a dicho cargo ha sido minoritaria, la Ley 31030 extendió la obligación de la paridad y alternancia a las denominadas planchas presidenciales. Si bien en elecciones previas se habían producido postulaciones minoritarias a las candidaturas a primera y segunda Vicepresidencia, la aplicación de la Ley tuvo como consecuencia que, en las 18 planchas presidenciales presentadas, aunque solo hubo dos mujeres como candidatas a la Presidencia, 16 fueran postuladas a la primera Vicepresidencia (frente a una candidatura en las elecciones de 2016).

Como se ha señalado, una característica del contexto político y del período gubernamental que se analiza en este informe, ha sido una gran inestabilidad en la designación y duración de los gabinetes ministeriales: cuatro desde julio de 2020, cuando inició el Gobierno. Los datos recogidos por este diagnóstico corresponden al segundo gabinete ministerial designado en 2021, en el cual la presencia de las mujeres fue de solo un 26,3 %. Es una cifra muy lejana de la paridad y un retroceso respecto de tendencias previas, aunque se trata de la cifra más alta de esta gestión: su primer gabinete tuvo un 10,5 % de mujeres, el tercero un 22,2 % y el cuarto un 16,7 %. Además, en el gabinete analizado, las mujeres solo ocupaban un 16,7 % de las carteras de “producción” (Trabajo) y “preservación del sistema” (Presidencia del Consejo de Ministras/os), percibidas generalmente como de un mayor peso político.

A estos déficits cuantitativos y cualitativos, en un contexto de alta expectación por el posicionamiento de la paridad en la agenda pública (aun cuando no sea obligatoria en el Poder Ejecutivo), se le suma la designación de personas en cargos ministeriales con antecedentes de denuncias por violencia basada en género, lo que ha generado graves cuestionamientos desde los movimientos feministas, de mujeres y de la opinión pública en general. En el caso de los viceministerios se observó también un descenso en la presencia de las mujeres, pues mientras en 2017 representaba un 34,3 %, a noviembre de 2021 el porcentaje era de un 30,6 %. Según datos de SERVIR, dado que la administración pública peruana está integrada por un 47 % de mujeres, y

que en dicha administración el 40 % son funcionarias y directivas, se destaca la existencia de techos de cristal reforzados y probables sesgos de género para su designación en las posiciones más altas del Poder Ejecutivo.

Se encontró también una tendencia opuesta a la anterior aplicación de Atenea respecto a la diferencia por sexo en la duración de las mujeres en los gabinetes analizados: una mayor duración promedio para las mujeres en el análisis de 2017, y una menor en este. Al respecto, existe un vacío en el análisis sobre las causas de mayores o menores duraciones en los gabinetes: las mujeres, ¿son más o menos prescindibles en el marco de una crisis ministerial?, ¿están en carteras más expuestas o más estables desde un punto de vista político, lo que influye en su duración?, ¿existen sesgos de género en la evaluación de su desempeño que afectan su permanencia? En suma, se requieren investigaciones específicas que exploren cualitativamente la trayectoria de las mujeres en estos espacios -en un contexto normativo sin paridad para el Ejecutivo- que ayuden a entender sus trayectorias, su duración en los cargos y las dificultades específicas que encuentran al ejercerlos. También, que aborden cómo la pandemia de COVID-19 afectó la estructura de oportunidades de las mujeres para el acceso o permanencia en cargos ministeriales.

Respecto de la institucionalidad de género, el país ha mantenido el más alto puntaje (100 puntos) dado que se cuenta con el Ministerio de la Mujer, dotado de la más alta jerarquía y rango ministerial desde su creación en 1996. Con veintiséis años de existencia, cuenta desde 2019 con una Política Nacional de Género y desde 2020 con un Plan Multisectorial. En el contexto político analizado, la alta rotación e inestabilidad de cargos ministeriales es un tema de preocupación de cara a la continuidad de las políticas públicas ya diseñadas y el rol rector del Ministerio.

#### En ese sentido, se recomienda:

- Ampliar la aplicación de la paridad al Poder Ejecutivo en lo que respecta a los altos cargos de decisión, es decir ministerios, viceministerios y cargos de dirección en la administración pública, instituciones descentralizadas, así como en las designaciones en las empresas públicas.
- Fortalecer las capacidades técnicas y presupuestales del MIMP para seguir trabajando en aliviar el agravamiento de las brechas de género en el ejercicio de los derechos de las mujeres como consecuencia de la pandemia de COVID-19, así como para impulsar políticas, planes y acciones orientadas hacia una democracia paritaria en el país.
- Apoyar el liderazgo en la transversalización del enfoque de género del MIMP hacia toda la Administración pública, promoviendo especialmente la incidencia y capacitación del personal en otros ministerios o sectores, así como garantizando un rol en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.
- Realizar, ya sea desde la academia y/o desde las organizaciones internacionales, un diagnóstico cualitativo sobre las trayectorias de las mujeres en cargos ministeriales y principales cargos de la administración y gestión pública, para identificar obstáculos para el ejercicio del poder y la construcción de trayectorias profesionales igualitarias en el Ejecutivo que incluya un análisis específico de afectaciones particulares derivadas de la pandemia de COVID-19.
- Impulsar, a partir del diagnóstico realizado, medidas de conciliación, servicios de cuidados y rutas de atención para el acoso político contra las mujeres, entre otras, que permitan que las mujeres que desempeñan cargos en el Poder Ejecutivo y la Administración pública cuenten con condiciones igualitarias para el desempeño de sus cargos.

## DIMENSIÓN 5. PODER LEGISLATIVO

En esta dimensión se ha pasado de 68,9 puntos en 2017 a 64,2 puntos en 2021. Se observan incrementos en todos los indicadores que miden la presencia de mujeres en las nominaciones, el cumplimiento de la paridad por partido político y el acceso a cargos legislativos. Todas las listas de los partidos analizados, que son aquellos que obtuvieron representación en el Congreso, tuvieron una composición paritaria: 50 % - 50 %. Sin embargo, al mirar la información complementaria relacionada con el encabezamiento de las listas -donde, como ya se mencionó, no se logró regular la paridad horizontal-, se observó que solo el 22,3 % de estas fueron encabezadas por mujeres. Un porcentaje incluso menor al registrado en la anterior aplicación de Atenea (estando vigente la cuota anterior), cuando las mujeres cabezas de lista fueron un 27,2 %. Ello ratifica la existencia de resistencias a una oferta paritaria equilibrada cuando no existen normas que la hagan obligatoria, y sesgos de género en la selección de candidaturas que no se condicen con la competitividad mostrada por las mujeres cuando son ubicadas en las cabezas de lista. Como ya se ha explicado, el encabezar una lista, en el contexto político-electoral peruano incrementa las posibilidades de obtener una curul en el parlamento.

Respecto de la incorporación de la diversidad de las mujeres en las candidaturas, hay todavía un déficit de información oficial periódica que cruce las variables etnia, raza, diversidad sexual e identidad de género con la variable sexo. A partir de la autoidentificación, las encuestas realizadas en 2020 sitúan la participación en las postulaciones en 29 % para candidatos y candidatas de pueblos indígenas. Para la elección de 2021 se ha señalado que postularon 20 candidaturas afrodescendientes (13 mujeres y 7 hombres) y 5 candidaturas de personas LGTBI, entre las cuales, había dos mujeres lesbianas y una mujer trans. La primera aplicación de la paridad trajo una cifra inédita de mujeres electas: un 37,7 % en 2021. Si bien por las particularidades ya descritas del sistema electoral vigente para la elección del Parlamento (un sistema de representación proporcional con listas cerradas y desbloqueadas y doble voto preferencial optativo), se sabía que no se lograría una paridad de resultado, esta cifra representa un incremento de diez puntos porcentuales respecto del 2016, con un 27,7 % de mujeres electas, y de doce puntos respecto de las elecciones extraordinarias del 2020, en las que se obtuvo un 25,4 %. Pero estos avances han sido más limitados respecto de la diversidad de las mujeres: los datos existentes muestran que solo seis mujeres indígenas han llegado al Congreso hasta 2018, cuatro afrodescendientes y una mujer lesbiana. Y se requieren nuevos análisis para generar información respecto del acceso de mujeres jóvenes o con discapacidad.

En particular para las elecciones 2021, en las que siguió vigente la conformación del Parlamento a través de un sistema de representación proporcional con lista cerrada y desbloqueada y doble voto preferencial, es necesario analizar si las condiciones de la competencia estuvieron niveladas entre hombres y mujeres. El análisis complementario realizado sobre el financiamiento privado de las campañas identificó que los límites legales introducidos para la contratación de publicidad en radio y televisión ayudaron a reducir ciertas inequidades provenientes del costo de una campaña electoral y que no necesariamente un mayor gasto garantiza la elegibilidad. Aun así, asumir otros costos que puede generar una campaña puede ser una limitante para la participación de candidatas que recién ingresan a la política y/o no cuentan con recursos económicos. En lo que respecta al acceso a medios de comunicación, podría decirse que ha habido una mejora del acceso de las mujeres en promedio a la televisión y radio, en especial en Lima. Pero hay un perfil marcado de actoras que suelen ser convocadas por los medios y que concentran su atención, lo que supone una segunda limitante, sobre todo para las mujeres que recién ingresan a la política sin experiencia previa o perfiles conocidos fuera de ella.

Además, pese a los esfuerzos institucionales previos a la promulgación de la Ley de acoso contra las mujeres en la vida política, lo cierto es que las encuestas realizadas revelan que casi el 47 % de candidatas que participaron en las elecciones de 2021 experimentaron situaciones de

violencia, en particular en las redes sociales; ello contrasta con las escasas denuncias que se registraron. Entre las causas de la no denuncia, están los costos en tiempo, la falta de trámite de las denuncias por organizaciones que se activan solo en épocas electorales y el temor a sufrir represalias o perder vínculos por parte de las mujeres. Finalmente, todavía se mantienen estereotipos y sesgos de género que penalizan a las mujeres al juzgarlas, partiendo de supuestos roles que deben cumplir en el ámbito privado, que funcionan como lentes invisibles para valorar su desempeño y liderazgos en el ámbito público.

Una vez electas, una mirada a las posiciones de mayor poder en el ámbito parlamentario muestra que hay una feminización en el acceso a la Mesa Directiva (similar al inicio del período 2016): el 75 % de sus integrantes son mujeres, incluida quien ejerce la Presidencia, la séptima mujer en ostentar esta posición. Respecto de las Presidencias de las Comisiones, se observó que, pese al incremento en el número de mujeres electas, el porcentaje de comisiones que presiden se ha mantenido estático, en un 33,3 %. No obstante, sí hay una mayor diversificación del tipo de comisiones que presiden las mujeres respecto del primer análisis de Atenea, puesto que están en el 38,9 % de las comisiones de producción y preservación del sistema. Por otro lado, solo una de las vocerías o jefaturas de las nueve bancadas existentes al momento del análisis es ejercida por una mujer (un 11,1 %), un espacio altamente masculinizado en ambas mediciones. Estos datos muestran las tensiones que se producen en las instituciones parlamentarias tras el acceso de las mujeres para que su presencia resulte en un ejercicio igualitario del poder en todos los niveles.

Respecto de la institucionalidad de género en el Congreso, se sigue contando con una comisión ordinaria especializada, la Comisión de la Mujer y Familia. Sin embargo, no existen avances en la transversalización del enfoque de género en toda la actividad parlamentaria, cuyo punto de partida podría ser la existencia de una Unidad Técnica de apoyo, con la que en la actualidad no se cuenta. Por último, si bien existe una Mesa de Mujeres Parlamentarias como espacio de coordinación e intercambio informal entre las parlamentarias, su reactivación solo declarativa -sumada al hecho de que no se haya podido lograr un acuerdo para la elección de sus autoridades- muestra la fragilidad e inactividad de este espacio en lo que va del período legislativo 2021-2026.

Finalmente, por primera vez para la selección de candidaturas, se realizaron procesos internos bajo la organización de la ONPE, en base a información sobre el padrón de afiliados de RENIEC y el JNE, y con un cronograma preestablecido, manteniendo los partidos atribuciones como la selección de la modalidad de elección (voto universal de la militancia o voto a través de las/os delegadas/os). Pese a que las organizaciones políticas analizadas contaban con porcentajes paritarios e incluso superiores de militancia de mujeres, en los procesos de internas, cuando se realizaron a través del voto de la militancia, la participación de las mujeres fue ligeramente inferior que la de los hombres. Del mismo modo, cuando se realizaron a través de convenciones y delegadas/os, las delegaciones estuvieron mayoritariamente conformadas por hombres.

#### Por ello, se recomienda:

- Desarrollar un diagnóstico integral en todos los ámbitos parlamentarios sobre el estado de la igualdad entre hombres y mujeres, con el fin de impulsar el diseño y aprobación de una política o plan de acción de paridad y transversalización de género, que incorpore medidas como el reparto paritario (o al menos proporcional a la presencia de las mujeres) en posiciones de poder y el reforzamiento de la institucionalidad de género.
- Desarrollar al interior del Congreso un protocolo para la prevención y sanción del acoso y violencia política de género en contra de las mujeres parlamentarias, del servicio parlamentario y del personal administrativo.
- Invocar a las parlamentarias electas la reactivación efectiva de la Mesa de Mujeres Parlamentarias, y dotarla de apoyo técnico para la construcción de un plan estratégico que contenga consensos sobre acciones e iniciativas relacionadas con la igualdad de género en la agenda legislativa.
- Impulsar la creación de una Unidad Técnica de Género como parte del servicio parlamentario

para dotar a los y las congresistas de herramientas para incorporar una perspectiva de igualdad de género en los proyectos de ley que trabajen.

- Impulsar y/o fortalecer canales de trabajo entre el Congreso y organizaciones feministas, de mujeres y de la sociedad civil para la generación de nuevas reformas en materia de derechos políticos de las mujeres que se requieran para el avance hacia una democracia paritaria con un ejercicio efectivo de sus derechos.
- Generar espacios de coordinación entre el JNE y la ONPE para articular, establecer sinergias y potenciar sus avances en la generación de información desagregada por sexo y con mirada interseccional sobre las diferentes etapas y dimensiones de los procesos electorales bajo su competencia.
- Apoyar al JNE para consolidar e institucionalizar la generación periódica, en cada elección, de información electoral de acceso abierto desagregada por sexo, etnia, raza, edad, orientación sexual e identidad de género en las candidaturas y acceso a cargos de elección popular, con el fin de monitorear el estado de la participación política de las mujeres en su diversidad.
- En línea con lo anterior, se sugiere incorporar en la Declaración Jurada de Hoja de Vida, que debe ser presentada por cada candidatura en todo proceso electoral, preguntas relacionadas con la autoidentificación étnica y otros criterios que permitan reflejar la diversidad.
- Fortalecer, mediante iniciativas permanentes y coordinadas interinstitucionalmente, las capacidades de nuevas candidatas a elecciones congresales: para diseñar propuestas con enfoque de género; construir planes de comunicación durante la campaña y delinear perfiles mediáticos que les permitan acceder y desenvolverse mejor ante los medios; y para enfrentar actos de acoso político a lo largo de su trayectoria política.
- Establecer cuotas en las iniciativas de formación política y fortalecimiento de capacidades de candidatas para promover el acceso de mujeres militantes que postulan por primera vez, indígenas, afrodescendientes, jóvenes, con discapacidad y de la diversidad sexual y de género.
- Acompañar técnicamente a la ONPE, desde la cooperación internacional, la sociedad civil y/o la academia, en la implementación de las reformas realizadas en el año 2020 a la Ley de Organizaciones Políticas referidas al financiamiento de la política recogidas también en la nueva reglamentación de supervisión de fondos partidarios. A través del diseño de mecanismos para la aplicación, de monitoreo de su cumplimiento y/o el estudio de primeros impactos de las disposiciones que establecen criterios de igualdad, paridad y no discriminación entre hombres y mujeres en el uso de no menos del 50% de fondos públicos ordinarios otorgados a los partidos para actividades de formación, capacitación, investigación y difusión, y en la franja electoral,. También, para supervisar el cumplimiento de la prohibición de incluir mensajes sexistas, racistas o estereotipados en spots de campaña.
- Solicitar a la ONPE la producción periódica y de acceso público a datos desagregados por sexo y con enfoque de interseccionalidad en materia de financiamiento privado de campañas para identificar posibles brechas para las mujeres en el acceso a recursos para financiar sus campañas electorales y/o en la rendición de cuentas.
- Solicitar a ONPE dar prioridad al diseño de mecanismos adecuados y herramientas accesibles de rendición de cuentas para monitorear y fiscalizar el uso que se dé al financiamiento público directo otorgado a las organizaciones políticas para actividades de formación, capacitación, investigación y difusión en períodos electorales y no electorales, de manera que se realice efectivamente en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.
- Solicitar a ONPE dar prioridad al diseño de mecanismos para monitorear y fiscalizar la efectiva igualdad de trato entre candidatos y candidatas en el acceso en la franja electoral y el reparto equitativo y ausencia de contenidos discriminatorios en los spots de campaña cuyos resultados se hagan públicos durante cada campaña electoral.
- Explorar posibles acciones afirmativas para apoyar el financiamiento de las campañas de mujeres candidatas con escasos recursos económicos y/o fuentes de financiamiento público de campañas para equilibrar la competencia.

## DIMENSIÓN 6. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL

Los avances en esta dimensión en términos de presencia de mujeres han sido importantes, respecto del diagnóstico anterior. Sin embargo, aún queda un camino por recorrer para que la paridad avance en estos espacios y en particular en el JNE. Con un 40 % de mujeres en la Corte Suprema de Justicia, presidida por una mujer por primera vez en los 196 años de existencia del Poder Judicial, se está avanzando hacia el rompimiento de un techo de cristal que parecía inquebrantable hace algunos años.

Tan importante como la presencia de las mujeres en estos espacios, es que la justicia impartida tenga un enfoque de género que permita que, tal como lo señala la Ley de Igualdad de Oportunidades, se tomen en cuenta las afectaciones particulares hacia las mujeres y niñas, por ejemplo, en temas de violencia sexual o por razones de etnia o raza; se garantice su acceso a la justicia sin sesgos discriminadores por parte de jueces y juezas; y se realicen capacitaciones y formación a operadoras/es de justicia con contenidos de género, interculturalidad, interseccionalidad y derechos humanos. Desde 2016, el enfoque de género es ya una política del Poder Judicial, existe una comisión orientada a institucionalizarlo a nivel nacional y se cuenta con un Plan Nacional de Capacitación a Jueces sobre Justicia con Perspectiva de Género.

En el caso del JNE, si bien al momento de esta medición contaba ya con una mujer como integrante del Pleno, lo cierto es que -dado que los mecanismos de elección de sus integrantes no incorporan ninguna medida afirmativa ni paritaria para su composición-, no se garantiza la presencia de mujeres, ni un equilibrio en su integración a futuro. No obstante, es destacable que a nivel institucional se cuenta con una Comisión de Justicia de Género que tenga como mandato promover acciones, valores y actitudes favorables a la igualdad entre hombres y mujeres en su seno, que incluyen acciones de capacitación e incidencia sobre el enfoque de género.

También, es necesario que la transversalización de dicho enfoque pueda descentralizarse y ser adoptada y aplicada por las instancias jurisdiccionales instaladas en cada proceso electoral para dictar justicia en primera instancia en materia electoral (los denominados Jurados Electorales Especiales). En todo caso, si bien las leyes orgánicas del Poder Judicial y el JNE no incluyen disposiciones específicas relacionadas con la igualdad o acciones afirmativas para el fortalecimiento de capacidades de sus trabajadoras, es destacable que se hayan buscado otros mecanismos para avanzar en ese sentido.

**Por lo tanto, al igual que en el diagnóstico anterior, 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.
- Impulsar, por parte del JNE, una política de capacitación para la incorporación del enfoque de género orientada a quienes integren los Jurados Electorales Especiales instalados en cada proceso electoral.
- Relevar información, y realizar análisis y diagnósticos periódicos por parte del Poder Judicial, para determinar cómo está evolucionando la participación de las mujeres en su seno en los últimos años desde una perspectiva de género y diseñar acciones que puedan enriquecer los planes y acciones llevados a cabo por la Comisión de Justicia de Género.

## DIMENSIÓN 7. PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos siguen siendo un nudo crítico para la participación política de las mujeres en el país. Ello en un contexto nacional en el que la debilidad del sistema de partidos y las organizaciones políticas -que funcionan predominantemente como vehículos electorales- se está agudizando. La puntuación obtenida en esta dimensión muestra retrocesos globales y situaciones particulares por indicador. Una primera conclusión es que ha habido retrocesos en la retórica de la igualdad a nivel estatutario y programático entre las organizaciones que han logrado representación parlamentaria. Respecto de lo estatutario, solo 4 de 10 partidos incluyen a la igualdad y/o no discriminación por sexo en los principios que guían la actuación partidaria. En los planes de gobierno, solo 1 partido de 10 presentó propuestas con enfoque de igualdad de género en las cuatro categorías analizadas por Atenea. Además, las propuestas escritas no llegan a tener una centralidad en los mensajes comunicacionales de campaña de los partidos expresados en los debates entre candidatos/as.

En lo organizativo, la presencia promedio de las mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN) fue de un 29,8 %. Solo un partido, Fuerza Popular, cuenta con un CEN paritario; otro partido, Somos Perú, alcanza un 43,8 % de mujeres; tres partidos, Acción Popular, Renovación Popular y Juntos por el Perú, se ubican entre un 30 % y 35 %; y los cuatro partidos restantes se ubican por debajo del 30 %. La Ley 31030 ha dispuesto que las nominaciones para cargos de dirección del partido político sean paritarias, lo que deberá ser fiscalizado en los futuros procesos de selección de autoridades partidarias. El resultado paritario dependerá de las modalidades de postulación por las que opten las agrupaciones políticas, siendo para tal fin más favorable el uso de listas cerradas y bloqueadas. Si bien es importante la presencia paritaria en las esferas de decisión partidista, aún es un pendiente determinar el peso político y grado de influencia que tienen las mujeres en unas organizaciones que se caracterizan por una débil vida organizativa, una menguante oferta programática, y una vocación preminentemente electoralista.

Siguiendo con lo organizativo, han disminuido los partidos que cuentan con Unidades de la Mujer, y los que las mantienen -salvo una excepción- no cuentan con una concepción y visión que les permita, en medio de la fragilidad institucional, promover los intereses de las mujeres en el seno de la organización. Se mantiene, además, cuando existen, su nula influencia en procesos tan centrales como la selección de candidaturas. Finalmente, aún cuando ha transcurrido escaso tiempo desde su promulgación, ningún partido con representación en el Congreso ha tomado medidas para adecuarse a las obligaciones impuestas por la nueva Ley de prevención y sanción del acoso político.

### Por ello, se recomienda:

- Promover una reforma de la Ley 31030 para ampliar la paridad a la conformación de todo tipo de espacios de decisión y deliberación de las organizaciones partidistas como, por ejemplo, asambleas, y convenciones o tribunales electorales.
- En el marco de acciones de fortalecimiento y mayor institucionalización de las organizaciones partidistas, más allá de lo electoral, es importante trabajar con ellas y sus militancias de mujeres procesos integrales de transversalización de un enfoque de género. Estos deben incluir, por ejemplo, reformas estatutarias para la inclusión de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos organizativos, así como políticas para concretarla en el ámbito partidario; la creación y/o fortalecimiento de Unidades de la Mujer concebidas desde un rol activo para la promoción y efectivización de dicha igualdad, además de la construcción de capacidades para representar los intereses de las mujeres y plantear propuestas de política favorables al ejercicio de sus derechos humanos.
- En un contexto de alta debilidad institucional partidaria, reactivar espacios informales de intercambio entre mujeres de organizaciones políticas para construir hojas de ruta conjuntas

para fortalecer sus liderazgos al interior de los partidos e incorporar la igualdad de género como un aspecto central del accionar de las organizaciones políticas.

- Trabajar con los partidos políticos para incluir en sus estatutos compromisos con un ejercicio de la política libre de violencia basada en género y para diseñar protocolos de prevención, denuncias y sanción del acoso político contra las mujeres. De esta forma se cumpliría con la implementación de la Ley 31155, que los obliga establecer medidas internas para erradicar todo tipo de acoso contra las mujeres en la vida política entre sus afiliadas/os y candidatas, sean militantes o invitadas en sus listas.
- Trabajar con las organizaciones políticas, mecanismos de registro y reporte (al Ministerio de la Mujer) de los casos ocurridos y sancionados de acoso político contra las mujeres, para que se cumpla lo señalado por la Ley 31155.
- Establecer recursos públicos orientados por género para el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres (entre 5 a 10 % de lo recibido para funcionamiento organizativo), que sean administrados por las Unidades de la Mujer, previa elaboración de un plan estratégico para su ejecución y con la debida fiscalización por parte de las autoridades electorales competentes.
- Realizar un diagnóstico comparativo (cuantitativo y cualitativo) de las trayectorias de las mujeres en las organizaciones políticas peruanas a nivel nacional y subnacional.

## DIMENSIÓN 7. PARTIDOS POLÍTICOS

Tras dos aplicaciones de Atenea en el Perú, la grave subrepresentación de mujeres en posiciones ejecutivas a nivel local no ha logrado revertirse debido a la ausencia de una normativa que obligue a las organizaciones políticas a presentar una oferta electoral mínimamente equilibrada entre hombres y mujeres. Ante la ausencia de una norma legal, la voluntad de promover liderazgos de mujeres en estos niveles de gobierno es prácticamente inexistente. Aunque se requieren mayores estudios para determinar las causas específicas en este nivel de gobierno, la evidencia recabada en el nivel parlamentario sobre acceso a encabezamientos de listas muestra cómo estas situaciones se deben a sesgos en la selección y a resistencias partidistas debido a la percepción de pérdida de posiciones de poder antes que al rendimiento electoral que pueden tener las mujeres cuando compiten.

La nueva regulación de paridad y alternancia en las elecciones regionales y municipales claramente tendrá un impacto en futuros procesos electorales en la conformación de las fórmulas a gobernaciones y listas a concejos regionales y municipales, donde se logrará una oferta paritaria. Pero otra cuestión será testear su aplicación y el logro de una paridad de resultado con otros tipos de sistemas electorales, en los que, además, entran en juego otros factores como la masculinización en los encabezamientos, la fragmentación partidaria o las propias estrategias electorales de los partidos, hasta ahora poco inclinadas a promover los liderazgos de las mujeres. Dicho esto, es posible que se superen los resultados obtenidos con la regulación de cuota, en particular en los concejos municipales. Ahora bien, desde el punto de vista de la diversidad, la evidencia muestra -en el caso de las elecciones municipales- la alta masculinización en las candidaturas para la cuota indígena, la escasa elegibilidad de las mujeres a través de esta medida y la superposición de perfiles, también en el caso de las mujeres, por parte de las organizaciones políticas para cumplir a la vez con las diversas medidas de acción afirmativa reguladas en el país, lo que limita un mayor acceso de la diversidad de las mujeres a estos niveles de gobierno.

**Por ello, se recomienda:**

- Promover una reforma a la ley de paridad para incorporar la paridad horizontal en candidaturas a alcaldías y procurar una paridad cruzada, de modo que al menos en la mitad de las

circunscripciones electorales donde se presentan fórmulas a gobernaturas y vicegubernaturas dichas fórmulas estén encabezadas por una mujer.

- Diseñar análisis, documentar y alertar sobre estrategias partidarias orientadas a postular predominantemente a las mujeres en distritos en los que la organización cuenta con menores oportunidades de obtener un triunfo electoral, durante las elecciones regionales y municipales de octubre de 2022 y futuras elecciones.
- Trabajar campañas y acciones de concienciación -desde las autoridades electorales y el MIMP- con actores políticos y medios de comunicación, para prevenir situaciones de violencia y acoso político, con énfasis en el ámbito digital, durante las elecciones regionales y municipales, ya que la competencia electoral local suele ser particularmente violenta para las mujeres.
- Trabajar con las organizaciones políticas nacionales, regionales y municipales procesos de mediano plazo para la aplicación de las normas de paridad y alternancia, y para la prevención y sanción del acoso político contra las mujeres, de forma tal que se las concientice sobre las ventajas que representan estas medidas para la democratización de sus organizaciones y su reconexión con la sociedad.
- Realizar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre las dificultades particulares que enfrentan las mujeres en las contiendas electorales a nivel local, así como en el ejercicio del poder en estos niveles de gobierno.
- Diseñar e implementar desde el MIMP un programa de formación permanente para futuras mujeres líderes con enfoque de interseccionalidad en el nivel local, que fortalezca sus capacidades para construir una trayectoria política en estos niveles de gobierno.
- Seguir apoyando el fortalecimiento de redes de mujeres autoridades en el nivel local, como la RENAMA, al ser espacios de aprendizaje mutuo y de incidencia en la agenda pública sobre las necesidades particulares que afrontan las mujeres en el ejercicio del poder.
- Explorar la generación de una instancia técnica, ya sea en la Presidencia del Consejo de Ministros o en el MIMP, que funja como contraparte de las mujeres en cargos de autoridad en niveles subnacionales con el fin de asistir al diseño de proyectos con perspectiva de igualdad de género.

## RELACIÓN DE INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA INCLUIDA EN FICHAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DIAGNÓSTICOS NACIONALES

Dimensión	Información complementaria
<b>I. Compromisos Nacionales con La Igualdad en la Constitución y el Marco Legal</b>	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
<b>II. Ejercicio del Derecho al Sufragio</b>	Características de la inscripción en el registro electoral
	Características del voto (obligatorio/voluntario)
<b>III. Cuota/ Paridad</b>	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	

Dimensión	Información complementaria
<b>IV. Poder Ejecutivo y Administración Pública</b>	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
<b>V. Poder Legislativo</b>	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 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	

Dimensión	Información complementaria
<b>VI. Poder Judicial Y Poder Electoral</b>	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.
<b>VII. Partidos Políticos</b>	Partidos políticos con cuotas voluntarias/paridad para candidaturas electorales
	Partidos políticos con cuotas/paridad voluntaria para cargos de dirección partidaria
<b>VIII. Gobierno Local</b>	Porcentaje de alcaldesas en los dos mandatos previos
	Porcentaje de concejales 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

## MATRIZ DE ANÁLISIS DE PROPUESTAS CON ENFOQUE DE GÉNERO INCLUIDAS EN PLANES DE GOBIERNO DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS ANALIZADAS

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 1. ACCIÓN POPULAR - AP</b>			
No tiene	No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas para mitigar todo tipo de violencia familiar, principalmente de violencia a la mujer.</li> <li>• Cámaras de vigilancia interconectadas en línea y unidades policiales ubicadas en las zonas del mapa del delito.</li> <li>• Castración química como pena accesoria a la cárcel.</li> </ul>	No tiene
<b>Partido político: 2. ALIANZA PARA EL PROGRESO - APP</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad de ingresos de las mujeres en puesto de trabajo o actividad.</li> <li>• Enfoque de género transversal a todos los programas y prácticas que se apliquen.</li> <li>• Creación y puesta en práctica de cinco programas sociales: Empréndechamba, Progreso Barrio, Mujer Segura, Emprénde Mujer y Emplea Mujer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir en 20 % el número de feminicidios año a año.</li> <li>• Nuevos programas a nivel municipal: Mujer Segura (asistencia psicológica y, de ser necesaria, económica).</li> <li>• Mejorar el proceso de denuncia con certificado en línea: que la denuncia pueda ser hecha on-line y en una página 'amigable' de la policía.</li> </ul>	No tiene
<b>Partido político: 3. AVANZA PAÍS - PARTIDO DE INTEGRACIÓN SOCIAL</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar prácticas que permitan una mayor participación de la mujer en todas las esferas de la vida nacional, con igualdad de oportunidades.</li> <li>• Adoptar la práctica presupuestal basada en género.</li> </ul>	No tiene	No tiene

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 4. FUERZA POPULAR</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignar recursos económicos para la implementación de políticas públicas con enfoque de igualdad de género.</li> <li>• Convocar a las mujeres de las organizaciones sociales.</li> <li>• Fortalecer los programas sociales dirigidos por mujeres.</li> <li>• Crear espacios de debate para lograr consensos en materia de igualdad de género y reducción de las desigualdades, Objetivos 5 y 10 de desarrollo sostenible.</li> <li>• Asumir el compromiso político de trabajar en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres para erradicar la discriminación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar recursos económicos y de capital humano destinados a incrementar y mejorar la infraestructura de protección y acogimiento de mujeres violentadas, así como para el fortalecimiento de instituciones públicas de carácter administrativo y jurisdiccional.</li> <li>• Combatir todas las formas de violencia contra la mujer, originada en el ámbito familiar, social, laboral y político, así como cualquier modalidad de trata de mujeres, estableciendo procedimientos para la denuncia, seguimiento y sanción de los responsables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear el Foro Mujer, “red de comunicación de mujeres” que, utilizando la tecnología como medio, pone a disposición de la administración pública y el sector privado, propuestas, ideas y opiniones para la toma de decisiones.</li> <li>• Crear la estrategia “Mujer líder”, que tiene como finalidad recuperar el liderazgo de la mujer de las organizaciones de base.</li> </ul>
<b>Partido político: 5. JUNTOS POR EL PERÚ - JPP</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de salud integral en la adolescencia.</li> <li>• Programa integral de lucha contra la deserción escolar y el embarazo adolescente.</li> <li>• Programa Nacional de Educación Sexual Integral y Afectividad en los tres niveles educativos con pertinencia cultural y etaria.</li> <li>• Aprobación de la despenalización del aborto hasta las doce semanas.</li> <li>• Aprobación del protocolo para aborto terapéutico en niñas menores de catorce años.</li> <li>• Incremento de acceso de métodos anticonceptivos modernos de forma voluntaria a 10 % anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicar la cobertura de Pensión 65 en el área urbana, iniciando con amas de casa sin pensión y mujeres de organizaciones sociales de base.</li> <li>• Crear el Sistema Peruano de Cuidados que promueva la igualdad social y de género.</li> <li>• Obligatoriedad de capacitación en igualdad de género a todo funcionario/a público/a.</li> <li>• Incorporar enfoque de género en las medidas de reactivación económica.</li> <li>• Pleno reconocimiento y valorización del Trabajo Doméstico No Remunerado y de las actividades del cuidado en los circuitos económicos como generador de bienestar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar una vida libre de violencias para las niñas, adolescentes y mujeres.</li> <li>• Cumplimiento de la formación y capacitación del enfoque de género y contra las violencias en el Poder Judicial, el Ministerio Público, Policía Nacional y FFAA.</li> <li>• Acciones conjuntas contra la violencia sexual en el espacio educativo y formación en enfoque de género.</li> <li>• Articulación y diálogo con las organizaciones indígenas y rondas campesinas sobre las políticas en SSR y violencia de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paridad y escaños reservados para pueblos indígenas en la próxima Asamblea Popular Constituyente.</li> </ul>

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 5. JUNTOS POR EL PERÚ - JPP</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan para la incorporación del uso de la telemedicina en la salud sexual y reproductiva (SSR).</li> <li>• Creación de instancias de diálogo con las organizaciones indígenas sobre las políticas en SSR en las Diresas.</li> <li>• Garantizar el reparto de AOE en establecimientos de la salud pública.</li> <li>• Garantizar a todas las mujeres residentes en el Perú servicios de maternidad gratuitos, con pertinencia cultural, y acompañamiento a la primera infancia.</li> <li>• Ampliación de atención a enfermedades ginecológicas y vinculación con Atención Primaria de Salud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las políticas fiscales, salariales y de protección social —salario mínimo, prestaciones para las familias y pensiones de jubilación—adoptan un enfoque de género en el marco de los circuitos económicos ampliados (productivos y reproductivos)</li> <li>• Garantizar la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de políticas micro y macroeconómicas y presupuesto público.</li> <li>• Promover el empleo de calidad de mujeres en las Mypes.</li> <li>• Promover políticas sociales y laborales que enfrenten la desigualdad en los cuidados dentro de los hogares que penalizan las trayectorias laborales de las mujeres.</li> <li>• Políticas públicas y privadas de apoyo a la responsabilidad familiar.</li> <li>• Fortalecimiento multisectorial de políticas migratorias orientadas en particular a las mujeres y jóvenes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de capacidades y ampliación de competencias del CEM en igualdad de género y no discriminación para articular y brindar asistencia a gobiernos subnacionales.</li> </ul>	

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 6. PARTIDO DEMOCRÁTICO SOMOS PERÚ</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el acceso de mujeres a oportunidades de ocupar un puesto laboral en entidades públicas o privadas en igualdad de condiciones.</li> <li>• Incrementar el número de entidades públicas, de los diferentes niveles de gobierno, que se plieguen a las políticas de protección de la mujer y la igualdad de oportunidades ente varones y mujeres.</li> <li>• Fortalecer las capacidades productivas de la población vulnerable (mujeres indígenas, adultos mayores, discapacitados, pobres, pobre extremos).</li> <li>• Fortalecer la implementación, el monitoreo y la evaluación de políticas nacionales de igualdad de género, así como la incorporación de este enfoque en todos los niveles de la Administración pública.</li> <li>• Pueblos indígenas u originarios pueden ejercer sus derechos colectivos en un marco de ciudadanía y democracia intercultural, que incluye la seguridad jurídica de sus tierras y territorio, y su participación en las decisiones del Estado, con principal énfasis en la inclusión económica de las mujeres indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer los programas de protección de la niñez, la adolescencia y las mujeres frente a todo tipo de violencia.</li> <li>• Plan de acción conjunto multisectorial para hacer frente a la violencia contra la mujer.</li> <li>• Mejora sustantiva del presupuesto para erradicar todo tipo de violencia.</li> <li>• Fortalecer el Protocolo de Atención para Casos de Femicidio, Tentativa de Femicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo.</li> <li>• Potenciar la Línea 1818.</li> <li>• Mejorar las capacidades del personal policial para el abordaje del tema, fortalecimiento del trabajo comunitario para la prevención y denuncia de la violencia, fortalecimiento e incremento de fiscalías, comisarías especializadas y los Centros de Emergencia Mujer para la atención de estos casos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación del voto preferencial y la presentación de listas de candidatas/os con paridad y alternancia de género.</li> </ul>

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 7. PARTIDO MORADO</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de nuestras niñas y adolescentes del matrimonio infantil.</li> <li>• Cerrar las brechas de información y servicios que afectan de manera particular a las niñas y adolescentes para reducir el embarazo en este grupo etario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la revisión de la Política Nacional de Igualdad de Género, a fin de adecuarla a las nuevas exigencias ciudadanas.</li> <li>• Crear nuevos puestos de trabajo formal para discapacitados, mujeres y adultos mayores.</li> <li>• Capacitar y acompañar a los emprendedores para que puedan identificar, testear, validar y financiar oportunidades empresariales innovadoras con demanda de mercado, con herramientas ágiles de muy bajo costo, especialmente para mujeres.</li> <li>• Acompañamiento a todas las familias de madres gestantes, niños y niñas nacidos hasta su primer año de vida a través de un paquete básico de servicios que priorice su desarrollo físico y socioemocional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover una cultura de prevención, a través de una Comisión Multisectorial, compuesta por técnicos y profesionales, entre ellos, a los propios policías, para que la desarrollen y ejecuten.</li> <li>• Comisarías amigables para mujeres y poblaciones vulnerables.</li> <li>• Todas las comisarías a nivel nacional contarán con un Centro de Emergencia Mujer del MIMP que atienda en forma permanente, los siete días de la semana, las 24 horas del día.</li> <li>• Fortalecer la lucha frontal contra la violencia de género, la trata y la explotación sexual, centrandó la mirada en la víctima.</li> <li>• Fortalecer la protección, la reparación y la reinserción.</li> <li>• Incrementar el número de albergues que brinden apoyo psicológico, coaching y alternativas de empleo para las mujeres violentadas.</li> <li>• Educación basada en el respeto a la mujer en todos los niveles, para cambiar la mentalidad de las siguientes generaciones y para no repetir esquemas familiares machistas.</li> <li>• Priorizar la lucha contra la trata de personas, la explotación sexual y otros tipos de explotación.</li> </ul>	No tiene

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 8. PARTIDO POLÍTICO NACIONAL PERÚ LIBRE</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despenalización del aborto, discrepando de su uso “como una especie de método anticonceptivo”.</li> <li>• Desterrar estigmas que califican al sexo femenino con una imagen de irresponsabilidad e inmoralidad social, como la prostitución, la trata, la transmisión de enfermedades venéreas, etc., que no son más que un subproducto, de la sociedad mercantilista, capitalista o neoliberal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mujer en el socialismo no puede renunciar a la educación en ningún nivel.</li> <li>• La mujer contemporánea tiene mejores herramientas de liberación si sabe utilizar el progreso tecnológico e informático, lo que le permitirá combatir esa profesión “natural” que es la casa y la familia.</li> <li>• El Estado debe orientar esfuerzos a defender la estabilidad laboral, la búsqueda de la equidad laboral de género.</li> </ul>	No tiene	No tiene
<b>Partido político: 9. PODEMOS PERÚ</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar y mejorar la ley de igualdad salarial por género.</li> <li>• Desarrollo de un programa de cierre de brechas salariales en la Pymes.</li> <li>• Talleres de capacitación para la formación de empresarias de micro y pequeñas empresas.</li> <li>• Establecer instancias de trabajo para la inserción en empleos de calidad para mujeres, jefas de hogar, personas trans, afrodescendientes y víctimas de violencia de género.</li> <li>• Todos los ministerios sociales (MIDIS y Mujer) se fusionan en un solo Ministerio de Ciudadanía, Familia y Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de 200 Centros de Asistencia en Casos de violencia: centros equipados física y profesionalmente (psicólogos, asistente social, médico legista, abogado).</li> <li>• Creación de un Registro Nacional de Antecedentes de Personas Violentas.</li> </ul>	No tiene

Derechos sexuales y derechos reproductivos	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación política
<b>Partido político: 10. RENOVACIÓN POPULAR</b>			
No tiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación y asistencia técnica en habilidades para mujeres, principalmente en zonas de extrema pobreza, para la generación de ingresos en sus propias comunidades.</li> <li>• Creación del sistema de crédito, orientados a las mujeres emprendedoras brindando las herramientas adecuadas para su desarrollo y desenvolvimiento.</li> </ul>	No tiene	No tiene

Fuente: elaboración propia en base a análisis de documentos de planes de gobierno de las organizaciones analizadas.

Andina – Agencia Peruana de Noticias. (2021, 29 de enero). *Elecciones 2021: Diecisiete partidos asumen compromisos con Pacto Ético Electoral*.  
<https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2021-diecisiete-partidos-asumen-compromisos-pacto-etico-electoral-831673.aspx>

Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) (2021). *La mujer en el Servicio Civil Peruano*.  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1709915/Informe\\_La\\_Mujer\\_en\\_el\\_Servicio\\_Civil\\_Peruano\\_2021.pdf.pdf?v=1614958169](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1709915/Informe_La_Mujer_en_el_Servicio_Civil_Peruano_2021.pdf.pdf?v=1614958169)

Ayala, H. & Fuentes, A. (2019). *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la Encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. Jurado Nacional de Elecciones.

Ayala, H., Brou, P. & Ponte, M. (2020). *Impacto de la posición de lista y voto preferencial en las elecciones congresales (2016-2020)*. (Reporte Electoral No.9). Jurado Nacional de Elecciones.

Carrillo Zegarra, M. & Carrillo Zegarra, G. S. (s. f.). *Diagnóstico sobre la problemática de Género y la situación de las mujeres afrodescendientes en el Perú. Análisis y propuestas de políticas públicas para la Mesa de Mujeres Afroperuanas*. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

Cedillo Delgado, R. (2018, julio-diciembre). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales*, (59), 9-44.

Congreso de la República del Perú (s. f.). *Portal del Congreso de la República del Perú*.  
<https://www.congreso.gob.pe/?home>. Consultado el 24 de noviembre de 2021.

Congreso de la República del Perú. (2017). *Mesa de Mujeres Parlamentarias*.  
<https://www.congreso.gob.pe/MesaMujeresParlamentarias>

Dador, J. & Llanos, B. (eds.). (2006). La igualdad esquiava. *Una mirada de género a las elecciones generales 2006*. Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional.

Defensoría del Pueblo. (2019a). *Participación política de las mujeres en el Perú: elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018*. (Informe de Adjuntía No. 006-2019-DP/ADM).

Defensoría del Pueblo. (2019b). *Situación de los derechos de las mujeres indígenas en el Perú*. (Informe de Adjuntía No. 002-2019-DP/AMASPP/PP). <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1050583-informe-de-adjuntia-n-002-2019-dp-amasppi-ppi>

Defensoría del Pueblo. (2020a). *El derecho a elegir y ser elegidas: la participación política de las mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020*. (Informe de Adjuntía No. 001-2020-DP/ADM).

Defensoría del Pueblo. (2020b). *El acceso a la justicia y medios de protección durante el estado de emergencia. Serie Igualdad y No Violencia. No. 005. Autonomía Física*. (Informe de Adjuntía para los Derechos de la Mujer No. 007-2020-DP/ADM). <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2021/07/Medidas-de-Proteccion-C3%B3n.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2020c, 5 de setiembre). *Urge atender situación de vulnerabilidad que afrontan las mujeres indígenas [nota de prensa]*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-urge-atender-situacion-de-vulnerabilidad-que-afrontan-las-mujeres-indigenas/>

Defensoría del Pueblo. (2021). *Impacto de la paridad y alternancia en las elecciones generales 2021 y desafíos pendientes*. (Informe de Adjuntía no. 025-2021-DP). <https://www.defensoria.gob.pe/deunavezportodas/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Participacion-politica.pdf>

Del Castillo, L. (2012). Las comunidades campesinas y la cuota indígena. En A. Del Águila & M. Suito (eds), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 47-59). Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional.

Diario El País. (2022, 2 de febrero). *Héctor Valer: el nuevo primer ministro de Perú fue denunciado por agredir a sus esposa e hija*. <https://elpais.com/internacional/2022-02-03/el-nuevo-primer-ministro-de-peru-fue-denunciado-por-agredir-a-su-esposa-y-a-su-hija.html>

Diario Gestión. (2022, 9 de febrero). *JNE dice que no puede reglamentar ley contra el acoso político por "falta de claridad"*. <https://gestion.pe/peru/politica/jne-afirma-que-no-puede-reglamentar-ley-contra-acoso-politico-a-mujeres-por-falta-de-claridad-congreso-rmmn-noticia/?ref=ges>

Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (2011). Balance regional: Financiamiento en América Latina 2004-2016. En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 3-15). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos y Universidad Autónoma de México.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). *Primera Encuesta Virtual para Personas LGTBI, 2017*. Principales resultados.

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2018). Perú. *Resultados Definitivos* (Tomo I).

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). *Documento Brechas de Género, 2021: Avances hacia la igualdad de hombres y mujeres. Capítulo VII. Brecha digital de género*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3062928/Per%C3%BA%20Brechas%20de%20G%C3%A9nero%20pt.3.pdf.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática & Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2011). *Encuesta nacional de uso del tiempo 2010. Principales Resultados*. <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/mimdes-inei-encuesta-nacional-uso-tiempo.pdf>

Instituto Nacional de Salud. (s. f.). *Poblaciones andinas, amazónicas y afroperuanas en números*. [https://web.ins.gob.pe/es/salud-intercultural/poblaciones\\_andinas\\_amazonicas\\_afroperuanas\\_numeros#evolucion\\_incidencia\\_pobreza\\_autopercepcion\\_origen\\_etnico\\_residencia\\_urbana\\_2012\\_2019](https://web.ins.gob.pe/es/salud-intercultural/poblaciones_andinas_amazonicas_afroperuanas_numeros#evolucion_incidencia_pobreza_autopercepcion_origen_etnico_residencia_urbana_2012_2019)

Jurado Nacional de Elecciones. (s. f.). *Participación de los pueblos indígenas en elecciones provinciales 2006-2018*. (Reporte No.1. Serie participación política de los pueblos indígenas). Programa para la Igualdad Política, Dirección Nacional de Formación Cívica Ciudadana y Jurado Nacional de Elecciones. [https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos\\_indigenas/EPRO\\_2006-2018/Reporte%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20provincial.pdf](https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/pueblos_indigenas/EPRO_2006-2018/Reporte%20participaci%C3%B3n%20indigenas%20provincial.pdf)

Jurado Nacional de Elecciones. (2020a). *Análisis de casos de acoso político. Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Dirección Nacional de educación y Formación Cívica Ciudadana*. [https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/acoso\\_politico/informes/Informe1\\_EL\\_acoso\\_politico\\_en\\_las\\_Elecciones\\_Congresales\\_Extraordinarias\\_2020.pdf](https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/acoso_politico/informes/Informe1_EL_acoso_politico_en_las_Elecciones_Congresales_Extraordinarias_2020.pdf)

Jurado Nacional de Elecciones. (2020b). *Anteproyecto de Código Electoral 2020*. [Actualizado. Con exposición de motivos.]. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/766/page/Anteproyecto-de-ley-de-Codigo-Electoral-del-JNE-2020>

Jurado Nacional de Elecciones. (2021a). *Perfil Electoral #10. Encuesta a Candidaturas Congresales 2021. Resultados preliminares*. Dirección Nacional de Formación Cívica Ciudadana y Jurado Nacional de Elecciones.

- Jurado Nacional de Elecciones. (2021b). *Paridad y alternancia en las de género en las elecciones internas de 2020*. (Reporte No. 1).
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021c). *Perfil electoral No. 6. Elecciones Generales 2021. Participación política de las mujeres en las EG 2021*.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021d). *Perfil electoral No. 8. Elecciones Generales 2021. Participación política de las poblaciones en situación de vulnerabilidad*.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021e). *Monitoreo de medios en la campaña electoral 2021*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) y Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021f). *Perfil electoral. Elecciones Generales 2021. Participación política de candidaturas jóvenes en las EG 2021*. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) y Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2021g). *Perfil de los candidatos al Congreso de la República. Elecciones generales 2021 (reporte 4)*. <https://infogob.jne.gob.pe/General/ObtenerArchivo?fileURL=5vERTxnRCqcnMuGgxRTDp5a2FwvqvjH3eQYNUYOV4QM=Ex&tk=8WU8g1GOM8o=U1>
- Jurado Nacional de Elecciones. (s. f. a). *Participación de jóvenes en gobiernos regionales y municipales 2002-2018*. Programa para la Igualdad Política, Dirección Nacional de Formación Cívica Ciudadana y Jurado Nacional de Elecciones. [https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/jovenes/EREG\\_2002-2018/PARTICIPACI%C3%93N%20DE%20J%C3%93VENES%20EN%20LOS%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf](https://observaigualdad.jne.gob.pe/participacionpolitica/jovenes/EREG_2002-2018/PARTICIPACI%C3%93N%20DE%20J%C3%93VENES%20EN%20LOS%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf)
- Jurado Nacional de Elecciones. (s. f. b). *Plataforma electoral. Elecciones Generales 2021*. <https://plataformaelectoral.jne.gob.pe/>
- Jurado Nacional de Elecciones. (s. f. c). *Directorio. Pleno y Presidencia*. <https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/364/page/Pleno-y-Presidencia>. Consultado el 1 de diciembre de 2021.
- Jurado Nacional de Elecciones. (s. f. d). *Registro de Organizaciones Políticas (ROP)*. [https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop\\_publico/Consulta/Estatuto#](https://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/Estatuto#)
- Jurado Nacional de Elecciones. (s. f. e) *Plataforma Observa Igualdad*. <https://observaigualdad.jne.gob.pe/mujeres.html>
- KNK Noticias. (2020, 16 de junio). *Entrevista a Diana Miloslavich. Comisión de Constitución aprobó Predictamen de paridad y alternancia para elecciones 2021*. Facebook. <https://www.facebook.com/KNKNoticias/videos/comisi%C3%B3n-de-constituci%C3%B3n-aprob%C3%B3-predictamen-de-paridad-y-alternancia-para-elecci/267530221025252/>
- La República. (2020, 10 de noviembre). *Martín Vizcarra: las reformas y obras pendientes tras el golpe de estado*. [https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Mart%C3%ADn+Vizcarra:+las+reformas+y+obras+pendientes+tras+el+golpe+de+Estado+%7C+Pol%C3%ADtica+%7C+La+Rep%C3%BAblica+\(larepublica.pe\)&ie=UTF-8&oe=UTF-8](https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Mart%C3%ADn+Vizcarra:+las+reformas+y+obras+pendientes+tras+el+golpe+de+Estado+%7C+Pol%C3%ADtica+%7C+La+Rep%C3%BAblica+(larepublica.pe)&ie=UTF-8&oe=UTF-8)
- Levitsky, S. & Cameron, M. A. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. (2014). Prólogo. En M. Zavaleta, *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral* (pp. 11-13). Instituto de Estudios Peruanos.

- Llanos, B. (2021). *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes de la CSW65*. ONU Mujeres.
- Llanos, B. (en prensa). *Mujeres en movimiento(s): una mirada a los perfiles de la participación, a algunos casos emblemáticos y a sus estrategias e impactos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional.
- Llanos, B. & Incio, J. (2021). *El recorrido de la paridad en el Perú, y ahora ¿qué? Tendencias previas y percepciones para tomar en cuenta en un futuro* [manuscrito no publicado]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Llanos, B. & Nina Tapia, J. (2017). *Atenea. La paridad que no llega: avances y desafíos de la participación política de las mujeres peruanas*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional.
- Llanos, B. & Nina Tapia, J. (2021). La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario. *Revista Elecciones*, 20(22), 169–196. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.05>
- Llanos, B. & Tello, P. (eds.). (2012). *¿Igualdad para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. IDEA Internacional.
- Luque Ibarra, R. (2022, 17 de marzo). *Proyecto de Ley nro. 01491/2021-CR que propone el fortalecimiento de la prevención y sanción del acoso político de las mujeres en la vida política* (en comisión). <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1491>
- Melgar Vélchez, S., Carranza Pinedo, N., Bustos Ocampos, M. & Zamora Cabanillas, F. (2021). *Paridad y alternancia. Elecciones Generales 2021. Avances hacia una democracia paritaria*. Oficina Nacional de Procesos Electorales y EUROSociAL+.
- Ministerio de Educación del Perú. (2021). *El impacto del COVID en la salud mental y desertión universitaria: respuestas para la continuidad*. <https://www.minedu.gob.pe/conectados/pdf/cursos/webinars/2021/24-de-agosto-2021-el-impacto-del-covid-19-salud%20mental-desercion-universitaria-respuestas-para-la-continuidad.pdf>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2020). *Encuesta sobre percepciones y actitudes de mujeres y hombres frente al aislamiento social obligatorio a consecuencia del Covid-19*. [https://observatorioviolencia.pe/wp-content/uploads/2020/07/Encuesta\\_sobre\\_percepciones\\_y\\_actitudes\\_COVID-19.pdf](https://observatorioviolencia.pe/wp-content/uploads/2020/07/Encuesta_sobre_percepciones_y_actitudes_COVID-19.pdf)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2022, agosto). *Atención a la violencia*. <http://www.mimp.gob.pe/omep/estadisticas-atencion-a-la-violencia.php>
- Miró Quesada, J. & Ñopo, H. (2022). *Ser mujer en el Perú. Dónde estamos y a dónde vamos*. Editorial Planeta.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas Electorales y partidos políticos* (3ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2021). Informativo Electoral. Elecciones Generales 2021. <https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/informativo-electoral-8.pdf>
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2021, 20 de noviembre). *Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios*. <https://lpderecho.pe/reglamento-financiamiento-supervision-fondos-partidarios-resolucion-jefatural-001669-2021-jn-onpe/>

- Parlamento Latinoamericano y Caribeño & ONU Mujeres. (2016). *Norma marco para la consolidación de la democracia paritaria*. Norma Marco de Democracia Paritaria.pdf (unwomen.org)
- Peña, B. O. & León Ramos, A. (2017). *Atenea. La democracia paritaria en México. Avances y desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres e IDEA Internacional.
- Poder Judicial. (s. f.). *Conformación de la Corte Suprema de Justicia de la República*. [https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s\\_cortes\\_suprema\\_home/as\\_poder\\_judicial/as\\_corte\\_suprema/as\\_presidencia/as\\_conformacion/](https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_poder_judicial/as_corte_suprema/as_presidencia/as_conformacion/). Consultado el 26 de noviembre de 2021.
- Presidencia de Consejo de Ministros del Perú (s. f.) *Ministros del Perú*. <https://www.gob.pe/pcm/ministros>. Consultado el 21 de noviembre de 2021.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres & IDEA Internacional. (s.f.). *Atenea. Documento Explicativo del Índice de Paridad Política* [manuscrito no publicado].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Panorama general. Informe sobre desarrollo humano 2016. Resumen Ejecutivo*. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016\\_SP\\_Overview\\_Web.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*.
- Ramírez Shupingahua, M. A. (s. f.). *Participación y representación afroperuana. Barreras y propuestas de reforma electoral*. [https://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2020/05/Tesis\\_LATMA\\_2017-2018\\_MARCO-ANTONIO-RAMIREZ-SHUPINGAHUA.pdf](https://www.unsam.edu.ar/ciep/wp-content/uploads/2020/05/Tesis_LATMA_2017-2018_MARCO-ANTONIO-RAMIREZ-SHUPINGAHUA.pdf)
- Ramírez, M. A. (2022). La identidad necesaria. *Participación política y representación política del pueblo afroperuano*. Jurado Nacional de Elecciones.
- RPP Noticias. (2020, 16 de junio). *Comisión de Constitución aprobó dictamen de paridad y alternancia para elecciones del 2021*. <https://rpp.pe/politica/congreso/comision-de-constitucion-aprobo-dictamen-de-paridad-y-alternancia-para-elecciones-de-2021-noticia-1273528>
- RPP Noticias. (2018, 10 de noviembre). *¿Por qué Martín Vizcarra le dice 'no' a la consulta sobre el retorno a la Bicameralidad?* <https://rpp.pe/politica/gobierno/por-que-martin-vizcarra-le-dice-no-a-la-consulta-sobre-el-retorno-a-la-bicameralidad-noticia-1155296>
- RPP Noticias. (2020, 25 de junio). *Pleno del Congreso aprobó norma de paridad y alternancia para elecciones del 2021*. <https://rpp.pe/politica/congreso/pleno-del-congreso-aprobo-norma-de-paridad-y-alternancia-para-elecciones-del-2021-noticia-1275835>
- Skard, T. & Haavio-Mannila, E. (1985). Women in Parliament. En *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics* (pp. 51-80). Oxford Pergamon Press.
- Tuesta Soldevilla, F., Muñoz Chirinos, P.V., Campos Ramos, M., Bensa Morales, J.V. & Tanaka Gondo, M. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario. Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Zambrano, G. & Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel sub-nacional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.

Con el apoyo de:

