

Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú

Parity and alternation in subnational elections: Challenges to women's political participation in Peru



 Lcdo. Juan Manuel Ponte. Coordinador de Investigación. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana, Jurado Nacional de Elecciones (Perú). (juan.ponte@unmsm.edu.pe) (<https://orcid.org/0000-0003-1385-2424>)

Recibido: 28/04/2023 • Revisado: 07/07/2023
Aceptado: 19/10/2023 • Publicado: 01/01/2024

Resumen

La reforma electoral de paridad y alternancia, aplicada por primera vez a nivel subnacional en las elecciones regionales y municipales de 2022 en Perú, no solo genera espacios de participación política para las mujeres sino también para otros grupos históricamente excluidos como jóvenes e indígenas. Sobre tal temática versa el presente artículo. Desde un enfoque interseccional, se analizan los niveles de inclusión de dichos grupos en las listas de candidaturas y de quienes resultan electas. Adicionalmente, se presentan las principales limitaciones que encuentran las candidatas durante la campaña electoral: financiamiento político y cobertura mediática. La metodología se sustenta en el análisis de bases de datos pertenecientes a entidades electorales, haciendo énfasis en las proporciones de mujeres, mujeres jóvenes y mujeres indígenas que se inscriben como candidatas, aquellas que acceden a la representación, así como en los obstáculos que enfrentan en la contienda. Mediante un enfoque comparado, se contrasta el antes y el después de los indicadores respecto al proceso electoral anterior para identificar los efectos de la normativa. Se concluye que efectivamente hay un cambio positivo en la inclusión de las mujeres considerando sus características interseccionales, puntualmente a nivel de las autoridades electas en los consejos regionales y municipales. Asimismo, se evidencia que las dificultades de participación son transversales a las candidaturas, aunque con mayores brechas para las mujeres.

Descriptores: campañas electorales; elecciones subnacionales; interseccionalidad, mujeres; participación política; reformas electorales.

Abstract

The electoral reform of parity and alternation, applied in Peru for the first time at the subnational level in the regional and municipal elections of 2022, generates spaces for political participation for women and also for other historically excluded groups such as youth and Indigenous people. This article examines this issue. From an intersectional approach, the inclusion of these groups is analyzed in the lists of candidates and among those who are elected. In addition, the main obstacles encountered by female candidates during the electoral campaign are presented, including political financing and media coverage. The methodology is based on the analysis of databases belonging to electoral entities, with an emphasis placed on the proportions of women, young women, and Indigenous women who registered as candidates; those who accessed representation; and the obstacles they faced in their races. Using a comparative approach, the before and after indicators are contrasted with respect to the previous electoral process to identify the effects of the regulations. It is concluded that there is indeed a positive change in the inclusion of women – considering their intersectional characteristics, specifically at the level of elected authorities in regional and municipal councils. Likewise, it is evident that the difficulties of participation are transversal to the candidacies, although with greater gaps for women.

Keywords: electoral campaigns; subnational elections; intersectionality; women; political participation; electoral reforms.



1. Introducción

Las elecciones regionales y municipales 2022 (ERM 2022) en Perú representan una oportunidad para analizar los efectos de la paridad y la alternancia, por primera vez aplicados en la esfera subnacional del país. Si bien los estudios y reportes electorales evidencian una mayor participación de las mujeres en los cargos ejecutivos y de consejo (JNE 2022a), los análisis no se enfocan en los efectos que la paridad puede generar sobre los otros grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Algunos estudios precisan que, en el universo de jóvenes e indígenas, las mujeres son mayormente incluidas en comparación con los hombres. Sin embargo, esta situación responde a una válvula de escape debido a que la oportunidad de que una persona represente las tres cuotas electorales (conurrencia de cuotas) permitía el cumplimiento de la normativa incorporando menos jóvenes e indígenas en las listas. Además, estas candidaturas eran ubicadas frecuentemente en los últimos lugares, reduciendo su posibilidad de acceder al cargo al que postulan.

Con el cambio de la normativa electoral se esperan dos resultados en la participación política: un mayor porcentaje de candidaturas de mujeres jóvenes e indígenas en las listas; y el acceso a los cargos de consejo debido al mandato de posición alternativo. Aunque también se exploran los factores que limitan el ejercicio de la actividad política considerando el carácter interseccional de las candidaturas, el artículo tiene como objetivo conocer cuáles son los efectos de la paridad y de la alternancia sobre la participación política de jóvenes e indígenas en el marco de las ERM 2022.

Para desarrollar el argumento planteado el texto se divide en cinco secciones. En la primera se desarrollan los aspectos relacionados con las olas de reformas electorales que incentivan la igualdad en la participación de las mujeres, además, se identifican los antecedentes de estudios que reconocen la apertura de espacios a la oferta política de poblaciones subrepresentadas. En la segunda, se exponen los recursos o fuentes de datos utilizados para el análisis. En la tercera se presentan los resultados, para ello se divide la sección en dos partes: participación de mujeres, jóvenes e indígenas, y presentación de los desafíos y de las barreras que limitan el desarrollo de una competencia electoral en igualdad de condiciones para el acceso al cargo de elección popular. Por último, se resumen las líneas de discusión y se plantean las principales conclusiones y alcances de futuras investigaciones para el fortalecimiento de los estudios electorales.

2. Paridad y alternancia: primera aplicación en procesos subnacionales de Perú

En los últimos años la participación política de las mujeres en América Latina ha estado enmarcada en la búsqueda por incentivar su inclusión en la toma de decisiones y en las competencias electorales. Así, el proceso para cerrar las brechas de desigualdad

entre hombres y mujeres en la política se desarrolla en un escenario de cuatro momentos, en los cuales los sistemas electorales de los países latinoamericanos incluyeron reformas de acción afirmativa.

Según Freidenberg (2022), la primera ola estableció porcentajes mínimos de mujeres en las candidaturas que participaban por un cargo de elección popular y 12 países de la región optaron por introducir estas exigencias. En la segunda ola, las propuestas de reforma se orientaron a consolidar las medidas planteadas previamente mediante el cambio sobre el lugar que ocupan en las listas o mandato de posición, sanciones por el incumplimiento, entre otros. Para la tercera ola, los países optaron por sumar medidas de paridad en diferentes modalidades, ya sea por un aumento progresivo en la proporción de candidaturas o por el establecimiento del 50 %. De esa manera, la cuarta ola apunta a establecer medidas para reforzar la paridad con otras acciones como el encabezamiento de listas en igualdad de género.

En esa línea, uno de los mecanismos más frecuentes para promover la participación fueron las cuotas electorales. Esta medida de acción afirmativa, mediante el establecimiento de un porcentaje mínimo, buscaba la inclusión de mujeres en la conformación de listas de candidaturas para los diferentes tipos de cargos de representación en los ámbitos de Gobierno nacional, regional y local.

En Perú, la aplicación de las cuotas electorales para mujeres encontró su aprobación en 1997 cuando la ley dispuso que no menos del 25 % integren las listas de las organizaciones políticas en competencia, incrementándose al 30 % en el año 2000. La normativa efectivamente generó cambios previsibles como encontrar un mayor número de candidatas, sin embargo, las variaciones no fueron uniformes en todos los tipos de cargo. Como la norma solo regula los cargos de consejo, se observó un aumento del número de mujeres en las consejerías regionales y en las regidurías provinciales y distritales. En otras palabras, la ocupación de cargos ejecutivos –Gobierno regional, alcaldías provinciales y distritales– mantuvo principalmente la presencia de hombres.

Por ejemplo, en cinco procesos subnacionales entre 2002 y 2018 solo fueron electas cuatro gobernadoras regionales frente a los 121 hombres que ocuparon el máximo cargo del ámbito regional. Asimismo, a nivel de elecciones congresales de representación nacional, la proporción de mujeres parlamentarias se ha mantenido en un promedio que ronda el 25 % entre 2001 y 2016. Los resultados demuestran su baja participación en los cargos de mayor impacto y que pueden ser determinantes para la inclusión de agendas en favor de ellas.

Considerando tal escenario, la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política¹ (CANRP) propuso la incorporación de la paridad y la alternancia en las listas de candidaturas, la cual se aprobó finalmente en julio de 2020 (Ley 31030/2020). La normativa modifica específicamente las leyes que regulan el sistema electoral en el

¹ Fue convocada por el Ejecutivo en diciembre de 2018 y estuvo integrada por expertos y expertas que elaboraron propuestas para el fortalecimiento de las instituciones, del sistema democrático y del Estado constitucional de derecho.

ámbito nacional (Ley Orgánica de Elecciones), en el subnacional (Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones de Elecciones Municipales) y en el de las organizaciones políticas (Ley de Organizaciones Políticas). De ese modo, los cambios en la normativa se aplicaron en los siguientes cargos:

- a) cargos de elección popular de ámbito nacional: candidaturas a la presidencia y a las vicepresidencias de la República, al Congreso de la República y al Parlamento Andino;
- b) cargos de elección popular de ámbito subnacional: incluyen las candidaturas a gobierno, vicegobierno, consejo regional y regidurías provinciales y distritales; y
- c) cargos de dirección en el interior de las organizaciones políticas.

Por fines metodológicos, la explicación de la norma se enfoca en los cargos de elección popular y con mayor énfasis en el ámbito subnacional, que es el abordado en el presente artículo.

Para el ámbito nacional la paridad aplica sobre la fórmula presidencial, la cual debe estar compuesta por un postulante a la presidencia y por otros dos a la vicepresidencia, compitiendo en distrito electoral único (Ley 26859/1997). Dichos cargos deben considerar al menos un hombre o una mujer e intercarse. Para el Congreso de la República, Perú cuenta con 27 circunscripciones plurinominales (correspondiente a las 26 regiones más los residentes en el extranjero) donde las listas de candidaturas que se presentan deben contemplar un 50 % de mujeres y ubicarse de forma alterna (Ley 26859/1997). De manera similar sucede con el Parlamento Andino,² cuya lista de integrantes debe respetar la paridad y alternancia, además de competir en circunscripción única.

Para el ámbito subnacional es importante conocer la organización geográfica del país, pues Perú incluye tres niveles de Gobierno –regional, provincial y distrital–, los cuales escogen a autoridades ejecutivas (Gobierno regional, alcaldía provincial y alcaldía distrital) y autoridades de consejo (consejo regional, regiduría provincial y regiduría distrital) mediante elección popular. La paridad y la alternancia aplica para todos los cargos con excepción de las alcaldías. Ahora bien, cada una de las 26 regiones del país escogen a su fórmula de Gobierno regional (gobernador o gobernadora y vicegobernador o vicegobernadora) compuesta por un hombre y una mujer (Ley 27683/2002, art. 12). Adicionalmente, los partidos políticos deben contemplar que, del total de listas presentadas en las regiones, la mitad debe estar encabezada por una mujer.

Los cargos ejecutivos de cada nivel están acompañados por un consejo. En el nivel regional cada provincia cuenta con al menos un representante para el consejo regional, quienes en conjunto integran una lista de candidaturas que debe considerar el criterio de paridad y alternancia (Ley 27683/2002, art. 12). A nivel provincial y

² Órgano comunitario, deliberante, de representación ciudadana y de control político del sistema andino de integración del que forman parte Chile, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú.

distrital las listas de candidaturas se conforman directamente por un 50 % de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente (Ley 26864/1997, art. 10).

Un aspecto particular que se debe señalar recae sobre el tipo de organizaciones políticas que pueden postular en cada ámbito. Para los cargos nacionales, los partidos políticos tienen el monopolio sobre la presentación de candidaturas. Mientras que, en los cargos subnacionales, además de los partidos políticos se permite que los movimientos regionales también compitan, aunque solo pueden presentar listas a nivel de la región donde participan y, por supuesto, en las provincias y distritos que formen parte de dicha región.

Luego de brindar algunos esbozos del sistema electoral peruano, es oportuno señalar los impactos más generales y notorios de la paridad y alternancia. Tras la aprobación de la norma, las elecciones generales de 2021 fueron el primer proceso nacional donde se aplicó y el cambio inmediato generó que las candidatas congresales pasaran de representar el 40 % en 2020 al 50 % en 2021 dentro de las listas de sus organizaciones políticas (JNE 2020, 2021a). Ello se tradujo en que las mujeres electas alcanzaran una cifra histórica del 37,7 % (JNE 2021a).

En el ámbito subnacional las ERM 2022 representan el primer proceso electoral en el que se aplicó la reforma política. Si bien se reconoce que el impacto de la normativa es inmediato y significativo en cuanto a la cantidad de mujeres postulantes a determinados cargos donde aplica y se expresa en otros resultados como la ubicación de las candidaturas (JNE 2022a, 2022b, 2022c), también es conveniente reconocer lo que produce en las otras cuotas electorales que se utilizan en el país. De ese modo, la paridad y la alternancia podrían generar más espacios que visibilizarían y promoverían la participación política de jóvenes e indígenas.

3. Efectos de las reformas paritarias y la interseccionalidad de la oferta política

El reconocimiento de las reformas electorales con el objetivo de generar espacios de participación igualitarios entre hombres y mujeres forma parte de las acciones que han realizado diferentes países en América Latina. Sin embargo, ¿la inclusión de normativas electorales entre las que se encuentran la paridad y la alternancia solo ha beneficiado la participación política de mujeres?

En primer lugar, resulta pertinente comprender que la participación política de mujeres está enmarcada también por las características que representan, entre ellas la interseccionalidad de pertenecer a otros grupos de poblaciones en situación de subrepresentación como la juventud y la población indígena. De esa manera, es necesario reconocer que la participación de estas poblaciones jugó un papel importante en el reconocimiento de las medidas igualitarias para las mujeres. Por ejemplo, en Bolivia y

México la presencia de mujeres indígenas abriría una serie de iniciativas para promover el debate e incorporar la paridad en la legislación electoral de estos países (Molina 2022; Freidenberg y Gilas 2022).

Además de la paridad, en Perú se regulan otros mecanismos de acción afirmativa como las cuotas electorales para las poblaciones mencionadas, aunque estas solo se aplican en las elecciones regionales y municipales.³ No obstante, estas medidas establecidas por un sistema electoral que no incluía un mecanismo de posición volvían complicado el acceso de estos grupos a los cargos de representación popular. De esa manera, el ascenso de jóvenes e indígenas a estos cargos en ninguna de las elecciones realizadas entre 2002 y 2018 se acercó mínimamente a los porcentajes estipulados por las cuotas, entre otras razones debido al lugar que ocuparon en las listas y a la concurrencia de cuotas donde una persona cumplía con los tres requisitos: mujer, joven e indígena (Jaramillo y Valenzuela 2019).

En segundo lugar, considerando el estado histórico de la población joven e indígena a nivel de representación política, es imperante plantear la posibilidad de que otras medidas como la paridad pueden generar un efecto positivo sobre la interseccionalidad de aquellas condiciones que limitan a las propias mujeres. Según León (2022, 287), acciones como la paridad pueden incentivar el acceso de “actores no tradicionales” al espacio político. De esa manera, la presencia de mujeres jóvenes y de mujeres indígenas también implica una dinámica propia de dificultades a enfrentar en diferentes ámbitos.

Por un lado, las situaciones de discriminación que enfrentan las poblaciones indígenas, el rechazo por parte de la ciudadanía (Aragón et al. 2022) y la propia oferta política durante la competencia electoral (Ayala y Fuentes 2019; Ayala, Brou y Ponte 2021; Ponte 2021). Por otro, circulan estereotipos acerca de las mujeres jóvenes, apoyados en la descalificación y la desacreditación que se les atribuye sobre sus capacidades por el hecho de ser jóvenes (Aragón et al. 2022), mientras que, por lo general, la gente joven insertada en la política, tiene dificultades para acceder a redes políticas y a fuentes de financiamiento (Jave y Uchuypoma 2016; Evans 2021). No obstante, hay algunas barreras que parecen más transversales que otras como la cobertura en medios de comunicación y el financiamiento político, lo cual evidencia las dificultades para la realización de campañas electorales en igualdad de condiciones (Cáceres 2022; Muñoz y Freidenberg 2022).

4. Materiales y métodos

La medición de los efectos de la paridad y alternancia en los grupos poblacionales que incluyen acciones afirmativas –jóvenes e indígenas– implica el análisis de diferentes aspectos de la participación política. La norma expone una mayor inclusión de

³ La normativa electoral señala que las listas de candidaturas al consejo regional, a la regiduría provincial y a la regiduría distrital deben conformarse por al menos el 20 % de jóvenes (personas menores de 29 años). Asimismo, las listas para el consejo regional y para la regiduría provincial en los lugares que determine la entidad electoral deben estar integradas por al menos el 15 % de representantes indígenas.

mujeres en las listas de organizaciones políticas debido a que su conformación debe regirse en cantidades iguales (hombres y mujeres). Además, la posición que ocupan y la oportunidad de acceder al cargo también representarían una consecuencia de la reforma, debido a la secuencia de un hombre y una mujer con la que deben componerse las listas.

En esa línea, corresponde revisar la proporción de candidatas que se inscribieron y las mujeres que fueron electas para los cargos en cuestión. Para ello, se considera el carácter interseccional de la participación –mujeres jóvenes y mujeres indígenas– en los procesos electorales de ámbito subnacional, bajo un enfoque comparativo en relación con la elección previa. Asimismo, se contempla la revisión para cada tipo de cargo de consejo al que postularon (consejo regional, regiduría provincial y distrital). Con ello, comprobaremos si la norma generó consecuencias desiguales en cada ámbito de representación.

Por otra parte, la posición que ocupan las mujeres en las listas se contempló mediante dos tipos de análisis. En primer lugar, el número de orden asignado a cada candidatura fue categorizado según el tercio (superior, medio e inferior) que representaron. Por ejemplo, en una lista de cinco candidaturas las dos primeras corresponderían al tercio superior, la tercera al tercio medio y las dos últimas al tercio inferior de la lista. En segundo lugar, la dimensión de candidatas (jóvenes o indígenas) que encabezan las listas, es decir, aquellas que ocupan la primera posición se comparan históricamente para encontrar diferencias entre quienes son ubicadas con mayor frecuencia en dicha posición.

Otro aspecto importante es identificar las barreras y los desafíos que enfrentan las mujeres y que limitan su trayectoria o su intención de participar en la política, además de vulnerar la competencia en igualdad de condiciones dentro de la campaña. Para ello, nos enfocamos en dos variables principales: financiamiento político y presencia o cobertura en medios de comunicación.

Para realizar los diferentes análisis expuestos se utilizaron las bases de datos del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (INFOgob, Observatorio para la Gobernabilidad y la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana [DNEF]) y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). En el caso de INFOgob, se recolectó la información de las candidaturas inscritas y de las autoridades electas correspondientes a las elecciones regionales y municipales de 2018 (ERM 2018) y a las ERM 2022, incluyendo las variables previstas para el procesamiento y otras que fueron generadas a partir de estas. Respecto a la DNEF, se contemplaron los datos correspondientes a los diferentes estudios que se realizan en el marco de los procesos electorales: encuesta a candidatas y monitoreo de coberturas mediáticas. Por último, los datos de la ONPE hacen referencia al financiamiento político que tienen las candidaturas y que son registradas en el sistema de la institución electoral.

5. Análisis y resultados

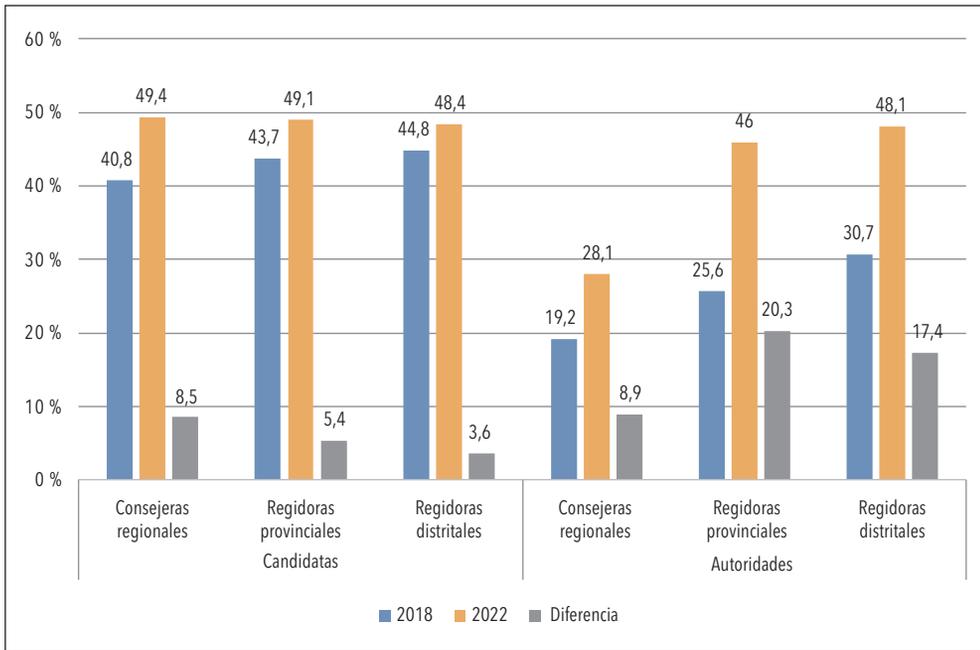
Con base en la información recopilada, en la presente sección se abordan los efectos de la paridad y alternancia sobre las candidaturas jóvenes e indígenas, especialmente a nivel de los cargos de consejo. Si bien hay consecuencias positivas en la inclusión de estos últimos grupos, existen otras variables que repercuten en la participación política como las fuentes de financiamiento o la cobertura mediática que reciben en campaña y que resulta desigual frente a las candidaturas de hombres.

5.1. Participación de mujeres en las elecciones regionales y municipales de 2022

La paridad y alternancia debido al tipo de cargos sobre los que se aplica generó efectos inmediatos en las candidaturas y autoridades electas, sin embargo, el impacto tiene diferencias significativas (figura 1). A nivel de candidaturas, las mujeres postulantes a los cargos de consejo subnacional no registran variaciones sustanciales, destacando el cargo de consejera regional sobre los otros ámbitos provincial y distrital. Incluso es preciso mencionar que las mujeres fueron consideradas habitualmente en el ámbito local.

60

Figura 1. Candidatas y mujeres electas a cargos de consejo, 2018-2022



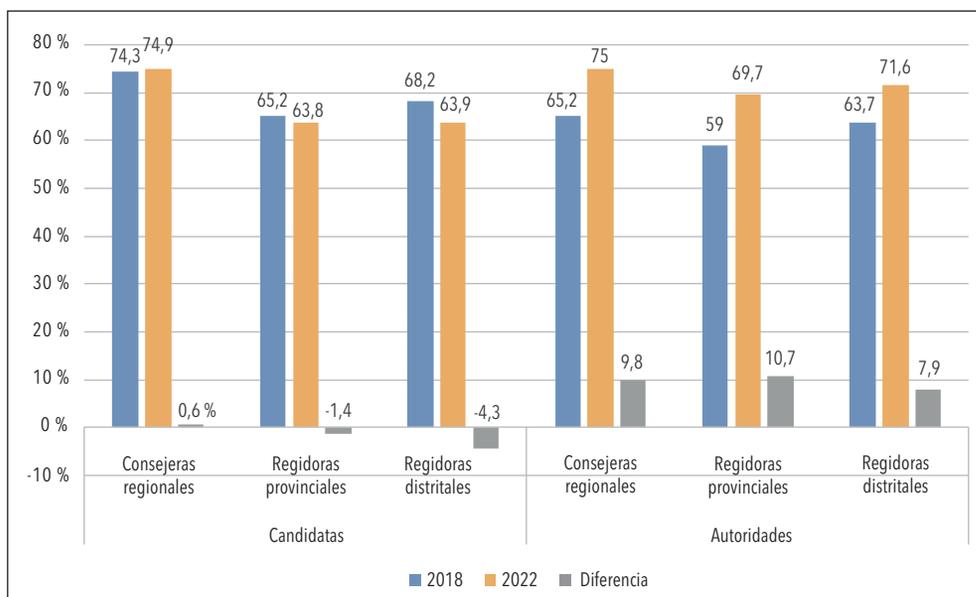
Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Entonces, la participación de las mujeres en los cargos de consejo siempre destacó en una inclusión por encima de la cuota electoral, la cual establecía que las mujeres u hombres representarían el 30 % de las listas. Los mayores cambios se registraron en el cargo de vicegobernadora regional, donde también se aplicaba la paridad junto al cargo de gobernador o gobernadora regional. De esa manera, la inscripción de candidaturas ejecutivas regionales debía incluir al menos una mujer, ya sea en el cargo de gobernadora en el de vicegobernadora regional. En ese caso, las mujeres fueron relegadas como postulantes al vicegobierno y el cambio fue de 27,1 % en 2018 a 70,3 % en 2022 (JNE 2022a).

Ahora bien, el impacto más contundente se registró en la representación política, es decir, en el porcentaje de mujeres que fueron electas como autoridades. Entre 2018 y 2022 las consejeras regionales se incrementaron en un 8,9 %, las regidoras provinciales en un 20,3 % y las regidoras distritales en un 17,4 %. Asimismo, se reconoce que los cargos más cercanos a la paridad fueron las regidoras provinciales y distritales, mientras que la brecha aún persiste para las consejeras regionales que, si bien aumentaron, aún se mantienen alejadas de la representación igualitaria de hombres y mujeres.

Si bien se identifica que un rasgo característico de la participación juvenil es la inclusión de una importante proporción de mujeres, identificamos que la paridad no ha generado mayores cambios en la composición histórica de la juventud. Como se aprecia en la figura 2, entre los jóvenes postulantes a cargos de consejo las mujeres representan entre el 60 % y 75 %, rango que se ha mantenido para las ERM 2022 y que incluso disminuyó en el caso de las regidoras distritales menores de 29 años.

Figura 2. Candidatas y jóvenes electas a cargos de consejo, 2018-2022



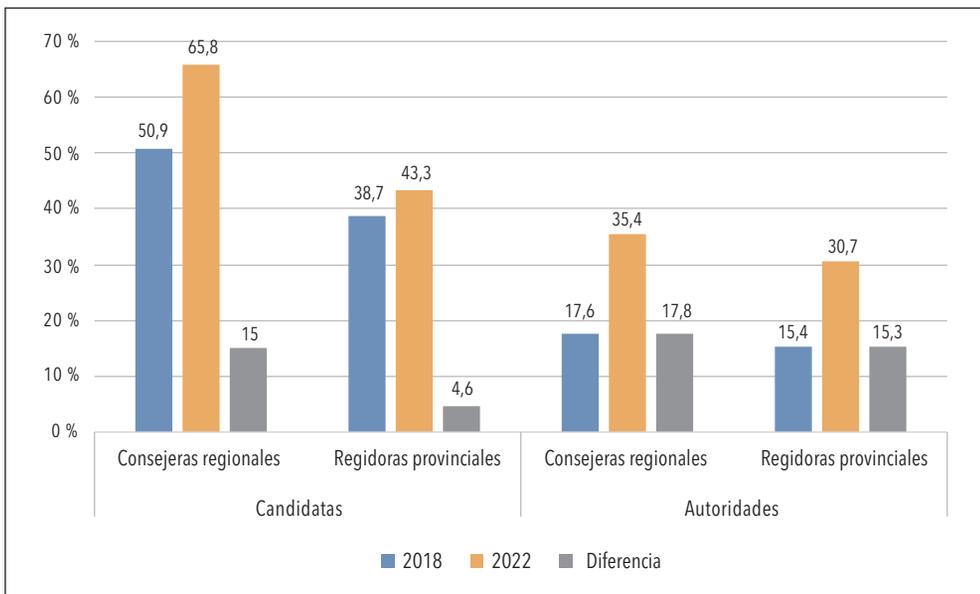
Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Nuevamente, los cambios se enfocan en las autoridades electas, donde accedieron más mujeres jóvenes a los cargos de consejo. Entre las autoridades jóvenes electas, las mujeres representaban el 65 % en 2018, mientras que en 2022 la cifra ascendió al 75 %. Una situación similar encontramos en los cargos de regidurías provinciales y distritales. Entonces, la reforma electoral no parece repercutir sobre la dimensión de mujeres jóvenes que participan, ya que las cifras se mantienen similares al proceso electoral previo; sin embargo, la alternancia en las listas permitió el acceso de más mujeres jóvenes a los cargos de consejo.

El otro efecto que generó la reforma política fue sobre la participación indígena. Efectivamente se identifica un incremento considerable de candidatas pertenecientes a comunidades originarias. Respecto a las postulantes, el crecimiento se observa en las consejeras regionales, que en 2018 representaban el 51 %, mientras que en 2022 aumentó al 66 % de mujeres en el universo de participantes indígenas. No obstante, el cargo de regidora provincial indígena no parecería mostrar un crecimiento en el porcentaje de candidatas.

Por su parte, como se aprecia la figura 3, las mujeres indígenas fueron electas con mayor frecuencia. En las ERM 2022 las consejeras regionales representan el 35,4 % de la representación indígena, lo cual evidencia un aumento de 18 % en comparación con los resultados de las ERM 2018. Asimismo, una situación similar se observa en las regidoras provinciales indígenas que también fueron electas en mayor proporción respecto a la elección subnacional previa.

Figura 3. Candidatas y mujeres indígenas electas a cargos de consejo, 2018-2022

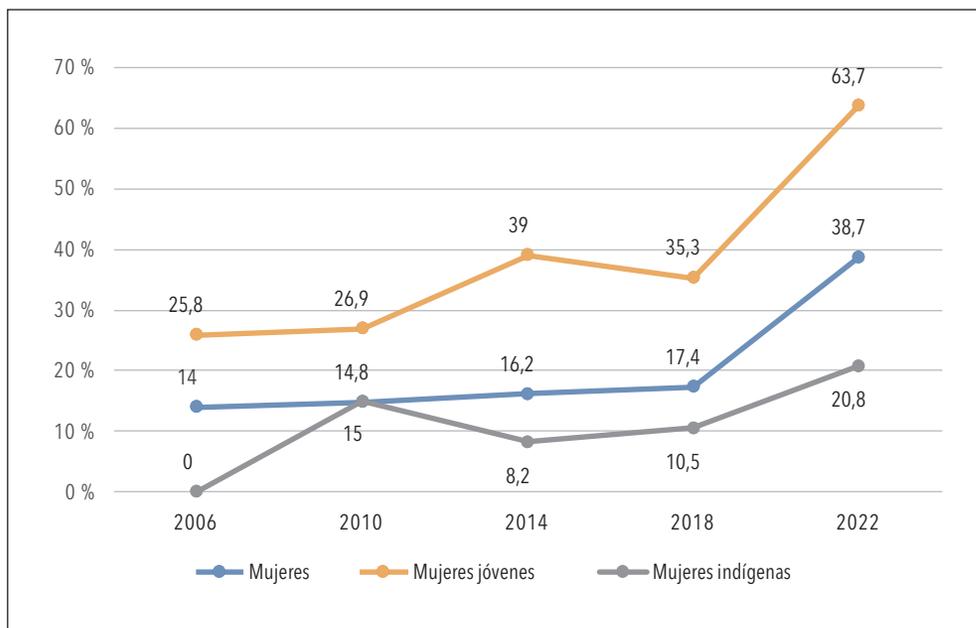


Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

Hay que precisar que la cuota indígena ha registrado un incremento constante en su aplicación debido a que esta acción afirmativa solo se reconoce en algunas regiones y provincias del país. De esa manera, en cada proceso electoral subnacional se sumaron cada vez más circunscripciones donde se podían presentar e inscribir candidaturas indígenas, lo cual también pudo generar un incremento en la oferta política de estos representantes.

En líneas generales, las consecuencias de la normativa electoral promovieron diferentes resultados en la participación política de jóvenes e indígenas. A nivel de candidaturas al cargo de consejo, la inclusión de mujeres jóvenes o mujeres indígenas no parece haber variado sustancialmente, con la excepción de las consejeras regionales representantes de comunidades indígenas que sí mostraron un crecimiento. No obstante, el acceso a los cargos fue efectivo para las personas que representaban a los grupos mencionados debido a la alternancia en la ubicación de las listas donde participaron. Las candidaturas posicionadas en el tercio superior de las listas sostenían una tendencia similar entre las elecciones subnacionales realizadas entre 2006 y 2018. Con la obligación de alternar la posición de las candidaturas a regidurías provinciales y distritales se identifica un aumento entre las mujeres (de 23,1 % a 38,2 %), de las mujeres jóvenes (de 11,9 % a 21,2 %) y de las mujeres indígenas (de 10,3 % a 16,4 %) que ocuparon los primeros lugares de sus listas en las ERM 2022.

Figura 4. Candidatas a regidora provincial o distrital que encabezan las listas, 2006-2022



Elaborada con base en Infogob (2023) y JNE (2023).

A ello se suma el aumento de candidatas que encabezan o lideran la plancha de sus organizaciones políticas. Como se observa en la figura 4, las candidatas jóvenes fueron mejor ubicadas luego de la reforma electoral, pasando de encabezar las listas en un 35,3 % de las veces a un 63,7 %. También observamos mayor presencia de las mujeres (de 17,4 % a 38,7 %) y de las mujeres indígenas (de 10,5 % a 20,8 %), aunque para este último grupo la variación fue de menor intensidad.

5.2. Barreras y desafíos: brechas en la participación política de las mujeres

Los efectos de la paridad y alternancia alcanzaron mejores resultados en la proporción de autoridades electas, tanto para las mujeres como para las otras poblaciones que se interseccionan (jóvenes e indígenas). No obstante, identificamos algunas brechas de representación que se mantienen en los cargos de consejo regional para las mujeres y las mujeres indígenas, y de regiduría provincial en el caso de las mujeres indígenas. Incluso las candidaturas que lograron acceder a los cargos en mayores proporciones como las mujeres jóvenes, también enfrentan dificultades para el ejercicio de su participación política. Según Ayala y Fuentes (2019), los obstáculos que presentan las candidaturas subnacionales están ligadas a las fuentes de financiamiento, a la cobertura mediática y a situaciones de discriminación y de acoso político.

Financiamiento político de campañas

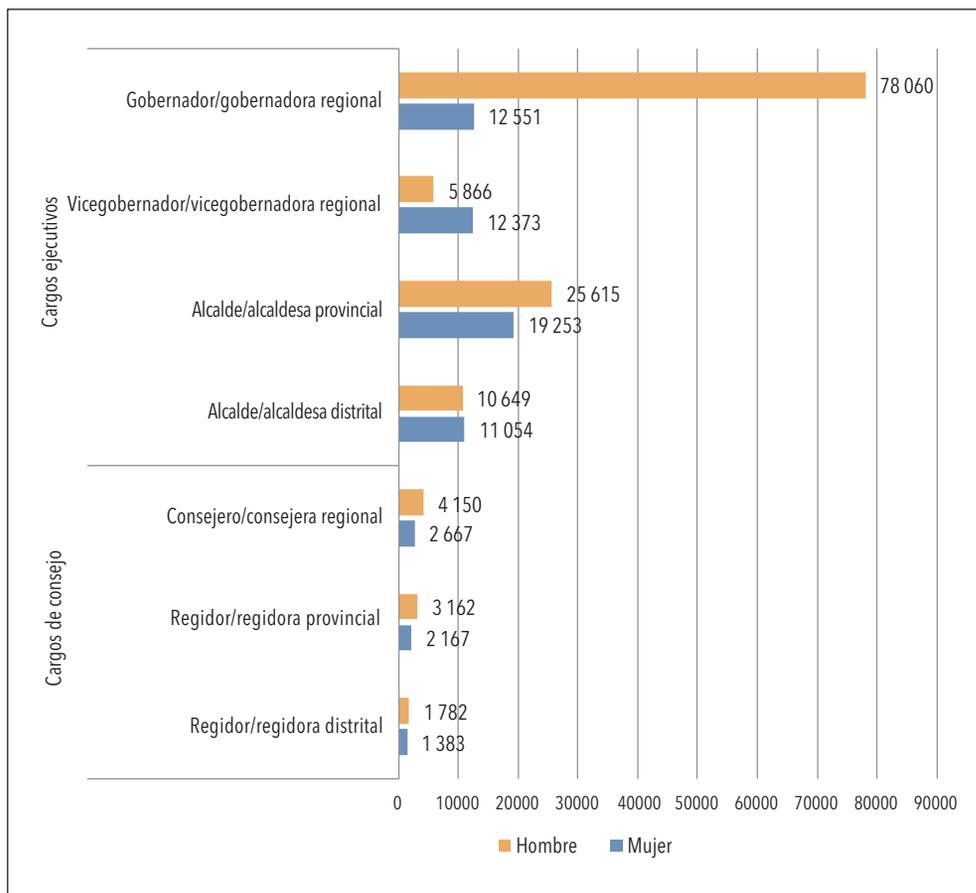
Uno de los aspectos importantes en las contiendas electorales es la disposición de recursos económicos para el despliegue de estrategias políticas. Sin embargo, el financiamiento político no suele encontrarse en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, ya que las primeras tienden a estar excluidas de las redes políticas que brindan la oportunidad de adquirir recursos. Los estudios señalan que las mujeres tienen menos posibilidad de acceder a los cargos donde postulan precisamente por concentrar menores recursos (Galena, Gallego y González 2019; Gazmuri, Le Foulon y Suárez-Cao 2022; Sacchet 2018; Muñoz y Freidenberg 2022).

Precisamente, una de las reformas aplicadas recientemente en el proceso regional y municipal de 2022 se enfoca en la regulación del financiamiento de campañas. Actualmente las candidaturas participantes están obligadas a presentar los ingresos y los gastos ejecutados durante el periodo de campaña electoral. En esa línea, identificamos una amplia brecha en la capacidad que tienen las diferentes candidaturas para el uso de los recursos económicos, incluso estas son más significativas cuando nos enfocamos en mujeres y hombres.

De acuerdo con la ONPE, la disposición de recursos económicos medidos en términos de ingresos, indica que los candidatos tienen en promedio mayores fuentes para financiar sus campañas electorales en comparación con las mujeres. No obstante, las brechas económicas representan mayor o menor intensidad según el tipo de cargo al que postulan.

En los cargos ejecutivos la concentración de recursos encuentra mayores diferencias en el Gobierno regional donde los hombres disponen de hasta cinco veces más ingresos en promedio que las mujeres (figura 5). En el caso del vicegobierno las cifras se invierten en favor de las mujeres, las cuales tienen más capacidad financiera. Asimismo, es importante resaltar que la principal atención en las campañas subnacionales recae en el Gobierno regional, por ende, el resto de las candidaturas que postulan en dicho ámbito –vicegobernadores y vicegobernadoras y consejeros y consejeras– representan también una fuente de apoyo económico.

Figura 5. Ingresos promedio de las candidaturas según género y tipo de cargo, 2022



Elaborada con base en ONPE (2022).

Nota: El cambio de soles peruanos a dólares americanos era 3,86 en octubre de 2023.

Otro aspecto a resaltar es la equidad de ingresos que reciben las candidaturas cuando los cargos ejecutivos pertenecen al ámbito local. Ahí identificamos que tanto hombres como mujeres encuentran similar disposición de recursos, incluso ellas superan ligeramente el ingreso promedio de los hombres en las alcaldías distritales, que en términos porcentuales representa el 3,7 %. Según Ayala y Fuentes (2019), las fuentes de financiamiento provienen principalmente de los propios fondos de las candidaturas, sin embargo, podemos mencionar que en los espacios locales esa afirmación cobra mayor énfasis y hace que las candidaturas dependan de sí mismas para alcanzar su representación como autoridad. Entre las estrategias, algunas candidatas declaran que solicitan préstamos a entidades financieras o que reciben apoyo de amigos y familiares, lo que en algunos casos puede desmotivar sus expectativas de continuar una carrera política (Melgar et al. 2022).

En los cargos de consejo, si bien la cantidad de recursos en promedio es menor a las que se disponen para los cargos ejecutivos, identificamos también brechas que desfavorecen la competencia política de las mujeres. Así, los hombres postulantes al consejo regional cuentan con un 55,6 % más de ingresos que las candidatas y tal como sucedió en los cargos anteriores, cuando nos acercamos al nivel local las diferencias se reducen. En estos casos, los candidatos a regidor provincial y distrital superan el financiamiento de las mujeres en un 45,9 % y 28,8 %, respectivamente (figura 5).

En resumen, la capacidad de recursos económicos de las candidaturas encuentra diferencias entre hombres y mujeres, lo que supone una desventaja para las participantes que afrontan un camino cuesta arriba cuando aspiran a cargos ejecutivos y de mayor ámbito (regional, provincial o distrital). El propio sistema electoral que rige este tipo de elecciones en Perú permite que el énfasis en las campañas se concentre en los cargos ejecutivos, logrando que las candidaturas de consejo no representen un objetivo de financiamiento. Entonces, al margen del incremento de mujeres en este tipo de cargos, la prevalencia de las cabezas de lista (gobernadores y gobernadoras y alcaldes y alcaldesas) representa la oferta política que debe incluir el mayor atractivo electoral y la capacidad de financiamiento para competir en campaña.

Cobertura mediática y campaña electoral

Entre las dificultades para la competencia electoral en igualdad de condiciones se encuentra la cobertura que los medios de comunicación brindan a las candidaturas. Precisamente, entre las diferentes estrategias que utilizan las candidaturas para promocionar sus campañas y las principales propuestas se encuentra la aparición en medios tradicionales como la televisión. Según el JNE (2021b), el 42 % de las candidaturas congresales durante la campaña de 2021 en Perú precisó que priorizaban dicha actividad como parte de sus estrategias electorales. En las elecciones subnacionales de 2018, el 17,2 %

señaló también que realizaba estas actividades porque eran valoradas por el electorado peruano (Ayala y Fuentes 2019).

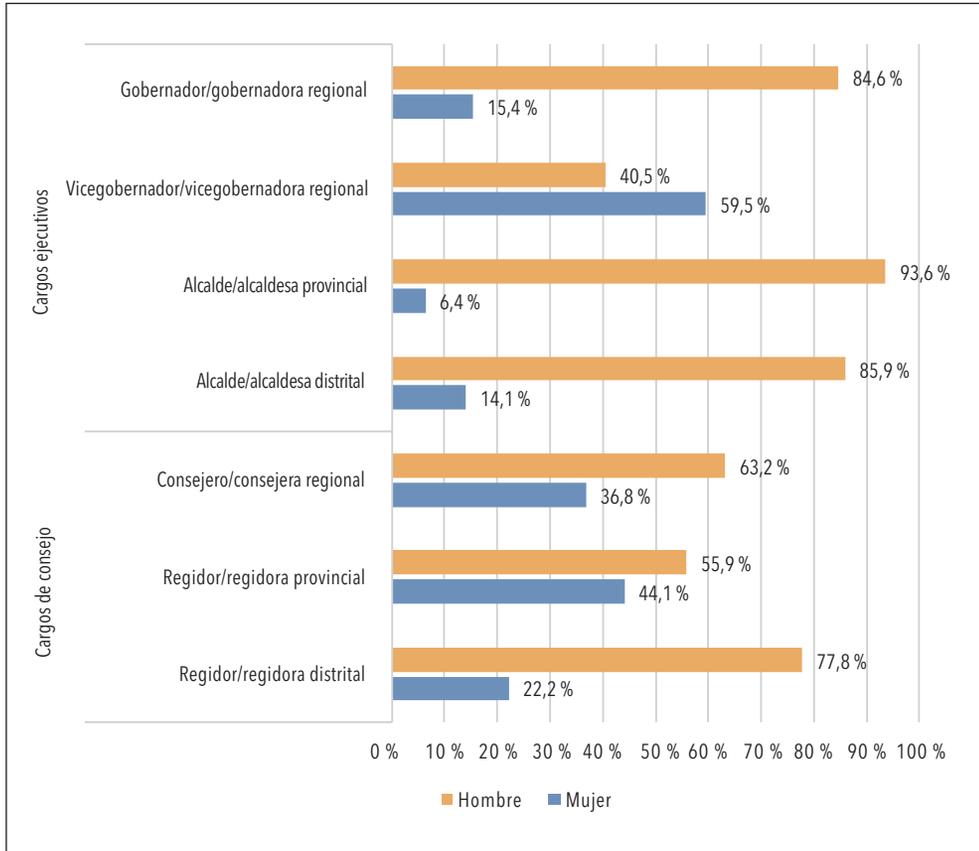
De esa manera, los alcances expuestos se condicen con las afirmaciones de que los medios de comunicación tradicionales forman parte de las principales fuentes de información política para la ciudadanía (Aragón et al. 2022). En sociedades con menor grado de institucionalización del sistema político y con una mayor fragilidad en las organizaciones partidarias, como el caso peruano, los medios adquieren incluso una mayor relevancia ante la posibilidad de marcar la agenda en el debate público y político (Acevedo 2011). Por ende, se reconoce que los espacios televisivos representan uno de los principales vínculos para acercarse al electorado y convencerlos de emitir su voto a favor de una determinada candidatura.

No obstante, diversas investigaciones demuestran que existe una diferencia notable en la cobertura mediática que reciben los candidatos hombres sobre las mujeres (Albaine 2017; Llano y Nina 2021). Adicionalmente, también se evidencia el tipo de contenido que los medios realizan sobre la campaña de las candidatas, los cuales muchas veces están cargados de mensajes estereotipados y de cobertura sexista (Cerva 2014; García Beaudoux, D'Adamo y Gavensky 2018; Estrada y Mendieta 2019). Por tanto, las mujeres se encuentran en desventaja ante la posibilidad de recibir la misma cobertura mediática para establecer sus propias temáticas y propuestas en la agenda pública.

En Perú, mediante una reforma constitucional aprobada en 2019, se prohibió la contratación directa de publicidad electoral en televisión y radio por parte de las organizaciones políticas y de las candidaturas, una medida que tenía como fin promover mayor equidad en las campañas. Según el JNE (2021c), durante las elecciones generales de 2021 la cobertura mediática para las candidatas concentró el 35,8 % frente al 64,2 % de atención que recibieron los hombres durante el proceso electoral. Asimismo, los resultados también revelan las mayores brechas entre hombres y mujeres que se expresan en los medios digitales e impresos, justamente donde la normativa electoral no alcanza.

Ante dicho escenario, los espacios mediáticos en las elecciones regionales y municipales de 2022 indican una cobertura diferenciada para las candidaturas según el tipo de cargo al que postulan. Si bien en todos los cargos los hombres concentran la mayor atención de los medios de comunicación, en los cargos ejecutivos las diferencias son más significativas. Por ejemplo, al menos el 80 % de la cobertura que brindaron los medios de comunicación a los cargos de Gobierno regional, alcaldía provincial y distrital se concentra en los hombres (figura 6). Por su parte, la distancia se reduce para los cargos de consejo regional y regiduría provincial, donde al parecer los medios brindan mayores espacios a las mujeres, aunque estos tipos de cargos no alcancen gran relevancia y participación en el desarrollo de la contienda electoral. Por último, el reporte del JNE señala que en ningún medio de comunicación la cobertura periodística para las mujeres superó el 20 % (JNE 2022d).

Figura 6. Cobertura mediática a las candidaturas según tipo de cargo y género, 2022



Elaborada con base en DNEF (2022).

6. Discusión y conclusiones

La paridad y alternancia representa una de las reformas electorales más importantes en la última ola de cambios en pro de la participación política de las mujeres en América Latina. En el caso peruano, la norma entró en vigor en las elecciones subnacionales de 2022 y su aplicación se orientó principalmente a los cargos de consejo (regional, provincial y distrital) y a nivel ejecutivo únicamente en el ámbito regional.

Los resultados fueron positivos, como señala la literatura, en la medida en que una mayor proporción de mujeres se inscribió en las listas de candidaturas y también se incrementaron los porcentajes de representantes que accedieron a los cargos. No obstante, el objetivo del artículo fue conocer si los efectos de la reforma paritaria también alcanzaron a otros grupos subrepresentados: jóvenes e indígenas. Si bien la legislación electoral peruana incluye medidas de acción afirmativa para estos grupos, estas no son suficientes

para fortalecer su presencia, y precisamente la evidencia indica que los procesos electorales previos no mostraron los mismos resultados en comparación con las ERM 2022.

Los hallazgos evidencian consecuencias distintas sobre los grupos poblacionales mencionados. En primer lugar, las listas de candidaturas inscritas a nivel de consejo no representaron cambios significativos para las mujeres y jóvenes, aunque sí para las candidaturas indígenas. En procesos electorales previos, la inclusión de mujeres y mujeres jóvenes mostraron altos niveles de participación, sin embargo, las dificultades se identificaron sobre la posición que ocuparon. En segundo lugar, los cambios electorales generaron impactos positivos sobre las autoridades electas, pues las mujeres, las mujeres jóvenes y las mujeres indígenas lograron acceder en mayor medida a los cargos de consejo al contrastar con los resultados de la elección previa.

Con ello se comprueba que la paridad y la alternancia permitieron que otros grupos poblacionales ocupen los cargos que bajo otras condiciones mantendrían una tendencia similar de baja representación. De esa manera, los hallazgos contribuyen a llenar los vacíos de estudios de caso sobre los efectos colaterales que las reformas electorales promueven en sectores históricamente excluidos de la participación política. No obstante, queda pendiente abordar la representación de las agendas de estas poblaciones en los espacios que ahora ocupan las autoridades electas con las condiciones de mujeres, jóvenes e indígenas.

A pesar de los cambios paritarios, las mayores dificultades durante las campañas, según la declaración de las propias protagonistas en las elecciones regionales y municipales de Perú, se relacionan con la escasa disposición de recursos económicos o fuentes de financiamiento y con la poca cobertura mediática que las candidatas reciben durante la competencia electoral. Los resultados aportan sustancialmente a la generación de evidencia sobre las barreras que enmarcan la dinámica competitiva, particularmente en espacios subnacionales.

Enlazando los efectos positivos de la institucionalidad paritaria en la inclusión de otros grupos y las barreras para la participación política, es conveniente reconocer que las trayectorias políticas de estas poblaciones requieren también de otras acciones que equiparen la competencia bajo condiciones igualitarias. Por supuesto, no solo debe contemplarse la regulación electoral general (financiamiento público para candidaturas vulnerables, cobertura mediática con criterios interseccionales, etc.), sino también el impulso de las organizaciones políticas por adoptar medidas internas que contravengan estas dificultades (formación de liderazgos partidarios, protocolos para denuncias de discriminación o acoso, fondos para financiamiento, etc.).

Finalmente, aunque se reconozca la interseccionalidad de las condiciones que restringen la participación de las mujeres, así como que las barreras descritas son transversales a su accionar, es sustancial ahondar en ello con estudios específicos. Tales investigaciones contribuirán a comprender las limitaciones de los sectores con escasa representación e involucramiento en la vida política, ya sea en sus organizaciones políticas, en las campañas electorales o en el ejercicio como autoridades.

Referencias

- Acevedo, Jorge. 2011. *Los medios de comunicación en la campaña electoral*. Lima: Descó.
- Albaine, Laura. 2017. “Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina”. En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 117-143. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Aragón, Jorge, Henry Ayala, Pámela Cantuarias, Rodrigo Gil y Patricia Zárate. 2022. *Ciudadanía y electorado en el Perú del bicentenario. Perfilando el voto durante las elecciones generales 2021*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, y Alejandra Fuentes. 2019. *Perfil de las candidaturas subnacionales en el Perú. Análisis de la encuesta a candidatos y candidatas en las ERM 2018*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Ayala, Henry, Penélope Brou y Manuel Ponte. 2021. *Una elección extraordinaria. Análisis de las elecciones congresales 2020*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Cáceres, Karina. 2022. “El acceso a los medios de comunicación de los partidos políticos en tiempos electorales en América Latina”. En *Reformas electorales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, 149-186. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Tribunal Electoral de la Ciudad de México. <https://lc.cx/kHlr9h>
- Cerva, Daniela. 2014. “Participación política y violencia de género en México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (222): 117-140. <https://bit.ly/3Q73dy1>
- DNEF (Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana). 2022. “Análisis de la cobertura mediática durante las elecciones regionales y municipales 2022”. Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/HAbGq>
- Estrada, José, y Angélica Mendieta. 2019. “Las campañas electorales de 2018 en México: inequidad de género en la cobertura mediática”. *Perspectivas de la Comunicación* 12 (2): 39-56. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-48672019000200039>
- Evans, Franco. 2021. “Autoridades políticas jóvenes en Perú. Un análisis sobre las percepciones que tienen de la política institucional”. *Última Década* 29 (55): 131-175. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362021000100131>
- Freidenberg, Flavia. 2022. “La construcción de democracias paritarias: reglas de juego, actores críticos y resultados (in)esperados”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 19-61. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3F9IGTI>
- Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2022. “México: reglas fuertes, control activo de los actores críticos y alta representación descriptiva de las mujeres”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 91-115. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/45pRW03>
- Galena, Joaquín, Francisco Gallego y Felipe González. 2019. “¿Candidatas o espectadoras? Un análisis del impacto de la ley de cuotas”. *Estudios Públicos* 152: 7-41. <https://bit.ly/45s2Q5N>

- García Beaudoux, Virginia, Orlando D'Adamo y Marina Gavensky. 2018. "Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas". *Revista Mexicana de Opinión Pública* 24: 113-129.
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.61614>
- Gazmuri, Julieta, Carmen Le Foulon y Julieta Suárez-Cao. 2022. "Paridad de género y financiamiento electoral". *EMOL*, 1 de enero. <https://lc.cx/zl9EFd>
- Jaramillo, Cristhian, y Manuel Valenzuela. 2019. *Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación*. Lima: ONPE.
- Jave, Iris, y Diego Uchuypoma. 2016. *Jóvenes y partidos políticos. Dinámicas de la militancia en el APRA y el PPC*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Konrad Adenauer Stiftung.
<https://lc.cx/3MXphb>
- Infogob (Observatorio para la Gobernabilidad). 2023. "Base de datos para el desarrollo de investigaciones y análisis en materia electoral". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/aP0xKd>
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). 2023. "Listas regionales". Acceso el 14 de marzo de 2023.
<https://lc.cx/Ai63Az>
- JNE. 2022a. "Participación política de las mujeres en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://bit.ly/46A8aoy>
- JNE. 2022b. "Participación política de jóvenes en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://bit.ly/3ZNgv5>
- JNE. 2022c. "Participación política indígena en las ERM 2022". Acceso el 14 de marzo de 2023.
<https://bit.ly/3LWSvHQ>
- JNE. 2022d. *Análisis de la cobertura mediática durante las elecciones regionales y municipales 2022*. Lima: JNE.
- JNE. 2021a. "Resultados de la primera vuelta EG 2021". Acceso el 14 de marzo de 2023.
<https://lc.cx/bgQ3hp>
- JNE. 2021b. "Encuesta a candidaturas congresales 2021. Resultados preliminares". Acceso el 14 de marzo de 2023 <https://bit.ly/48Kys9s>
- JNE. 2021c. "Monitoreo de medios de comunicación dura la primera vuelta de las EG 2021". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/ec7vCj>
- JNE. 2020. "¿Cómo se conforma el nuevo Congreso de la República?". Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/ov2BAS>
- Ley 26859/1997. Ley Orgánica de Elecciones. Lima, 29 de septiembre. <https://lc.cx/pdXW2m>
- Ley 26864/1997. Ley de Elecciones Municipales. Lima, 14 de octubre. <https://lc.cx/nd-iYq>
- Ley 27683/2002. Ley de Elecciones Regionales. Lima, 14 de marzo. <https://lc.cx/anvTD->
- Ley 31030/2020. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. *El Peruano*, 23 de julio.
<https://lc.cx/arLoC4>
- León, Ximena. 2022. "Paraguay: cuota débil en las internas, resistencias partidarias y baja representación de mujeres en el Congreso". En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 273-288. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México.
<https://bit.ly/3F9IGTI>

- Llanos, Beatriz, y Juana Nina. 2021. “La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario”. *Elecciones* 20 (22): 169-195. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2021.v20n22.05>
- Melgar, Sandy, Sara Lucchetti, Fiorella Zamora y Mario Ñahui. 2022. *Financiamiento privado de candidaturas y género. Elecciones regionales y municipales de Perú 2018*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Molina, Ximena. 2022. “Bolivia: reglas fuertes, coalición amigable al género y alta representación descriptiva de las mujeres”. En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, 65-90. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3F9IGTI>
- Muñoz-Pogossian, Betilde, y Flavia Freidenberg. 2022. “Estrategias de recaudación, financiamiento público para campañas electorales de mujeres y reformas partidistas en América Latina”. *Elecciones* 21 (24): 15-68. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2022.v21n24.01>
- ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). 2022. “Información financiera de campaña electoral ERM 2022”. Acceso el 14 de marzo de 2023. <https://lc.cx/PIN1Io>
- Ponte, Juan. 2021. “La participación política de las mujeres indígenas: una mirada a las candidatas congresales 2020 en Perú”. *Revista de Ciencia Política* 59 (2): 173-201. <https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.64722>
- Sacchet, Teresa. 2018. “Why Gender Quotas Don’t Work in Brazil? The Role of the Electoral System and Political Finance”. *Colombia Internacional* 95: 25-54. <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.02>

Cómo citar este artículo:

Ponte, Juan Manuel. 2024. “Paridad y alternancia en las elecciones subnacionales: desafíos ante la participación política de las mujeres en Perú”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 78: 53-72. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5936>