

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**¿Qué mueve a quienes mueven la agenda de género?  
Un estudio del periodo parlamentario 2011-2016**

Tesis para optar el Título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno,  
que presenta:

Katherine Veronica Zegarra Diaz

Asesora:

Stéphanie Rousseau

Junio, 2018

### Agradecimientos

Quisiera agradecer brevemente a Liliana y a Pedro, mis padres, quienes me han brindado todo su apoyo y amor incondicional. A mi asesora, Stéphanie Rousseau, quien siempre me dio su conocimiento y apoyo, gracias por guiarme y ser tan paciente. A Diana Chávez, quien me introdujo al estudio del Congreso, producto de ello nació esta tesis, gracias por ello y por tu amistad. Finalmente, a todos mis amigos, quienes me dieron cariño, consejos y aliento en todo este tiempo.



## Resumen

Existe abundante material de estudio sobre la importancia de la representación de la mujer en el Parlamento. Sin embargo, la investigación es aún limitada sobre los motivos que impulsan a los y las congresistas a generar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. La presente investigación se propone brindar un acercamiento para poder responder esta pregunta. Para ello se analizaron cuatro proyectos de ley presentados en el periodo legislativo 2011-2016 y se identificaron dos periodos con diferentes variables explicativas. El primero es anterior a la presentación del proyecto de ley, y cuenta con tres escenarios: el o la congresista debe tener experiencia o conocimiento del tema de género; se ha sensibilizado por una circunstancia particular de vulneración de los derechos de las mujeres; o el parlamentario se ha comprometido con una campaña de las organizaciones de mujeres. El segundo periodo es posterior a la presentación del proyecto de ley, en el cual se analiza el avance del proyecto de ley dentro del ciclo legislativo. En este sentido, se halla que el compromiso no es factor suficiente para que el proyecto de ley se convierta en una ley; la dinámica institucional y el escenario social y político tienen un impacto mayor.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
1. Capítulo I .....	7
1.1 Revisión de la literatura .....	7
1.2 Las mujeres y el Congreso en el Perú .....	12
1.3 Legislación a favor de los derechos de las mujeres .....	16
2. Capítulo II .....	20
2.1 Hipótesis.....	20
2.2 Metodología.....	28
2.3 Marco teórico.....	31
3. Capítulo III: Análisis de actores e instituciones .....	39
3.1 Instituciones.....	39
3.1.1 Organización parlamentaria.....	39
3.1.2 Grupos parlamentarios .....	40
3.1.3 Comisiones.....	42
3.2 Actores .....	43
3.2.1 Luisa María Cuculiza .....	44
3.2.2 Verónica Mendoza.....	47
3.2.3 Juan Carlos Eguren .....	49
3.2.4 Yonhy Lescano .....	50
3.2.5 Organizaciones civiles feministas .....	52
3.2.6 El rol de los asesores.....	55
4. CAPÍTULO IV: Casos de Estudio.....	57
4.1 Ley de tipificación del feminicidio.....	57
4.2 Ley contra el acoso político.....	64
4.3 Ley de protección frente a la violencia familiar .....	68

4.4 Ley protección en procesos de delitos contra la libertad sexual.....	70
Conclusiones.....	73
Bibliografía.....	78
Anexo 1: Representación descriptiva del Congreso de la República.....	86
Anexo 2: Número de Proyectos de ley derivados a comisiones.....	87



## INTRODUCCIÓN

El interés por estudiar el Congreso de la República se explica por su dinámica particular. En primer lugar, por la manera en que son elegidos los congresistas, siendo la institución democrática por excelencia, pues cada integrante es elegido por voto popular. En segundo lugar, por las funciones que deben desempeñar, que son principalmente tres: control político, función legislativa y funciones especiales<sup>1</sup>. En tercer lugar, por el nivel de politización y de exposición pública-mediática que rodea el trabajo de los parlamentarios.

Poder entender qué motiva a los y las congresistas a generar e impulsar un proyecto de ley en específico—en nuestro caso sobre los derechos de las mujeres, se vuelve una tarea compleja, pues significa entender las motivaciones que puede tener el parlamentario respecto a los diversos problemas que enfrentan las mujeres y cómo se desempeña después de decidir legislar sobre el mismo. La tarea más complicada de esta tesis fue averiguar cómo nace esta idea y cuán comprometido(a) estaba el congresista. Para ello, se llevaron a cabo amplias entrevistas con parlamentarios y un análisis de su comportamiento en el Congreso. Así mismo, se analizó el papel de los asesores parlamentarios, de las comisiones y de otras instituciones congresales en la creación o fortalecimiento de un proyecto de ley; para ello también se realizaron amplias entrevistas. Por último, se conversó con integrantes de organizaciones de mujeres para averiguar cuál es el alcance que tiene la sociedad civil organizada.

Por otro lado, siendo el Congreso de la República una institución dominada por hombres<sup>2</sup>, la promoción de los derechos de las mujeres por

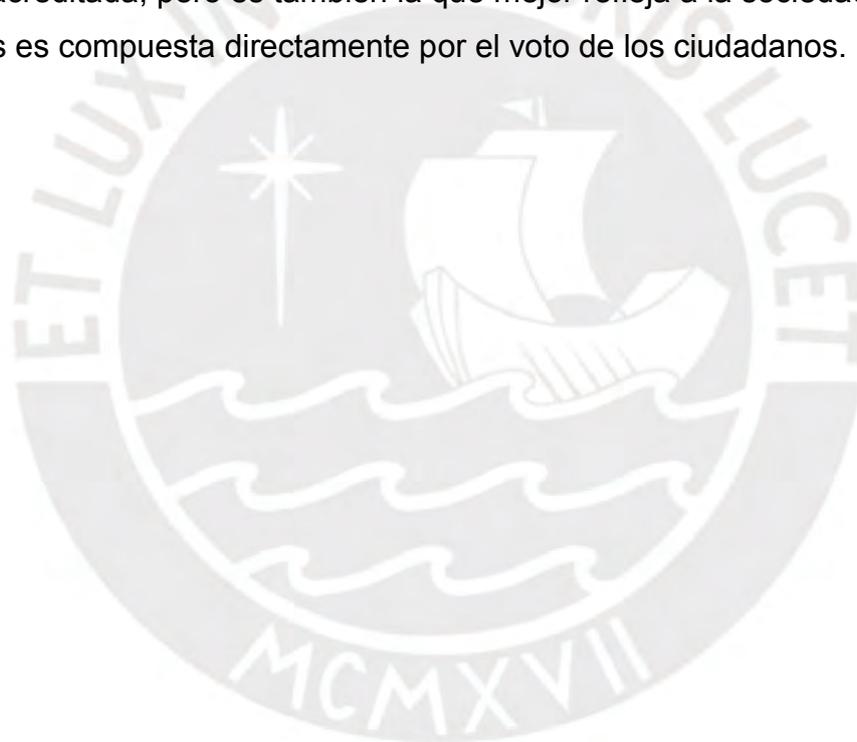
---

<sup>1</sup> Artículo 4°, 5° y 6° del Reglamento del Congreso de la República

<sup>2</sup> El periodo parlamentario 2011-2016 tuvo 77% de congresistas varones (incluyendo el reemplazo de Karina Beteta por Alejandro Yovera y el de Rosa Núñez por Michael Urtecho).

medio de las leyes es una cuestión interesante de indagar. Especialmente, si son impulsadas por congresistas conservadores que no han mostrado un real interés frente a esta problemática, lo cual resulta hasta misterioso. En este sentido, se ha estudiado cuatro casos de congresistas -dos hombres y dos mujeres- de diferentes bancadas.

Por último, se espera con esta investigación, abrir el camino a un mayor estudio del Congreso de la República por parte de las Ciencias Sociales. Como se mencionó anteriormente, esta institución está históricamente desacreditada, pero es también la que mejor refleja a la sociedad en general, pues es compuesta directamente por el voto de los ciudadanos.



---

Las mujeres parlamentarias fueron presidentas de 22 comisiones de las 120 en cinco años (18.3%). Once comisiones nunca fueron presididas por mujeres, entre ellas Trabajo, Educación y Constitución.

## 1. Capítulo I

### 1.1 Revisión de la literatura

“El feminismo propugna un cambio en las relaciones sociales que conduzca a la liberación de la mujer -y también del varón- a través de eliminar las jerarquías y desigualdades entre los sexos” (Gamba 2008)

Los movimientos feministas han estado presentes en América Latina desde inicios del siglo XX, las primeras movilizaciones fueron protagonizadas en Uruguay y Brasil (Landa 2016). Así, las mujeres han luchado para que sus derechos sean respetados, así como “ganar” derechos que tenían sus pares varones. Esta lucha por el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas tiene varias dimensiones históricas y sectoriales.

La lucha sufragista en América Latina tuvo su primer logro en 1929 en Ecuador, tres años más tarde este derecho fue reconocido en Uruguay y El Salvador. En los años cuarenta, la mitad de Latinoamérica había legalizado el voto femenino, y en los sesenta, ya estaba instaurado en todo el continente. Cabe resaltar la importancia del papel de la Organización de Naciones Unidas, al hacer un llamado a los países latinoamericanos a que se legisle el sufragio

femenino en 1946 (Alonso 2004). Este logro sufragista resultó ser esencial en el avance del reconocimiento de derechos políticos de las mujeres. Sin embargo, no significó una real integración de las mujeres a la esfera pública.

Durante el siglo XX hasta los años ochenta, América Latina ha tenido un contexto político y social inestable. Teniendo en cuenta que la ciudadanía y los derechos están en constante proceso de construcción y cambio (Jelin 1997), el escenario donde se llevan a cabo, es esencial para poder entender la lucha y reconocimiento de los derechos de las mujeres.

La ciudadanía moderna se define comúnmente como “un status personal que consiste en un cuerpo de derechos (es decir, demandas legales al Estado) y deberes universales que tienen por igual todos los miembros legales del Estado-nación” (Somers 1993: 588, citado en Rousseau 2012: pág 4). Para este estudio, sin embargo, se tomará la perspectiva de género de Rousseau (2012), quien señala que la ciudadanía puede entenderse desde su construcción social. De esta manera, “es central la naturaleza social y políticamente contingente del conjunto particular de derechos y libertades” (Rousseau 2012:18). Por lo que sería esperable que en un régimen democrático se reconozcan los derechos de las mujeres y haya una mayor participación política de estas.

Sin embargo, cuando América Latina inició su proceso de democratización en los años ochenta, se tuvo efectos excluyentes en las mujeres (Rousseau 2012: 43). Por lo que el régimen político no define una mejor o peor situación para los derechos de las mujeres, la autora propone que son las propias instituciones las que dan cuenta de estas dinámicas. Esto lo refuerza Ginwala: “Tanto en las democracias incipientes como en las consolidadas, ha quedado de manifiesto que el sufragio universal por sí mismo no conduce necesariamente al establecimiento de órganos legislativos representativos de toda una sociedad. En efecto, muchos sectores de la población continuaron siendo marginados” (Ginwala 2002: 5)

Contra la subrepresentación de las mujeres y debido a un contexto adverso para su participación política, la cuota de género y la paridad fueron promovidas desde los años noventa como mecanismos de discriminación positiva. Dándole a las mujeres un tratamiento preferencial, para equilibrar las desigualdades que ellas enfrentan y para no dejarle la participación a la simple voluntad de los partidos políticos (Peschard 2002: 174). Estas medidas tuvieron un importante efecto en el aumento de las mujeres en cargos públicos, como en el Parlamento.

La legitimación de acciones afirmativas se fundamenta en argumentos diversos. En primer lugar, estas se basan en la subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos. Para entender esta realidad, debemos subrayar que la representación puede tener diferentes significados. Primero, la representación descriptiva apela a la presencia proporcional de un grupo social en la institución representativa, es decir que el órgano sea un “espejo” de la sociedad. Así, si las mujeres constituyen el 50% de la población, un organismo como el Congreso, debería tener un número paritario de mujeres y de hombres. Segundo, la representación simbólica, alude a cómo los representantes son percibidos por quienes representan. Con ello la visibilidad del representante puede empoderar a quienes se identifican con él o ella. Tercero, la representación sustantiva se refiere a la promoción de intereses del grupo que se representa. Así, se presupone que el representante se identifica con uno o más grupos sociales y que debido a su experiencia actuará a favor de éste o éstos (Franceschet 2008 :61).

En segundo lugar, y ligado a la representación simbólica, Susan Peschard señala que las cuotas generan un efecto sensibilizador en la población en cuanto al problema de la inequidad, la situación y problemas que enfrentan las mujeres. Así, se crea el hábito de pensar a la mujer como “profesional y políticamente capaces de ocupar cargos de responsabilidad pública” (Peschard 2002: 183). En tercer lugar, la mayor presencia de mujeres,

por consecuencia de las cuotas puede conformar una “masa crítica”, que es una minoría importante de miembros (aproximadamente el 30%), lo cual genera, además de un cambio numérico, un cambio en las relaciones de poder que permite al grupo minoritario poder utilizar recursos de su institución u organización para mejorar la situación del grupo al que pertenece (Dahlerup 1993:134). Esto está relacionado, a su vez, con la presunción de la representación sustantiva.

Cabe destacar que medidas como estas son necesarias, más no suficientes para lograr una mayor cantidad de representación femenina. Existen condiciones que deben garantizarse para lograr ese objetivo: la cultura política, como los estereotipos y dinámicas de una sociedad; los atributos del sistema electoral, como el tipo de lista (cerrada o abierta); y el contenido de la ley de cuota, si es obligatoria o prepositiva (Archentil y Tula 2007: 188-192).

Es pertinente la discusión sobre la identidad de las mujeres, teniendo en cuenta que otros aspectos de su identidad, como raza, origen étnico, clase social u orientación sexual se combinan con el género (Franceschet 2008 :65). La identidad puede entenderse como “la interpretación que una persona hace acerca de quién es y de sus características definitorias como ser humano. La identidad se moldea en parte por el reconocimiento, o por la falta de éste, incluso por el falso reconocimiento de otros, de manera que una persona o un grupo de personas pueden ser dañadas cuando ven en los demás un reflejo que les degrada o les presenta como despreciables” (Beltrán 2008 :220). En este sentido, Beltrán señala que se puede hablar de identidades. Así, una mujer se define a través de diferentes aspectos de su identidad, siendo uno de ellos el género.

Por otro lado, la representación descriptiva que incentivaría la paridad, ya que las mujeres representan a la mitad de la población, refuerza la dualidad de los seres humanos- varones y mujeres- (Beltrán 2008 :225). En este

sentido, las mujeres dejan de ser un grupo social que comparte una identidad, para pertenecer a una dimensión constitutiva de la humanidad.

En síntesis, la cuota de género y la paridad tienen argumentos de legitimación distintos. Se tiene un consenso respecto al vínculo entre la representación simbólica y descriptiva (Franceschet 2008:64). Sin embargo, la representación sustantiva es controversial, primero, por lo que se mencionó sobre las identidades que puede poseer una mujer -etnicidad, orientación sexual, etc-. Segundo, porque se presupone que existen intereses en común entre todas las mujeres, exacerbando el esencialismo. Tercero, porque existe evidencia empírica que las mujeres elegidas como representantes no necesariamente defienden temas específicos relacionados al género (Rodríguez, 2010).

En el terreno parlamentario, Htun, Lacalle y Micozzi, señalan que algunas mujeres defienden la igualdad de género más que otras y que algunos hombres dan más apoyo que algunas mujeres y que diferentes contextos institucionales fomentan cantidades diferentes de actividad feminista (Reingold 2008: 128, citado en Htun, Lacalle y Micozzi 2013: pág 98). Asimismo, muestran que el número de mujeres no determina la cantidad de leyes generadas -'outcomes'- a favor de sus derechos, como ejemplo, en el 2013, Estados Unidos con 18% de mujeres en el Congreso generó más legislación feminista que Ruanda, que posee 56% de mujeres en el Parlamento (Htun, Lacalle y Micozzi 2013:96).

Por otro lado, José Ángel Aquino señala que “no todas las mujeres que acceden a posiciones de poder defienden los programas de igualdad de género y en muchos casos, nos encontramos con legisladoras abiertamente opuestas a las medidas de acción afirmativa o al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de la mujer. Si bien es cierto que la cuota de candidaturas femenina no representa una solución mágica para los ancestrales problemas de discriminación que ha sufrido la mujer... la

implementación de la cuota femenina tiene la capacidad de generar profundos cambios en unos actores clave de la democracia” (Aquino 2010:137)

La evidencia empírica señala que existen resultados mixtos para la representación sustantiva de las mujeres (Wängnerud 2009). En el caso peruano, Denisse Rodríguez (2010) estudió el periodo parlamentario 2001-2005 y demostró que las mujeres no generan necesariamente proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres.

Lo mencionado no pretende restar argumentos a la necesidad de mayor representación de mujeres en ámbitos de representación política. Puesto que “en América Latina, una mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres como la violencia doméstica, la reproducción y el Derecho de familia” (Htun 2002: 37). Htun señala, además, que es poco probable que se hayan presentado temas relacionados a los derechos de las mujeres sin el trabajo de las congresistas.

Entonces, si las parlamentarias no determinan necesariamente el desarrollo de iniciativas legislativas vinculadas a la igualdad de género, surge la pregunta de *qué es lo que sí determina una agenda legislativa más favorable a los derechos de las mujeres*. Es particularmente interesante en el contexto del Congreso de la República peruano, debido al sistema de partidos poco institucionalizado, la poca claridad ideológica y el pragmatismo de las bancadas (Tanaka 2005).

## 1.2 Las mujeres y el Congreso en el Perú

Durante la transición democrática del Perú a fines de los setenta, el movimiento de mujeres era incipiente. El decenio siguiente significó para el país, una desestabilización social y política proveniente de grupos armados, así como una aguda crisis económica, lo que tuvo como consecuencia la elección de Alberto Fujimori, quien generó un autogolpe militar. Esto significó

la ruptura del sistema de partidos, resquebrajando sus lazos con la sociedad civil, una concentración de poderes en el Ejecutivo y la falta de rendición de cuentas (Rousseau, 2012: 46-47). Bajo este escenario de rasgos autoritarios se podría suponer que los derechos de las mujeres, así como de la ciudadanía en general, sufrieron retrocesos.

Sin embargo, en este régimen se institucionalizó algunos importantes derechos ciudadanos de las mujeres, asimismo empezó una mayor presencia de mujeres en el poder, especialmente en el Parlamento. Las razones para un mayor empoderamiento de las mujeres no se deben a compromiso del presidente Fujimori hacia ellas, sino fue generada desde una visión utilitarista. Ya que vio en las mujeres un caudal de votos y la posibilidad de aumentar su reconocimiento internacional (Blondet 2004: 3).

A pesar del “maquiavelismo” de esos incentivos y el régimen no democrático, hubo avances muy importantes en el poder legislativo: Leyes sobre violencia familiar, las normas sobre las cuotas electorales de género, la creación de la Comisión de la Mujer, entre otras. Estas fueron incentivadas por algunas congresistas, como Luisa María Cuculiza, el lobby de organizaciones feministas y de las asesoras de algunas congresistas, y la presión internacional (Rousseau 2012: 199-204).

Asimismo, en el régimen fujimorista se promovió la primera acción afirmativa que aumentó la presencia de mujeres en el Parlamento. En 1997, la cuota electoral de género es incorporada con la Ley N° 26859 Ley Orgánica de Elecciones que en su artículo 116° estableció que “Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones”. La representación de las mujeres en el Congreso de la República en los últimos seis períodos legislativos es la siguiente.

Tabla 1: Representación descriptiva por género en el Congreso de la República

<b>Período legislativo</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Porcentaje de hombres</b>	<b>Porcentaje de mujeres</b>
1980-1985 (Senado)	58	2	96.7	3.3
1980-1985 (Diputados)	167	13	92.8	7.2
1985-1990 (Senado)	57	3	95.0	5.0
1985-1990 (Diputados)	170	10	94.4	5.6
1990-1992 (Senado)	56	4	93.3	6.7
1990-1992 (Diputados)	168	12	93.3	6.7
1992-1995	113	7	94.2	5.8
1995-2000	107	13	89.2	10.8
2000-2001	94	26	78.4	21.6
2001-2006	98	22	81.7	18.3
2006-2011	85	35	70.8	29.2
2011-2016	102	28	78.5	21.5
2016-2021	94	36	72.3	27.7

Fuentes: Infogob, Constitución del Perú 1979 y 1993. Elaboración propia

Como se observa, la representación de las mujeres nunca ha llegado al treinta por ciento, siendo este grupo social subrepresentado. Sin embargo, como se mencionó, el número de parlamentarias no determinan necesariamente el número de proyectos de ley a favor de los derechos de la mujer que se producen en el Congreso. Por lo que es importante tener en cuenta cuál ha sido la situación de la creación y desarrollo de los proyectos legislativos de esta temática.

En la página web del Congreso de la República está disponible los proyectos de ley desde el año 1995, con este recurso oficial se observó cuántos proyectos de ley han derivados en cada comisión. Teniendo en cuenta que los proyectos de ley se derivan a comisiones para su estudio<sup>3</sup>, la cantidad de proyectos legislativos que afectan especialmente los derechos de las mujeres se tienden a concentrar en ciertas comisiones más que otras.

Cabe destacar que los entes encargados para la derivación de los proyectos de ley son dos: la Dirección general parlamentaria y la Primera Vicepresidencia (artículo 77° del Reglamento del Congreso). La Dirección General Parlamentaria tiene un carácter más técnico, mientras que la primera vicepresidencia, uno más político<sup>4</sup>. La decisión final de la derivación de los proyectos de ley a uno o más comisiones recae en la Primera Vicepresidencia. Esto tiene como consecuencia que proyectos de ley que tengan un enfoque de género no hayan sido puestos en la comisión de la mujer. Sin embargo, debido a que el análisis de la correcta derivación de proyectos legislativos requiere un estudio aparte, se ha decidido tomar como referencia el número de proyectos de ley derivados a la comisión de la mujer como los que han sido identificados como temas de las mujeres.

En este sentido, se puede observar en el Anexo 1, que la Comisión de la Mujer ha sido una de las comisiones que menos proyectos de ley ha recibido en cinco periodos parlamentarios. Esto se explica por dos razones: la primera es que existen pocas propuestas legislativas que legislan sobre los derechos de las mujeres; y la segunda es que tanto a la Secretaría Técnica como la

---

<sup>3</sup> Artículo N°34 del Reglamento del Congreso de la República: "(...) les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia"

<sup>4</sup> Señalado por Tania Sabbagg, Secretaria Técnica de la Comisión de la Mujer del periodo parlamentario 2016-2017. Fecha: 03 de mayo del 2017

Primera Vicepresidencia no hayan identificado a los proyectos de ley con un enfoque de género adecuado<sup>5</sup>.

La baja cantidad de proyectos de ley derivados a la comisión de la Mujer, también refleja el papel de las mujeres parlamentarias. Ya que, a pesar de que hubo un aumento en la representación de las mujeres en el Parlamento, la comisión de la Mujer fue una de las comisiones que menos proyectos de ley ha recibido. Esto refuerza la idea de que las motivaciones por las que se genera un proyecto de ley de los derechos de las mujeres, no recaen en el hecho de que haya más mujeres (representación sustantiva). Cabe resaltar que hubo una reestructuración de las comisiones cuando se reinstauró democracia<sup>6</sup>.

### 1.3 Legislación a favor de los derechos de las mujeres

La producción legislativa a favor de los derechos de las mujeres ha diferido entre periodos, a pesar de ser numéricamente bajos. Sin embargo, esta diferenciación también se presenta en la relevancia de los temas que se ponen en la agenda parlamentaria. Para poder entender esta agenda de los derechos de las mujeres en el Congreso, es necesario observar la labor de las organizaciones feministas.

Tras la profesionalización de movimientos feministas en organizaciones no gubernamentales, así como su cambio de prácticas hacia la formulación de propuestas legislativas sobre derechos de las mujeres a través de promoción y cabildeo, se puede señalar que las ONGs feministas han tenido y tienen un impacto en los avances legislativos favorables a estos derechos (Rousseau, 2012: 195-200). La agenda de las organizaciones feministas peruanas tiende

---

<sup>5</sup> Señalado por Diana Chávez, experta en análisis parlamentario y coordinadora de Proyectos de la Asociación Civil Transparencia. Fecha: 05 de mayo del 2017

<sup>6</sup> Resolución Legislativa del Congreso N° 013-2000-CR, publicada el 12 de enero de 2001. Resolución Legislativa del Congreso N° 001-2001-CR

a ir a la par de una agenda internacional de organizaciones de derechos humanos transnacionales.

Las campañas más relevantes en los últimos 10 años, de las cuatro organizaciones más importantes a favor de los derechos de las mujeres, son las siguientes.

Tabla 2: Principales campañas de las principales ONGs feministas

<b>Demus</b>	<b>Flora Tristán</b>	<b>Manuela Ramos</b>	<b>Promsex</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Déjala decidir: derecho al aborto</li> <li>-Caso del anticonceptivo de emergencia</li> <li>-Aborto tereapeutico</li> <li>-Esterilizaciones forzadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ley del Acoso Político</li> <li>-Despenalización del aborto</li> <li>-Contra el feminicidio</li> <li>-Cambio climático</li> <li>-Educación sexual para evitar embarazos adolescentes</li> <li>-Ciudades seguras: acoso callejero</li> <li>-Empoderamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Feminicidio</li> <li>-Cuotas electorales y participación política</li> <li>-Violencia contra la mujer</li> <li>-Alternancia</li> <li>-Salud mental para quienes sufrieron violencia</li> <li>-Educación sexual como política de Estado</li> <li>-Empoderamiento mujeres rurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Despenalización del aborto</li> <li>-Prevención del embarazo no planificado en adolescentes</li> <li>-Niña invisible: Trata de personas</li> <li>-Educación sexual</li> <li>-Liberalización del anticonceptivo oral de emergencia</li> </ul>

Fuente: Páginas web oficiales. Elaboración propia

Como se puede observar, las campañas presentadas tienden a ir tras cuatro grandes ejes: participación política y ciudadanía; derechos sexuales y reproductivos; autonomía económica; y el derecho a vivir sin violencia<sup>7</sup>. Por

<sup>7</sup> Una temática similar ha sido promovida por organizaciones internacionales. ONU Mujeres tiene como principales ejes de acción: el liderazgo y participación política; el empoderamiento económico; poner fin a la violencia contra las mujeres; entre otras. Fuente: <http://www.unwomen.org/es/what-we-do>. Asimismo, Amnistía Internacional presenta los siguientes ejes: Violencia contra las mujeres; derechos sexuales y reproductivos; participación en la vida pública y política; entre otros. Fuente: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/mujeres/>. Hay que tener en cuenta que son las organizaciones internacionales quienes, usualmente, financian a las ONGs peruanas, esto genera que se vaya en la misma línea de acción.

ello, los proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres que estudiaremos en esta tesis se clasifican en estos ejes.

Sin embargo, cabe anotar que las campañas tanto de organizaciones locales como internacionales, provienen de la percepción de un problema en la sociedad, que necesita ser resuelto con políticas públicas o el cambio de una legislación. Este proceso complejo, del cual no se ahondará demasiado, puede entenderse de la siguiente manera: la percepción de una situación como un problema social, y posteriormente político, proviene de una construcción colectiva vinculada con las percepciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008:126). Sullivan (1980) va en la misma línea al señalar que “existe un problema social cuando un grupo de influencia es consciente de una condición social que afecta sus valores, y que puede ser remediada mediante una acción colectiva” (Sullivan 1980:10).

Las organizaciones feministas se posicionaron a sí mismas como el vehículo representante de los “intereses de las mujeres” (Rousseau 2012:111), esto también puede entenderse como la defensa ante los problemas de las mismas. Como se mencionó anteriormente, las ONGs se institucionalizaron y optaron por una dinámica de cabildeo para la generación de políticas públicas o propuestas legislativas, pero la profesionalización también significó la identificación de nuevos problemas sociales que afectan a las mujeres y la creación de evidencia, data y estudios a profundidad de ciertos problemas sociales. Lo que a su vez ha generado que se visibilicen ciertos problemas en la agenda mediática como política.

La generación de estos insumos especializados por parte de las organizaciones feministas generó tres efectos que ayudan a responder la pregunta de investigación. En primer lugar, las organizaciones feministas brindan a los congresistas evidencia sobre una problemática, a través de mesas de trabajo, cabildeo, presentación de propuestas legislativas, entre

otros. En segundo lugar, visibilizan un problema social en la agenda mediática y política, sobre el cual el o la congresista observa y decide legislar sobre el mismo. En tercer lugar, el Estado ha ido proporcionando información que era generada por las organizaciones feministas<sup>8</sup>, esta data oficial también es utilizada en la producción de proyectos de ley. Así, al margen de la relación o perspectiva de un congresista hacia las ONGs feministas (y viceversa), existe un consumo de información relevante proporcionada, directa o indirectamente, por estas organizaciones.

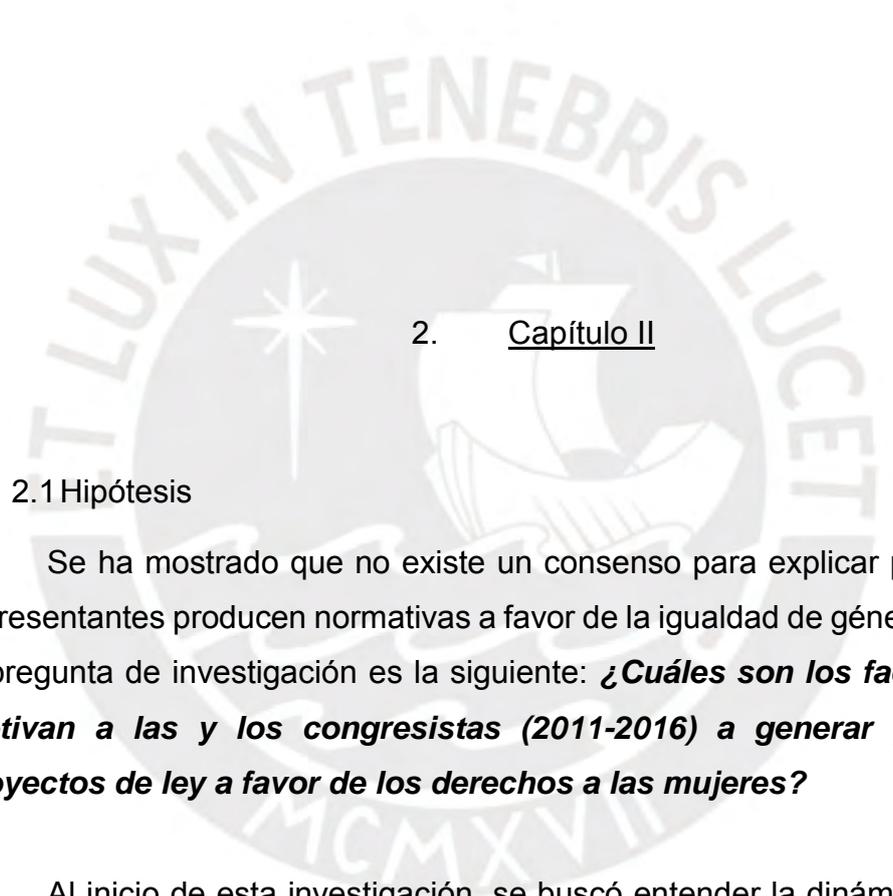
En conclusión, las ONGs siguen ayudando a llenar un vacío en el Estado referente a los derechos de las mujeres, al generar insumos estadísticos y estudios a profundidad, la posterior generación de esta información por parte del Estado, muestra el papel importante de estas organizaciones para la resolución de problemas, al ser también utilizadas para la generación de propuestas legislativas.

Sin embargo, como se puede observar, no existe un camino directo desde la identificación de una problemática que afecta los derechos de las mujeres, su estudio y generación de información, hacia la creación de políticas públicas o propuestas legislativas. Pues este proceso puede durar años (incluso, décadas<sup>9</sup>). Cabe preguntarse, cómo se da esta relación -directa o indirectamente- a través de los casos de estudio.

---

<sup>8</sup>A modo de ejemplo, las cifras sobre la violencia contra la mujer que actualmente es generada por el Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer se incorporaron años después que organizaciones feministas, como Flora Tristán, generen cifras sobre la problemática.

<sup>9</sup> Mencionado por la Dra. Meléndez de Flora Tristán. Fecha: 12 de junio del 2017



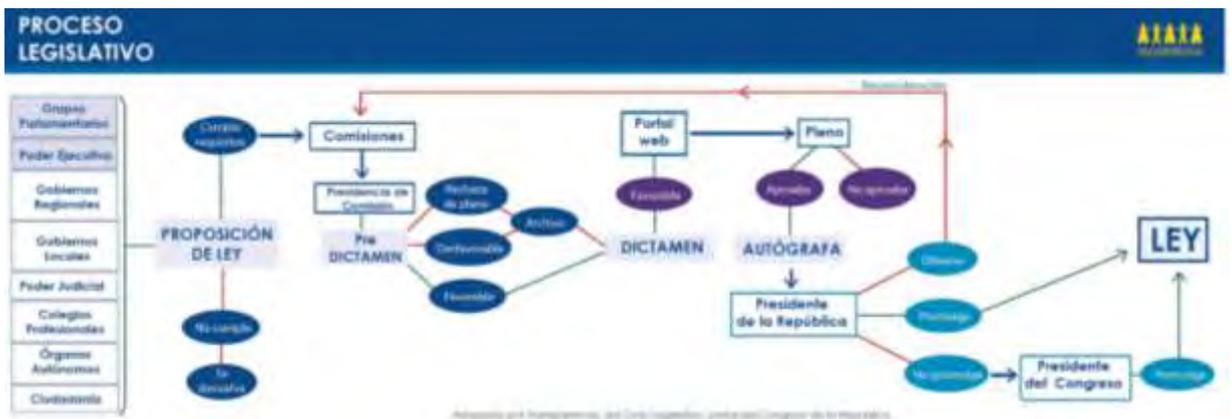
## 2. Capítulo II

### 2.1 Hipótesis

Se ha mostrado que no existe un consenso para explicar por qué los representantes producen normativas a favor de la igualdad de género. Por ello la pregunta de investigación es la siguiente: ***¿Cuáles son los factores que motivan a las y los congresistas (2011-2016) a generar y empujar proyectos de ley a favor de los derechos a las mujeres?***

Al inicio de esta investigación, se buscó entender la dinámica anterior a la presentación del proyecto de ley. Sin embargo, con el desarrollo de las primeras entrevistas se observó la importancia de entender la dinámica del proceso legislativo del proyecto, cuya finalidad es el convertirse en una ley. En este sentido, las hipótesis iniciales se complejizaron y se generaron otras, para entender cómo se logran superar los “filtros” legislativos, que se explicarán con mayor detalle a continuación.

#### Etapas del proceso legislativo



Elaborado por la Asociación Civil TRANSPARENCIA. Fuente: Congreso de la República

El proceso de elaboración de una ley es el siguiente. La iniciativa legislativa es propuesta por un grupo parlamentario, con la iniciativa de un(a) congresista, dos o más, de toda la bancada o de más de una bancada (interpartidario). El proyecto se registra y se enumera, para pasar a la Oficialía Mayor que verifica que se cumpla ciertos requisitos (Art. 75° del Reglamento del Congreso), si no se cumple se devuelve para la corrección, pero si se cumple se remite el decreto de envío del proyecto de ley con el número y comisión o comisiones que la recibirán. En la(s) comisión(es) se estudia y se vota el proyecto de ley, se cuenta con 30 días para emitir un dictamen<sup>10</sup>, que puede ser favorable, desfavorable o rechazado. Si es favorable, el Consejo Directivo la agenda para la discusión en el pleno. Ahí se aprueba o se rechaza la ley dictaminada, si es aprobada, se elabora un autógrafa y el Presidente de la República tiene 15 días para generar observaciones, sino las tiene, la ley se publica en el diario oficial.

Como se observa, el proyecto de ley tiene dos filtros políticos importantes: la discusión en la Comisión y en el Pleno. Como se señaló anteriormente, al principio de la investigación se consideraba estudiar el proceso hasta la presentación del proyecto de ley. Sin embargo, debido a que

<sup>10</sup> Esta regla no se cumple en la práctica.

la presentación de un proyecto de ley no tiene un impacto en la normatividad y que su búsqueda principal es la publicación de una ley. Se decidió entender cuánto influyen las dinámicas de la comisión y del pleno, en el ajuste de las motivaciones de un congresista con su proyecto de ley, así como cuáles son las barreras y ventajas que tiene el parlamentario.

Tabla 3: Resumen del proceso legislativo: Actores

<b>N°</b>	<b>Proceso</b>	<b>Actor con mayor poder</b>	<b>Actores con influencia</b>
1	Creación del proyecto de ley	Congresista	-Asociaciones civiles feministas -Asesores
2	Discusión en Comisión	Presidente de Comisión	-Congresista -Miembros de la comisión
3	Discusión en Pleno	Presidente de Mesa Directiva	-Junta de Portavoces -Grupo Parlamentario -Congresista (peso político)

El primer proceso es la presentación del proyecto de ley, con ello, se plantea que el actor con mayor poder para la creación del proyecto legislativo es el congresista. No sólo entendiéndolo como sujeto con derechos legislativos, sino también como sujeto con intereses y experiencias que facilitan que se genere proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. En este sentido, se entiende que el congresista tiene una agenda<sup>11</sup> basada en esos intereses y experiencias. Por un lado, con intereses políticos (con sus electores, búsqueda de la reelección, entre otros) y con intereses de su grupo social (de género, etnia, etc.). Por otro lado, por la experiencia del congresista, donde se tiene en cuenta la sensibilización y la experiencia política y profesional. Esto confluye para que exista -o no- una apertura del

<sup>11</sup> Puede que esta agenda no esté clara en el caso de algunos congresistas y dependa principalmente de la coyuntura. Pero la totalidad de asesores entrevistados mencionaron que existe un mínimo de línea de trabajo de los congresistas, al que entienden como “agenda”.

congresista por los temas de género y por recibir una importante influencia de las asociaciones civiles feministas y de los asesores.

Lo mencionado explica las tres variables explicativas que esta investigación propone para la creación de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres: Sensibilidad, experiencia y coyuntura. Cabe señalar que se debe poseer al menos una de las tres variables para que los congresistas generen una propuesta legislativa de esta temática. Estas variables serán desarrolladas párrafos más adelante.

En primer lugar, se presenta la variable de la Experiencia que se refiere a las vivencias anteriores al cargo de legislador(a), que pueden ser laborales, académicas o personales, que generan que sea “esperable” que un proyecto de ley a favor de los derechos de las mujeres sea impulsado por ese congresista. En segundo lugar, el Ambiente tiene referencia a experiencias ajenas al parlamentario que generan sensibilidad, sin generar necesariamente un compromiso con el mismo. Estas pueden provenir de personas cercanas al parlamentario o vistas desde medios de comunicación, es decir, lejanas. Por último, la sociedad organizada se refiere a una alianza -sea tácita o no- con grupos de mujeres y/o ONGs feministas que impulsan una campaña en específico, en esta puede participar uno o más parlamentarios que generan un proyecto de ley y/o apoyan al mismo.

Tabla 4. Variables explicativas para la creación de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres

<b>Variable</b>	<b>Experiencia</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Sociedad organizada</b>
<b>Definición</b>	Compromiso con el tema, experiencias laborales, académicas o personales.	Experiencias que generan sensibilidad, de personas cercanas o no.	Problemáticas analizadas por la sociedad civil.

Respecto a la tercera variable explicativa es necesario señalar que las asociaciones civiles feministas generan incentivos para que el/la congresista presente un proyecto de ley a favor de los derechos de las mujeres, como la redacción del proyecto de ley, el posicionamiento en la agenda social y mediática del proyecto, la movilización social, entre otros. Con ello, el congresista puede abanderarse con la causa y aumentar su capital político y reconocimiento social. Sin embargo, cabe destacar que cada organización civil tiene una dinámica diferente. En este sentido, algunos miembros de la sociedad civil tienen una fuerte reticencia para trabajar con algunos partidos políticos, especialmente con el Fujimorismo. Esto debido a que en el fujimorato se violaron diferentes derechos humanos, siendo las esterilizaciones forzadas un caso emblemático y brutal contra los derechos de las mujeres. Por otro lado, otras organizaciones feministas son más pragmáticas y trabajan en función de un objetivo.

Por otro lado, cabe señalar el papel de los asesores en la segunda variable explicativa (Ambiente), ya que son actores fundamentales para el desarrollo legislativo, porque son el personal más cercano y de mayor confianza. El interés y experiencia de los asesores respecto al género determinan su interés de presentar al congresista propuestas legislativas a favor de los derechos de las mujeres. Asimismo, el reconocimiento, trayectoria y especialización de algunos asesores(as) pueden generar en el congresista, una real influencia ante sus decisiones políticas y legislativas.

El segundo proceso es el de la discusión en la comisión o comisiones, el poder de influencia del congresista es relativo ante la persona que tiene más poder en ese escenario: el/ la presidente(a) de la Comisión. Como se señala en el Reglamento de Congreso, en las comisiones se estudian los proyectos de ley, siendo la agenda de las discusiones decidida por el/la presidente(a). Para que el proyecto de ley pueda “superar” esta etapa, el congresista debe convencer al presidente de la importancia de la discusión del proyecto de ley,

asimismo, debe persuadir a los miembros de la comisión a votar favorablemente por el dictamen. En este sentido, el congresista tiene recursos como la presión, el convencimiento a través de evidencia empírica y legal de la importancia de su proyecto y el convencimiento a un grupo pequeño de congresistas. Asimismo, en esta etapa puede modificarse la fórmula legal, ingresando a un juicio técnico y político.

Tabla 5. Segundo Proceso: Actores, recursos y objetivos en las comisiones

<b>Actores</b>	<b>Recursos de persuasión</b>	<b>Objetivo</b>
Presidencia	-Convencimiento -Insistencia	Agendación
Integrantes	-Argumentos convincentes -Relación con miembros	Dictamen Favorable

El tercer proceso es la discusión en el pleno, en donde el peso y dinámica política toma la mayor relevancia, así el congresista se va enfrentando a un escenario más complicado. En primer lugar, porque la agendación toma mucho más esfuerzo, ya que es el vocero de la bancada el que representa la voz de convencimiento ante la Mesa Directiva, en este sentido, el congresista pierde el control de argumentación si no cuenta con ese cargo. En segundo lugar, porque la Mesa Directiva, en especial el/la presidente(a) del Congreso es quien decide en qué momento se discutirá cada proyecto de ley. En tercer lugar, la proporcionalidad y cohesión de los grupos parlamentarios puede aprobar o desaprobar el dictamen, esto se vuelve más complejo que en la etapa anterior porque existe un número mayor de congresistas con quienes se debe negociar. Por último, el tiempo también influye en la votación e inclusión en la agenda plenaria: días representativos de las mujeres, cambios por el inicio o fin del periodo parlamentario, entre otros.

Tabla 6. Tercer proceso: Actores, recursos y objetivos en el Pleno

<b>Actores</b>	<b>Recursos de persuasión</b>	<b>Objetivo</b>
Vocería de bancada	-Convencimiento -Insistencia	Agendación
Mesa Directiva	-Insistencia	Agendación
Grupos parlamentarios	-Argumentos convincentes -Relación con miembros	Votación a favor

Lo presentado es la presentación de los actores claves y las dinámicas necesarias para que los proyectos de ley sean creados y superen los filtros políticos, propios de la dinámica legislativa. De acuerdo con esto, se propone la siguiente hipótesis que dividen en dos espacios de tiempo. El primero es antes de la presentación del proyecto de ley (primer proceso), y la segunda etapa es posterior a la presentación del proyecto de ley (segundo y tercer proceso).

En la primera etapa, que contiene el primer proceso explicado previamente, el actor con mayor poder es el congresista que propone el proyecto de ley. En esta dinámica de decisión para redactar y presentar el proyecto de ley, participan diferentes actores, que incentivan al congresista a utilizar su derecho de legislar. Lo que se propone para responder la pregunta de investigación es que los factores que motivan al congresista a generar un proyecto de ley son tres.

El primer factor que explica que el legislador proponga proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, es que el/la congresista contiene una amplia o relativa experiencia en la producción de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. Asimismo, que, durante su experiencia previa a ser congresista, tuvo experiencias y trabajos relacionados a la protección de los derechos de las mujeres. En este sentido, la generación de proyectos de ley de esta temática es esperable y coherente. Esta variable es la de Experiencia.

El segundo factor es el Ambiente, que se refiere a escenarios que generan una sensibilidad en el congresista, estos pueden venir de personas cercanas al parlamentario -asesores, familiares, amigos- que generan una preocupación para que legisle sobre un tema en específico. También pueden provenir de una agenda favorable o un caso periodístico o social de especial relevancia. Esta sensibilidad ocasionada puede ser duradera o fugaz.

El tercer factor se refiere a una alianza con organizaciones de mujeres, quienes generan información y brindan recursos para que se lleve a cabo la solución o atención de un problema identificado por la agenda feminista. En este sentido, el/la congresista genera una alianza (explícita o implícita) con la(s) organización(es) para obtener un apoyo técnico, social y/o político.

Se plantea como hipótesis que es necesario cumplir con al menos uno de los factores para que se genere un proyecto de ley a favor de los derechos de las mujeres, ya que en este proceso el actor más importante -el o la congresista- tiene todos los recursos a su disposición para lograrlo.

Como se mencionó anteriormente, la investigación buscaba poner a prueba los factores mencionados. Sin embargo, gracias a la experiencia con los entrevistados, se decidió analizar el escenario posterior a la presentación del proyecto de ley. Puesto que es en el proceso legislativo donde se pone a prueba los factores, pero también se observa el compromiso y la motivación con los temas de género

En este sentido, en este segundo escenario se plantean tres variables explicativas. En primer lugar, el compromiso, es decir, las prácticas formales e informales que genera el congresista para que el proyecto de ley logre pasar los dos filtros políticos. Estos pueden ser declaraciones a la prensa, memos pidiendo priorización del proyecto de ley o conversaciones con diversos congresistas. En segundo lugar, se tiene en cuenta el poder del congresista,

respecto a poseer puestos claves, como la presidencia de la comisión o de la Mesa Directiva, también el peso político o ser vocero de la bancada, y el número y cohesión de esta última. En tercer lugar, la coyuntura y el escenario político-social, que hace referencia a cómo está la agenda política, como en medios de comunicación y en días “especiales”, como el Día Internacional contra la violencia contra la mujer.

Tabla 7. Síntesis de la hipótesis

Periodo	Variables explicativas
Previo a la presentación del proyecto de ley	Experiencia
	Ambiente
	Coyuntura
Posterior a la presentación del proyecto de ley	Compromiso
	Peso político
	Coyuntura

## 2.2 Metodología

Para poder responder ¿qué motiva a los congresistas a generar y empujar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres? se ha elegido realizar una metodología cualitativa, ya que se busca responder a partir del análisis de casos. En primer lugar, porque resulta muy complicado - por recursos y tiempo- poder evaluar y analizar la totalidad de proyectos de ley a favor de las mujeres en un año legislativo. En segundo lugar, porque en las entrevistas se puede descubrir nuevas variables y actores que no hayan podido ser considerados en la hipótesis. En tercer lugar, porque al analizar casos se puede estudiar con mayor severidad la dinámica del congreso con algunos congresistas. Por ello, se basará en la investigación profunda de cuatro proyectos de ley, desde el proceso de creación hasta su finalización en el proceso de elaboración de la ley.

Asimismo, elegimos los siguientes criterios para constituir nuestra selección de casos. Primero, la paridad de género de quienes iniciaron el proyecto de ley, dos mujeres y dos hombres congresistas, para estudiar si el sexo tiene alguna influencia en la calidad y avance de los proyectos de ley. Segundo, se analizarán proyectos de diferentes bancadas, para determinar si existe un peso del partido político. Tercero, se han seleccionado proyectos de ley que han culminado en diferentes etapas del proceso legislativo, para determinar los obstáculos del proceso legislativo y el ajuste de las motivaciones del congresista frente a los mismos. En cuarto lugar, al reconstruir los casos se estudiará cuáles eran los temas en la agenda internacional, para analizar la influencia de la coyuntura en la decisión de los congresistas. Por último, se han tomado en cuenta proyectos de ley que han estado relacionados con temáticas feministas de las cuatro ONGs más importantes del país -Flora Tristán, Manuela Ramos, Demus y Promsex- para ver su influencia respecto al lobby.

Asimismo, la reconstrucción de los cuatro proyectos de ley estará basada en la realización de entrevistas a asesores, congresistas, miembros de organizaciones feministas y expertos en el Congreso. Por último, se ha tomado en cuenta proyectos de ley que han estado en las comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y Constitución y Reglamento, por ser comisiones que cuentan con un mayor número de personal y de presupuesto, y la comisión de Mujer y Familia, por ser una comisión donde tradicionalmente se analizan temas de “mujeres”. La elección de estas comisiones se basa en su especialización respecto a los derechos.

En el periodo parlamentario 2011-2016 se presentaron un total de 5'425 proyectos de ley, de estos 4'655 fueron promovidos por los congresistas. En total, existen 878 proyectos de ley derivados a la comisión de Justicia, 141 a Mujer y Familia, y 557 a Constitución y Reglamento. Mediante el proceso de selección mencionado anteriormente, se han escogido los siguientes

proyectos de ley.

Tabla 8. Casos de Estudio

<b>Número-Año</b>	<b>Proyectos de ley</b>	<b>Estado</b>	<b>Congresista / Bancada</b>	<b>Comisiones</b>
0008-2011	Ley que modifica el artículo 107 del Código Penal, incorporando el feminicidio	Ley promulgada en el peruano	Luisa María Cuculiza / Fuerza Popular	-Justicia y Derechos Humanos -Mujer y Familia
01903-2012	Ley contra el Acoso político hacia las mujeres	Dictamen	Verónica Mendoza / Acción Popular-Frente Amplio	-Constitución y Reglamento -Mujer y Familia
4033-2014	Ley que modifica el artículo 29 del texto único ordenado de la ley N° 26260, Ley de protección frente a la violencia familiar	Ley promulgada en el peruano	Juan Carlos Eguren /PPC-APP	-Justicia y Derechos Humanos -Mujer y Familia
4439-2014	Modificación del código procesal penal para los procesos por delitos contra la libertad sexual	En comisión (sin dictamen)	Yonhy Lescano /Acción Popular	Justicia y Derechos Humanos

Como se mencionó anteriormente, también se buscó entender el grado de compromiso del congresista respecto al proyecto de ley presentado. En este sentido, se hizo la reconstrucción de la historia de las cuatro iniciativas legislativas. Iniciando con el nacimiento del proyecto de ley, se analizará el contexto en el que este fue creado, es decir qué temas estaban en agenda en ese momento. En este sentido, se buscó en los medios de comunicación nacional e internacional cuáles eran los principales temas en discusión, así si es que hubo alguna cumbre de organismos internacionales en el Perú.

Luego, se analizó la calidad del proyecto de ley para determinar el grado de dedicación del congresista hacia el mismo. Para ello, se utilizó el Manual del Congreso sobre la composición de proyectos de ley y la Guía de

evaluación de proyectos de ley hecho por la Asociación Civil Transparencia. El resto de la reconstrucción del caso, se basó en las entrevistas que se realizará.

### 2.3 Marco teórico

Para responder qué factores motivan a los y las congresistas a crear y empujar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, se plantea dividir la respuesta en dos periodos; la primera es la generación del proyecto de ley, cuya hipótesis es que el congresista debe cumplir con al menos uno de los siguientes factores: Experiencia, Ambiente o Sociedad Organizada. El segundo momento, es posterior a la presentación del proyecto de ley; se plantea que la aprobación del proyecto depende del compromiso del Congresista, de su Peso Político y de la Coyuntura.

Como se mencionó, en el periodo previo a la presentación del proyecto de ley se consideran tres factores: Experiencia, Ambiente o Sociedad Organizada. En este sentido, se reconoce al parlamentario como un sujeto con intereses y experiencias.

En su libro *Politics of presence* (1998), Anne Phillips señala que “el cambio de la democracia directa a la democracia representativa ha desplazado el énfasis de quiénes son los políticos a qué (políticas, preferencias, ideas) representan” (Phillips, 1998:4-5). La autora critica estos procesos, pues se reduce la discreción y autonomía individual de los representantes, por ello, defiende la demanda de la “política de la presencia”. Es decir, la demanda de una igual representación entre hombres y mujeres; exige un equilibrio más equitativo entre grupos étnicos, etc. Esta investigación, no busca diferenciar el ‘qué’ y el ‘quién’, sino relacionarlos.

Asimismo, Phillips hace referencia a la noción de que diferentes grupos tienen diferentes tipos de intereses. En este sentido, la autora reconoce que el “carácter preciso del interés del grupo ha demostrado ser algo resbaladizo;

por lo tanto los intereses pueden ser de género sin ninguna implicación de que todas las mujeres comparten el mismo conjunto de intereses” (Phillips, 1998:144). En otras palabras, la variedad de los intereses de las mujeres no refuta la afirmación de que los intereses son de género.

La autora señala que el hecho que las mujeres no estén profundamente de acuerdo, por ejemplo, con el aborto, no hace que su disponibilidad legal no sea motivo de preocupación tanto para las mujeres como para los hombres<sup>12</sup>. En este sentido, existen intereses superpuestos entre ambos: aunque las mujeres sean más propensas a presionar los intereses de los niños, no significa que ningún hombre no comparta sus preocupaciones. Por lo cual, el escenario de la alianza entre hombres y mujeres es bastante posible, incluso en situaciones que los afectan -como la reducción de la desigualdad laboral-, las mujeres pueden encontrar aliados muy poderosos entre los hombres (Phillips, 1998:166-168).

En este sentido, no sólo existen intereses, sino también necesidades y preocupaciones que surgen de la experiencia de las mujeres, que pueden ser abordadas inadecuadamente en una política dominada por hombres. Experiencias tales como el hecho que las mujeres ocupan una posición distinta dentro de la sociedad, generalmente, tienen empleos menos remunerados, mayor trabajo no remunerado -como el cuidado-(Phillips, 1998:66). Esta situación de desigualdad puede ser también parte de los intereses y preocupaciones de los hombres.

El aporte de la autora refuerza teóricamente el hecho que existen intereses, necesidades y experiencias dentro de los sujetos, que generan un impacto en su accionar. En el caso de los congresistas, las mujeres pueden impulsar leyes a favor de los intereses de su género y los hombres, debido a

---

<sup>12</sup> El argumento de interés no depende de establecer un interés unificado de todas las mujeres, sino, más bien, busca establecer una diferencia entre los intereses de las mujeres y los hombres (Phillips: 1998, 68)

sus experiencias y preocupaciones, pueden también generar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. Es decir, los hombres, gracias a su sensibilidad generada por algunas experiencias, pueden ser aliados para generar este tipo de propuestas legislativas.

El estudio de Htun y Power (2006) señala que el factor determinante para una legislación a favor de los derechos de las mujeres es la visión del legislador sobre temas de género en lugar que su sexo (Htun y Powe 2016, citado en Htun, Lacalle y Micozzi 2013: pág 102). Por otro lado, Volden, Weisman y Wittmer (2010) analizan cómo el mayor o menor estatus de hombres y mujeres congresistas afectan la “vida” de sus proyectos de ley. (Volden, Weisman y Wittmer 2010, citado en Htun, Lacalle y Micozzi 2013: pág 102). Cabe señalar que la importancia del papel dentro del partido depende del proceso legislativo, Cox y McCubbins (1993, 2005) señalan que claramente importa en la votación y el posicionamiento en la agenda (Cox y McCubbins 1993, 2005, citado en Htun, Lacalle y Micozzi 2013:101-103).

Respecto a la literatura referida a la producción legislativa, María Paula Bertino (2014) presenta diferentes teorías que explican los factores detrás de la producción legislativa, lo que es fundamental para entender el escenario de la pregunta de investigación. En primer lugar, es necesario tener en cuenta que en América Latina, la separación de poderes de los sistemas presidenciales permite combinaciones de presidentes con fuertes poderes legislativos, y asambleas con configuraciones débiles, en este sentido, los congresos han sido catalogados por varios autores como marginales o reactivos a la centralidad del Ejecutivo (Bertino 2014:79-81).

Amorim Neto y Santos (2003) señalan que “los legisladores presentan proyectos de ley de bajo impacto orientados a beneficiar a sus electores, mientras que el Ejecutivo, utilizando sus prerrogativas legislativas o través de un legislador, presentará un major bills. Los proyectos presentados por los legisladores tendrán una menor expectativa de ser aprobados, porque los

legisladores no invierten tiempo en buscar su aprobación, mientras que los proyectos presentados o patrocinados por el Ejecutivo tienen mayor tasa de aprobación” (Bertino 2014:79-82). Esto último, se puede comprender dentro de una dinámica de partidos fuertes, donde el Ejecutivo y su mayoría parlamentaria (en el caso de tenerla) trabajan de manera alineada y organizada. Sin embargo, en el caso peruano, las bancadas han demostrado ser bastante débiles y disgregarse con facilidad<sup>13</sup>.

Taylor-Robinson y Díaz (1999) señalan que “si bien frente a cuestiones de relevancia nacional y de interés para la presidencia el Congreso opera siguiendo la voluntad del Ejecutivo, su actividad legislativa es amplia, y así también lo es su alcance sobre la legislación” (Bertino 2014:79-84). En este sentido, también señalan que los legisladores se ocupan de producir leyes relativas a su distrito, o incluso, a sus electores particulares.

Sobre lo último, se puede analizar a las leyes en dos sentidos. En primer lugar, el nivel de agregación de la propuesta, los autores “apuntan a los sujetos directos a quienes afecta la ley. Así, establecen un índice para medir dicho enfoque, que separa las leyes en individuales, locales, sectoriales, regionales o nacionales” (Bertino 2014:79-84). Los proyectos que se analizarán en esta investigación buscan tener un impacto nacional, es decir a toda la población del país.

En segundo lugar, el objetivo de la ley tiene que ver con los efectos del proyecto. Esta variable tiene cuatro categorías: beneficiosa, contraproducente, mixta y neutrales. “La categoría beneficiosa refiere a las leyes que reportan ganancias a los sujetos directos y no suponen costo para un sujeto indirecto. La segunda categoría describe las piezas de legislación que generan costos; estos pueden ser para el sujeto directo o el indirecto. La

---

<sup>13</sup> Esto se desarrollará con mayor detalle en la sección de grupos parlamentarios, utilizando biografía de Milagros Campos (2014)

categoría mixta apunta a leyes cuya implementación genera costos a corto plazo para algún sector (o sujeto secundario de la legislación), pero en sí mismas son beneficiosas. Por último, las neutrales son leyes que no generan ni ganancias ni costos” (Bertino 2014:85).

Las leyes que se buscan analizar en esta investigación son beneficiosas. Sin embargo, desde la teoría feminista, donde existe un machismo en las estructuras de género, son los hombres quienes más se benefician de estas prácticas, incluso si la mujer es sexista (Facio, 1992:27), por lo que se podía incluso señalar que se analizarán proyectos de ley de categoría mixta, pues hombres perderían beneficios propios de esta estructura.

Respecto a lo señalado tanto por Taylor-Robinson y Díaz (1999) como por Amorim Neto y Santos (2003), sobre que los congresistas legislan a favor de su distrito, esto puede al menos cuestionarse. Ya que bajo esta lógica, los congresistas considerarían que la producción legislativa tiene un cierto peso para de su capital político, para reelegirse o para aumentar su popularidad. Sin embargo, esto se puede negar de dos maneras. En primer lugar, sobre el conocimiento que tienen los ciudadanos sobre la labor de los congresistas, así como su producción legislativa. En segundo lugar, sobre el éxito de la reelección de congresistas, especialmente aquellos con mayor votación en los últimos períodos legislativos.

Según el Instituto Integración (2015), la mitad de los peruanos desconoce las funciones del Congreso, solo el 40% de los encuestados sabía que los congresistas promulgaban leyes. Asimismo, este estudio reveló que más del 50% de peruanos no puede identificar al menos el nombre de un congresista. A pesar, de que en las elecciones se tiende a exponer al público las agendas y trayectorias de los parlamentarios, no existe un conocimiento sistematizado de su desempeño una vez en el ejercicio de la representación (Valladares, 2009:35). En segundo lugar, la reelección de los congresistas es

muy baja<sup>14</sup> , como ejemplo de congresista reelecto está Kenji Fujimori, el congresista más votado de las Elecciones Generales del 2011<sup>15</sup> y del 2016<sup>16</sup>, fue uno de los congresistas con menor producción legislativa.

Por otro lado, teniendo en cuenta que para que un proyecto de ley pueda convertirse en ley, se necesita necesariamente el apoyo de otros congresistas, entender la organización legislativa se vuelve fundamental. En este sentido, la literatura se concentra en la organización y las prácticas de los partidos. Cox y McCubbins (2005) señalan que el legislar - por lo tanto obtener registros favorables de logros legislativos- es similar a la producción en equipo y supone superar una serie de problemas de cooperación y coordinación. Por ello, dicen los autores, que alcanzar sus objetivos (como la reelección) se requiere de la aprobación de la legislación, pero la capacidad de los legisladores para realizar las cosas por sí mismos es bastante limitada (Cox y McCubbins 2005: 22). Sin embargo, en el caso peruano esta dificultad se da luego de presentarse el proyecto de ley, no en la producción del mismo. Ya que, a pesar de que se requiera un número determinado de firmas para presentar un proyecto de ley, estas tienden simbólicas y de acompañamiento.

Calvo y Tow (2009) señalan que la gran mayoría de los proyectos de ley mueren en comisión, llamado en jerga legislativa, como “cajoneados”. Esto se refleja en la producción legislativa peruano, ya que 1943 proyectos de ley se han quedado en comisión de los 5424. Los autores señalan que la productividad legislativa se encuentra “regulada en primera instancia por una red de actores institucionales: los presidentes de comisión, que descentralizadamente toman decisiones que dan forma al plan de labor de las cámaras. Este plan de labor es restringido a posteriori en las reuniones de cada bloque (...) El poder relativo de los presidentes de comisión, sin embargo,

---

<sup>14</sup> En el periodo legislativo 2011-2016, fueron reelectos solo 35 congresistas de 130.

<sup>15</sup> Diario El Comercio: <http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/ranking-diez-congresistas-mas-votados-peru-noticia-746963> Fecha de revisión 30/06/2017

<sup>16</sup> RPP Noticias: <http://rpp.pe/politica/elecciones/los-10-congresistas-mas-votados-de-lima-segun-onpe-al-275-noticia-953069> Fecha de revisión 30/06/2017

es clave para entender la constitución del plan de labor puesto a consideración del plenario y el tipo de leyes que eventualmente serán aprobadas” (Calvo y Tow 2009:452-453). Bajo esta teorización se buscará evaluar el peso de los puestos claves en el proceso legislativo.

Por otro lado, se busca analizar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. Por lo cual se tiene que definir qué se consideran como esos derechos. En primer lugar, existe una crítica respecto a la perspectiva de los derechos humanos, primero, porque su lenguaje no es muy útil porque genera nuevas preguntas sobre lo que se está recomendando (existen concepciones diferentes de lo que son los derechos y lo que significan garantizarlos); segundo, ya que están asociados con la libertad pero no toman en cuenta los prerrequisitos materiales; tercero, porque pasa por alto reclamos urgentes de las mujeres, como la protección de ante la violencia; por último, su vinculación con la “libertad negativa” (Nussbaum 2002: 92-93).

Tras las carencias de la definición de derechos, diferentes teóricas han presentado otras herramientas conceptuales, tales como el Enfoque de las capacidades (Nussbaum y Sen: 1993), Empoderamiento de las mujeres (Malhotra: 2002), Equidad de género (Reeves y Baden: 2000), Justicia de género (Mukhopadhyay y Singh: 2007), entre otros.

Siguiendo el enfoque de derecho, Goetz propone una definición de la justicia de género como “el final de las desigualdades entre mujeres y hombres, así como el tomar medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres ante los hombres. Estas desigualdades pueden ser en la distribución de recursos y oportunidades que permiten a los individuos construir capital humano, social, económico y político. O pueden ser en las concepciones de la dignidad humana, la autonomía personal y los derechos que niegan la integridad física de las mujeres y la capacidad para elegir sobre cómo vivir su propia vida” (Goetz 2008: 23-24). Esta definición

será tomada para seleccionar a los proyectos de ley a favor de las mujeres, por razones prácticas.

La presente investigación no solo se concentrará en los aspectos previos a la presentación de un proyecto de ley, sino también en los posteriores. Ya que hay que tomar en cuenta otras variables como el entorno y factores sociales para entender la dinámica de un proceso legislativo.



### 3. Capítulo III: Análisis de actores e instituciones

Los congresistas tienen el derecho de generar iniciativas legislativas, siendo esta una de sus principales funciones como parlamentarios. Por ello, para analizar la creación de los proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres es necesario tomar en cuenta a los actores que están involucrados en este proceso: los congresistas, los asesores y las organizaciones civiles. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los actores se desarrollan en instituciones -fuertes o débiles- y que cuentan con reglas formales e informales. En este sentido, el Congreso de la República tiene una dinámica particular que es necesario entenderla para comprender la gestión de proyectos de ley. A continuación, se desarrollará el análisis de los actores de los proyectos de ley seleccionados y las principales instituciones.

#### 3.1 Instituciones

En el Congreso se dan acuerdos informales, por ejemplo, sobre la integración de las comisiones ordinarias, en este sentido, se pone a prueba la capacidad de negociación de cada grupo parlamentario (Bejar, 2001:114). Estas negociaciones se vuelven acuerdos en el ámbito formal, como en los Acuerdos del Consejo Directivo.

##### 3.1.1 Organización parlamentaria

La organización parlamentaria está compuesta por cinco órganos: El Pleno, el Consejo Directivo, la Presidencia, la Mesa Directiva y las Comisiones (Artículo 27° del Reglamento del Congreso). Son los congresistas que ocupan

los órganos mencionados, a diferencia del Servicio Parlamentario, también en estos espacios se desarrollan las negociaciones políticas y el posicionamiento de agenda legislativa y de control.

La bancada que tiene un mayor número de congresistas cuenta con más poder dentro de la organización parlamentaria, debido a que se conforma según la proporcionalidad entre los grupos parlamentarios. Los órganos más influyentes son la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces y el Consejo Directivo, este último conformado por los miembros de la Mesa Directiva y por voceros (Portavoces) de las bancadas.

El Consejo Directivo y la Junta de Portavoces son los espacios de negociación para la agendación de proyectos de ley que se discutirán en el Pleno, en este sentido, es importante el fortalecimiento de las bancadas y en especial del vocero. Aquí importa también el peso político, expresado por el número de tus congresistas o el peso político de algunos de ellos. Cabe resaltar que se recibe una influencia de los temas de agenda puestos por la sociedad civil o los medios de comunicación. Pues no es lo mismo discutir la agenda con una multitudinaria protesta y los medios dentro del Congreso, que sin estos actores.

### 3.1.2 Grupos parlamentarios

El Reglamento del Congreso establece en su artículo 37° que los grupos parlamentarios son “un conjunto de de congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a (...) los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso (...). Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representante, titulares y suplentes”. En la práctica, los acuerdos políticos y reglas informales han permitido que se formen nuevos grupos parlamentarios durante el período legislativos o que se reagrupen (Campos, 2014: 14).

Milagros Campos (2014) ha demostrado cómo los grupos parlamentarios (bancadas) tienen la práctica común de separarse, así los congresistas se retiran de sus grupos y se reagrupan en otros. La autora señala que los acuerdos políticos y las reglas permiten la fragmentación y que organismos claves, como la Junta de Portavoces sea integrada por quienes no representan partidos políticos. A pesar que su estudio se realizó para el periodo parlamentario 2006-2011, esto se repite en el periodo estudiado, pues ingresaron 6 partidos y alianzas políticas al Congreso de la República y en el 2016 terminaron siendo 9 bancadas.

Esto no solo genera una distorsión entre la representación de los ciudadanos, producto de las elecciones, sino también genera que las bancadas no representen un plan de trabajo o una ideología. Y termina siendo un grupo de parlamentarios con ligeros afines y una necesidad formal para generar proyectos legislativos<sup>17</sup>. Con las entrevistas realizadas a asesores de congresistas y de comisiones se confirma esta afirmación, por ejemplo Patricia Angulo<sup>18</sup>, ex asesora, señaló que la relación de Verónica Mendoza con la bancada AP-FA era mínima y que “no la molestaban”.

La debilidad de las bancadas genera, a su vez, muchos obstáculos para que un proyecto de ley pase los diferentes filtros políticos. Primero, porque la discusión y construcción de la agenda de debate recae principalmente en los presidentes de comisión y del Pleno. Por ello, el peso político de los congresistas y la fortaleza de la bancada son fundamentales para que el proyecto se haga una ley. Segundo, son los miembros de la Junta de Portavoces<sup>19</sup> quienes determinan la agendación de discusión de los proyectos

---

<sup>17</sup> Inciso 1 del Artículo N° 37 del Reglamento del Congreso: Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de seis Congresistas.

<sup>18</sup> Entrevista realizada el 8 de febrero del 2017

<sup>19</sup> La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada grupo parlamentario y le corresponde la ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate. Fuente: Página web del congreso <http://www.congreso.gob.pe/juntadeportavoces/>

de ley, si un congresista no tiene una vinculación real con su bancada- especialmente con el vocero- el proyecto de ley puede nunca discutirse.

### 3.1.3 Comisiones

Las comisiones cuentan con diferentes pesos políticos<sup>20</sup> por diferentes razones. Primero, porque tienen diferentes tamaños tanto en integrantes como en asesores, esto se acuerda en la Mesa Directiva. En este espacio de negociación política se disputa y reparte el número de congresistas que cada bancada pone en cada comisión. Cabe resaltar que cada comisión pone su agenda, siendo el papel del Presidente(a) el más importante dentro de este espacio.

En el artículo 34° del Reglamento del Congreso se señala que la conformación de las comisiones es aprobada por el Pleno del Congreso “dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio (...) El cuadro es propuesto por el Presidente, previo acuerdo del Consejo Directivo. En su conformación, tanto de miembros titulares y accesitarios, se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios”. En este sentido, se reparte entre las bancadas la cantidad de congresistas que les toca por cada comisión, así como la ocupación de la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría de las comisiones.

Las que son consideradas más importantes son Constitución y Reglamento, Economía, Presupuesto y Justicia, en donde hay un implícito requerimiento de conocimiento más especializado, en otras comisiones se pueden presentar teniendo sentido común (o no teniéndolo). Asimismo, estas comisiones son más importantes porque cuentan con un mayor presupuesto

---

<sup>20</sup> Mencionado por las asesoras Patricia Angulo, Rosa Velarde y Diana Portal en entrevistas con cada una.

y personal. Esto se define en los acuerdos de Consejo Directivo, los cuales no se justifican en el acuerdo señalado, pues son producto de negociaciones.

Por otro lado, la calidad de debate en las comisiones es irregular: unas muy pobres y otras no tanto. Esto depende fundamentalmente del conocimiento del tema de los congresistas, así como del asesoramiento que ha recibido por parte de sus asesores. Patricia Angulo señala que en la comisión de la Mujer y Familia existen dos tipos de titulares: las conocedoras de los temas de la mujer y las populistas, quienes presentan argumentos recogidos de experiencias propias, no de estudios sociales.

### 3.2 Actores

Los congresistas, según el Reglamento, tienen tres funciones principales: representar, legislar y generar control político. Sin embargo, poder cumplir eficientemente con todas estas tareas es complicado y complejo.

El peso que se le da a cada tarea depende de varios factores, como a quién se responde (quienes te ayudaron a ganar la curul), cuánta lealtad se le debe a la bancada, cuál es la agenda de interés, entre otros. Asimismo, el congresista también tiene una presión de salir en la prensa, aumentar su peso político y cuidar sus intereses y metas. La dinámica de los congresistas también cambia según distrito electoral, ya que los congresistas son más vigilados en las provincias distintas a Lima, esto porque el Estado es más ineficiente fuera de la capital, por lo que los congresistas sirven también para ayudar en los procesos (destrabar) en sus regiones. Es así, como los congresistas reciben diferentes presiones, pero también eligen cuál será su principal dedicación.

Por último, los congresistas no son académicos ni expertos en temas específicos (no tienen por qué serlo). Todos tienen perfiles e intereses distintos, agendas, preparaciones y experiencias también diferentes por lo que

es necesario estudiar a cada actor para entender por qué actúa como lo hace y cuáles son los factores que determinaron cada acción.

A continuación, se presentará el perfil de los congresistas que generaron los proyectos de ley elegidos a analizar, para averiguar cuáles son sus intereses y experiencias respecto a los temas de género y otros. Esta información es construida por su actuación como legisladores, información de la prensa y entrevistas con ellos y a asesores parlamentarios.

### 3.2.1 Luisa María Cuculiza

Luisa María Cuculiza presentó el proyecto de ley para la tipificación penal del feminicidio. Ella es técnica de enfermería de profesión, fue alcaldesa de Huánuco y del distrito limeño de San Borja. Ingresó al grupo élite del fujimorismo en 1999, cuando fue nombrada ministra del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano. Asimismo, se convirtió junto a otras congresistas, como Martha Chávez, en las principales defensoras de las políticas de Fujimori, incluyendo las que afectaban a los derechos civiles y al Estado de Derecho (Rousseau, 2012:207). Esta disposición para justificar todo tipo de acciones de Fujimori, es descrito como una defensa casi ridícula y fanática, comparada con la de “monjas dedicadas a preservar rituales religiosos” (Blondet, 2002:54).

Luego de la caída de Fujimori, Cuculiza mantuvo su defensa hacia el ex mandatario y fue dos veces congresista durante los periodos 2006-2011 y 2011-2016, por Alianza por el Futuro y Fuerza 2011 respectivamente, ambos partidos fueron liderados por Keiko Fujimori. Por otro lado, Cuculiza ha tenido una trayectoria en relación de temas de mujeres, desde una perspectiva conservadora. Su producción legislativa como congresista ha sido mayoritariamente a favor de los derechos de las mujeres, niños y las personas de tercera edad, y a los referidos a Defensa Nacional. Referente a su legislatura sobre los derechos de las mujeres, se especificaba en la

prevención y sanción de la violencia contra la mujer. A continuación, se presenta un resumen de su perfil como congresista.

Tabla 9. Cuculiza: Perfil como congresista

Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2011-2016)	Defensa nacional Mujer y Familia Relaciones Exteriores
Presidencia de comisiones (2011-2016)	Mujer y Familia (2011-2012)
Proyectos de ley (2011-2016)	5 derivados a la comisión de la Mujer 4 derivados a la comisión de Defensa Nacional 1 derivados a la comisión de Relaciones Exteriores
Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2006-2011)	Defensa Nacional Mujer y Desarrollo Social
Proyectos de ley (2006-2011)	11 derivados a la comisión de la Mujer 5 derivados a la comisión de Defensa Nacional
Cargos dentro del Congreso	Tercera vicepresidencia de la Mesa Directiva (2006-2007)

En una entrevista, la ex congresista señaló que el comportamiento de su padre fue un determinante para su enfoque en la mujer y la familia. Asimismo, mencionó que fue él quien le había inculcado el respeto hacia todas las personas. Esto puede comprobarse por su especial sensibilidad respecto a grupos vulnerables, especialmente ancianos, niños y mujeres<sup>21</sup>. Sin embargo, en ocasiones se ha expresado en contra de los derechos humanos y el orden constitucional<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En la entrevista realizada el 28 de diciembre del 2016, Cuculiza señaló un caso sobre ancianos abandonados cuando era alcaldesa de San Borja, en su voz se notaba su indignación e impotencia.

<sup>22</sup> Entrevista al programa Pulso de Panamericana Televisión. 9 de marzo de 2009

Por otro lado, su compromiso por los temas de familia es popularmente conocido, pues se involucró en varios casos de violencia contra mujeres, niños y ancianos. Según su ex asesora, la doctora Rosa Velarde<sup>23</sup>, Cuculiza tenía una política de “puertas abiertas” en su despacho del Congreso. En donde se recibían personas, especialmente mujeres, que buscaban ayuda en casos de violencia, abandono, entre otros. Esto último lo pude corroborar, ya que en la entrevista, la ex congresista recibía constantes llamadas de mujeres que pedían hablar con ella para pedir ayuda.

Cuculiza invita a ser su asesora a la Dra. Velarde, una abogada profamilia<sup>24</sup> con amplia experiencia en Derecho de familia, quien acepta por considerar que ambas comparten una agenda sobre las mujeres, especialmente referido a la violencia contra ellas. Velarde señaló que la ex congresista Cuculiza tenía una “gran sensibilidad” en los temas referidos a las mujeres, niños y ancianos, por lo que estos temas estaban dentro de su agenda parlamentaria y esto se confirma con su producción legislativa.

Existe una relación colaborativa con las organizaciones civiles feministas, Cuculiza ha apoyado diversas campañas promovidas por estas, tales como: Déjala decidir (Articulación feminista), Trabajo no remunerado (Manuela Ramos), entre otras. En este sentido, Velarde señaló que se recurría a opiniones de asociaciones civiles, organizaciones feministas y órganos estatales, así como al uso de instrumentos internacionales para la creación de proyectos de ley. Sin embargo, esta relación es también distante, puesto que algunas ONGs tienen resistencia al trabajar con el fujimorismo.

Luego de presentada la iniciativa legislativa, Cuculiza “se ponía la camiseta y la pelea”, según Velarde, por lo que se puede afirmar que existe un gran interés y experiencia dentro de la congresista sobre los temas de las

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada el 26 de diciembre del 2016

<sup>24</sup> Este calificativo fue autoimpuesto por la Dra. Velarde en la entrevista realizada el 26 de diciembre

mujeres, especialmente referidos a la violencia. En este sentido, el impulso por el Proyecto de Ley para la tipificación del Femicidio es normal dentro de sus iniciativas legislativas. Por último, Cuculiza ocupó en la tercera vicepresidencia de la Mesa Directiva en el 2006.

Respecto a su bancada, Fuerza Popular era la segunda con mayor representación en el Congreso, con 37 cucures. También es la más cohesionada, en este sentido, ningún fujimorista renunció a su bancada. Asimismo, como se mencionó Cuculiza es una congresista histórica de este partido.

### 3.2.2 Verónica Mendoza

Verónica Mendoza presentó el proyecto de ley contra el Acoso político hacia las mujeres. Mendoza es máster de Ciencias Sociales y psicóloga de profesión. Se unió al Partido Nacionalista en el 2007, como coordinadora del Comité de apoyo internacional, luego tuvo cargos en la Secretaría de prensa de juventudes y como vocera de la comisión de la mujer del mismo partido político.

Fue electa congresista por el partido nacionalista Gana Perú en el 2011, sin embargo, renunció al año siguiente por el caso Espinar<sup>25</sup> y por la "derechización"<sup>26</sup> de la política de Humala. Fue titular de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos, Pueblos Andinos y Mujer y Familia. Sus proyectos de ley están orientados especialmente a políticas ambientalistas. A continuación, se presenta un resumen de su perfil como congresista.

Tabla 10. Mendoza: Perfil como congresista

---

<sup>25</sup> En la provincia de Espinar, Cusco se generaron acciones de protestas de los pobladores en contra de la empresa minera Xstrata Copper por su proyecto Tintaya Antapacay. Fallecieron cuatro personas. Fuente: Defensoría del Pueblo y diario El Comercio.

<sup>26</sup> "Humala traicionó los ideales del nacionalismo" señaló Mendoza. Fuente: Diario Correo, octubre 2015

Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2011-2016)	Mujer y Familia Pueblos Andinos
Presidencia de comisiones (2011-2016)	Descentralización (2015-2016)
Proyectos de ley (2011-2016)	6 derivados a la comisión de Pueblos Andinos 5 derivados a la comisión de Descentralización 2 derivados a la comisión de la Mujer

Al renunciar a la bancada de Gana Perú, se unió junto a otros congresistas que también renunciaron al nacionalismo a integrar la bancada Acción Popular-Frente Amplio. Sin embargo, esta bancada significó especialmente un recurso para cumplir con el número mínimo requerido de firmas para presentar un proyecto de ley. Este no es un caso excepcional, ya que las bancadas -al presentar a los débiles partidos políticos- no representan una ideología o apoyo hacia una agenda definida.

Las asociaciones civiles, especialmente de mujeres y de pueblos indígenas, tienen una relación cercana con Verónica Mendoza. Ella utiliza su apoyo técnico e incentiva a que existan mesas de diálogo para aumentar la participación de otras organizaciones civiles<sup>27</sup>. Mendoza, al igual que Cuculiza, ha participado en campañas de organizaciones feministas, como el Trabajo no remunerado (Manuela Ramos), Déjala decidir (Articulación feminista), entre otros.

En una entrevista, Jeannette Llaja<sup>28</sup> señala que Verónica Mendoza apoya Déjala decidir<sup>29</sup>, por tener nociones básicas y una sensibilidad en el

<sup>27</sup> Señalado en entrevista con Augusto Mosqueira y Patricia Angulo. Febrero 2017.

<sup>28</sup> Ex directora de la ONG feminista Demus. Entrevista realizada en diciembre del 2016.

<sup>29</sup> Déjala decidir fue un proyecto de ley promovido por la ciudadanía, organizada por varios colectivos feministas y ONGs como Demus, Promsex, Manuela Ramos, Flora Tristán, entre otros. Promovía la despenalización del aborto en caso de violación.

tema, pero que, en su compromiso por la iniciativa ciudadana, “mejora su fundamento jurídico en dos semanas”. En este sentido, Llaja reconoce el compromiso de Mendoza. Cabe mencionar, que la ex congresista no tenía una agenda de género, sino medioambiental, sin embargo, las organizaciones civiles feministas encuentran en ella una aliada.

### 3.2.3 Juan Carlos Eguren

Juan Carlos Eguren presenta el proyecto de ley que aumenta los medios de certificación de violencia familiar, número 4033-2014. Eguren es un abogado y un empresario relacionado en los bienes inmuebles. Es miembro del partido conservador Partido Popular Cristiano -PPC desde 1989, como jefe departamental de doctrina<sup>30</sup>. Hubo una vida política muy activa, fue regidor provincial de Arequipa desde 1991 hasta 1994, asimismo, fue congresista en dos periodos parlamentarios por el PPC (2006-2011 y 2011-2016).

En el periodo de estudio, el PPC se unió con diversos partidos en las elecciones del 2011 en la alianza partidaria Alianza por el Gran cambio, que logró la representación con 12 curules. Este partido se disgregó, siendo una de las bancadas el PPC-APP. Sin embargo, a pesar de la poca cohesión entre sus miembros, Eguren logró tener puestos claves dentro del Congreso. Entre ellos, fue titular de la Junta de Portavoces tres periodos, fue segundo vicepresidente de la Mesa Directiva, tuvo la presidencia de la comisión de Justicia por tres periodos parlamentarios y fue titular de la comisión especial multipartidaria de fortalecimiento de la función de representación.

Tabla 11. Eguren: Perfil como congresista

Comisiones ordinarias como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2011-2016)	Presupuesto Economía Justicia
Presidencia de comisiones (2011-2016)	Justicia (2013-2016)

<sup>30</sup> Fuente: Infogob

Proyectos de ley (2011-2016)	34 derivados a la comisión de Justicia 17 derivados a la comisión de Economía
Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2006-2011)	Justicia Presupuesto
Presidencia de comisiones (2006-2011)	Trabajo (2009-2010) Justicia (2008-2009)
Proyectos de ley (2006-2011)	15 derivados a la comisión de Justicia 21 derivados a la comisión de Economía

Por otro lado, no ha tenido relación con las organizaciones feministas, por un lado, porque él consideraba que no hay que favorecer a algún grupo en particular<sup>31</sup>. Por otro lado, porque Eguren ha estado en contra de diversas campañas que impulsan las organizaciones de mujeres, como la despenalización del aborto. Asimismo, pronunciado una serie de comentarios de corte machista, entre ellos, el que “es casi imposible que se produzca un embarazo después de una violación eventual, callejera, porque se produce un estado de estrés, un estado de shock en la persona, donde obviamente en la mujer no hay ningún tipo de lubricación”<sup>32</sup>. Por lo que ha recibido el rechazo de organizaciones feministas. Se puede afirmar que existe un rechazo mutuo.

#### 3.2.4 Yonhy Lescano

Yonhy Lescano es un abogado con maestría en Derecho Civil, ha sido congresista con el partido Acción Popular en cuatro períodos legislativos continuos (2001-2006, 2006-2011, 2011-2016 y 2016-2021). Los dos primeros periodos parlamentarios fue elegido por Puno y en los últimos, por Lima. Su trabajo parlamentario ha ido principalmente dirigido a la defensa del consumidor, así como su campaña política. A continuación, se presenta un resumen de su perfil como congresista.

<sup>31</sup> Señalado en una entrevista. 01 de junio del 2017

<sup>32</sup> Diario El comercio. Consulta 30/06/2017. Fuente:

<http://elcomercio.pe/politica/congreso/eguren-violaciones-callejeras-generan-embarazo-371405>

Tabla 12. Lescano: Perfil como congresista

Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2011-2016)	Defensa del consumidor Educación Fiscalización Trabajo
Presidencia de comisiones (2011-2016)	Vivienda (2014-2015)
Proyectos de ley (2011-2016)	21 derivados a la comisión de Defensa del consumidor 3 derivados a la comisión de Fiscalización 72 derivados a la comisión de Trabajo
Comisiones como titular en al menos dos periodos parlamentarios (2006-2011)	Defensa del consumidor Trabajo Educación
Presidencia de comisiones (2006-2011)	Defensa del consumidor
Proyectos de ley (2006-2011)	20 derivados a la comisión de Defensa del consumidor 6 derivados a la comisión de Educación 3 derivados a la comisión de Trabajo

Como se observa, el congresista Lescano no está especialmente vinculado a la legislación sobre los derechos de las mujeres. En los dos últimos periodos legislativos, Lescano presentó 4 y 3 proyectos de ley derivados a la comisión de la Mujer en el 2011-2016 y 2006-2011, respectivamente. Estos siete proyectos de ley son referidos principalmente a la protección de niños, adolescentes y mujeres ante la violencia, el tráfico y el pandillaje.

Lescano no ha participado mucho en campañas de organizaciones feministas, teniendo opiniones a veces opuestas a las campañas que estas proponen, como estar en contra del aborto, del matrimonio igualitario, entre otros. Sin embargo, ha intervenido en conversatorios sobre la situación laboral de las trabajadoras del hogar (Manuela Ramos). Por último, Lescano fue miembro titular de la Junta de Portavoces 3 veces: 2008, 2015 y 2016.

### 3.2.5 Organizaciones civiles feministas

Antes que finalizara la transición a la democracia en el Perú, se crearon los primeros grupos feministas contemporáneos, como el Movimiento Manuela Ramos y el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Su sofisticación pasó de ser grupos pequeños en 1970 hasta ser las las instituciones feministas más poderosas en la actualidad, con escala nacional, regional e internacional (Rousseau, 2012:102). Otras ONGs feministas han tomado renombre, tales como Demus y Promsex. La primera fue fundada en 1987 y se enfoca en la lucha contra la violencia hacia las mujeres y la autonomía de sus derechos sexuales. Mientras que Promsex fue fundada en el 2005 y se ha posesionado con la promoción y defensa de los derechos sexuales y reproductivos.

Para que las ONGs feministas introduzcan sus temas de interés a la legislatura, pueden presentar proyectos de ley como iniciativa ciudadana o pueden hacer lobby a los congresistas. El cabildeo (lobbying) es “sólo una de las múltiples formas de actividad que los grupos de presión van a llevar a cabo para influir en los tomadores de decisiones. El cabildeo englobará aquellos intentos de influir en la elaboración, trámite y sanción de políticas públicas” (Gómez, 2008: 98). En la actualidad, está regulada por la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (Ley N° 28024), pero no es cumplida en la realidad.

Se realizaron entrevistas a miembros de ONGs feministas, como a Jeannette Llaja, ex directora de Demus, Lisbeth Guillén, actual encargada del Programa Democracia, Poder y Política del Movimiento Manuela Ramos, Susana Chávez, directora de Promsex y Liz Meléndez, directora de Flora Tristán. Quienes explicaron cuál es el proceso que se realiza para sensibilizar y convencer a los congresistas de impulsar ciertas medidas legislativas relacionadas a la agenda feminista. En primer lugar, coincidieron que se hace un mapeo de los congresistas electos y se selecciona quienes podrían ser más cooperantes respecto a las propuestas feministas, asimismo, se realiza

un mapeo de los asesores y posibles aliados, y se busca tener contacto y buenas relaciones con los “seleccionados”.

Dependiendo de la disposición de los actores públicos, se van proporcionando materiales de sensibilización e información sobre una problemática específica. También se brinda información, tales como artículos, estudios y evidencias de la problemática. En paralelo, se realiza difusión en la prensa, en las redes sociales, pronunciamientos, plantones y/o marchas, que sirven para posicionar el tema en agenda. Si el o la congresista se ve interesado/a en trabajar en el tema, se pacta reuniones y se puede hasta brindar la fórmula legal del proyecto de ley de la problemática.

El proceso de incidencia también depende del pragmatismo e ideología de las ONGs. En este sentido, algunas organizaciones feministas deciden no trabajar con algunos partidos políticos, como el Fujimorismo, en cuyo régimen se cometieron una serie de violaciones de derechos humanos, como fue el caso de las esterilizaciones forzosas. Al contrario, otras organizaciones son más pragmáticas respecto a la incidencia en los actores políticos, para conseguir sus objetivos.

Respecto a los congresistas que se están analizando, Lisbeth Guillén del Movimiento Manuela Ramos señaló que la congresista Cuculiza estaba decidida respecto a la promoción del proyecto de ley de tipificación de Femicidio. Asimismo, que este era parte de una serie de leyes que se estaban dando en Latinoamérica, por lo que el papel de las organizaciones feministas fue de apoyo en documentos, estadísticas a los congresistas que apoyaban el tema. Cabe destacar que nueve organizaciones feministas, encabezadas por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), generaron pronunciamientos en conjunto y por separado.

En segundo lugar, las cuatro entrevistadas resaltaron la disposición e interés en los temas de género de la congresista Mendoza, especialmente su vínculo con la ONG Flora Tristán. Por lo que también se utilizó estrategias de apoyo, como proporcionar información legal y social, así como la difusión de la problemática en prensa, redes y manifestaciones sociales. Ninguna de las entrevistadas mencionó haber tenido campañas con Lescano ni Eguren.

Las ONGs feministas también representan un espacio en donde otras organizaciones con menos peso, como grupos de mujeres de regiones, encuentran un espacio de apoyo para sus reclamos. Este fue el caso de la Red Nacional de mujeres autoridades locales y regionales del Perú (Renama), quienes encontraron en las ONGs feministas apoyo en el financiamiento, capacitación y apoyo técnico para visibilizar el problema de acoso político que estaban sufriendo las mujeres autoridades en regiones<sup>33</sup>. Por ejemplo, es gracias al trabajo de recolección de información de esta problemática que se generó un proyecto de ley en contra del acoso político, impulsado por Verónica Mendoza. Sin embargo, también depende de la agenda de cada ONG para impulsar y apoyar ciertos temas.

Como se puede observar, el trabajo de las organizaciones feministas va en la línea de lo presentado capítulo más adelante. Es decir, estas organizaciones generan vínculos con representantes para destacar diversos “intereses de las mujeres” (Rousseau 2012:111), a través de su institucionalización, dinámica de cabildeo, profesionalización y generación de evidencia, data y estudios a profundidad.

A pesar de su institucionalización y no politización de manera explícita, se ha generado una relación más favorable de las organizaciones feministas menos pragmáticas y las congresistas de izquierda. En este sentido, todas las

---

<sup>33</sup> Esto fue mencionado por Elizabeth Díaz, actual presidenta de la Renama. Entrevista realizada el 23 de abril del 2017

entrevistadas (menos Susana Chávez) destacaban la labor de Verónica Mendoza, Indira Huilca, Marissa Glave y Tania Pariona en la agenda feminista. Por el lado contrario, ninguna destacaba los aportes de Cuculiza, así se señaló que ella “no era del todo aliada” y que se trataba de una persona “errática”.

### 3.2.6 El rol de los asesores

El papel de los asesores de los congresistas es poco estudiado en el Perú, debido a la dificultad de acceso a la información respecto a cuál es el personal de despacho de los congresistas. Superando esa dificultad, se puede comprobar que existen diferentes tipos de asesores, con personalidades y apertura distintas. En primer lugar, vale la pena conocer la dinámica reglamentaria de los asesores.

Según el Reglamento del Congreso de la República, los congresistas tienen derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones (índice F del artículo 22°). Los asesores pertenecen al Servicio Parlamentario, mientras que los congresistas a la Organización Parlamentaria. Cada despacho cuenta con dos asesores, un técnico, un asistente, un auxiliar y un coordinador parlamentario. Asimismo, las comisiones poseen un número de asesores y apoyo técnico, acordados en la Mesa Directiva.

Los asesores políticos son multifunciones<sup>34</sup>, no sólo se dedican a generar proyectos de ley, sino también de atender reclamos ciudadanos y apoyar en lo que el congresista necesite. En este sentido, cabe recordar que la dinámica de los congresistas es compleja, porque realizan muchas funciones a la vez -representar, controlar políticamente y legislar- y es una institución que está expuesta a los medios de comunicación, por lo que se recibe una fuerte presión.

---

<sup>34</sup>Mencionado por Patricia Angulo, asesora. Entrevista realizada el 8 de febrero del 2017

En este sentido, los asesores son los trabajadores de mayor confianza de los congresistas, pues son ellos que brindan información, apoyan en la tarea legislativa y asisten al congresista. Sin embargo, los asesores también son sujetos con experiencias e intereses, normalmente alineadas con los del congresista<sup>35</sup>. Si el/ la asesor(a) tiene intereses en temas relacionados a la defensa de los derechos de las mujeres, puede intentar presentarlo como alternativa legislativa al congresista. Cabe destacar que esto depende de la apertura del congresista y de la relación con su agenda parlamentaria. Respecto a esto, la ex asesora de Rosa Mavila, Diana Portal, señaló en una entrevista que ella le sugirió a la congresista un proyecto de ley y este fue aceptado. La misma experiencia fue relatada por Amparo Advíncula, ex asesora de Rosario Sasieta. Asimismo, el ex congresista Eguren señaló en una entrevista que es gracias a la recomendación de dos asesoras que se promovieron proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres.

---

<sup>35</sup>Mencionado por Amparo Advíncula, asesora. Entrevista realizada el 28 de abril del 2017

#### 4. CAPÍTULO IV: CASOS DE ESTUDIO

Al ser un estudio exploratorio el que se está presentando, se busca responder la pregunta de investigación: ¿cuáles son los factores que motivan a las y los congresistas (2011-2016) a generar y empujar proyectos de ley a favor de los derechos a las mujeres? a través del estudio de casos a profundidad. Desde lo presentado se puede señalar de antemano, que las experiencias son diversas y particulares, asimismo, las relaciones entre la sociedad civil y los parlamentarios también es particular al congresista. Por último, que la institucionalidad propia del Congreso genera que existan ventajas y obstáculos que los parlamentarios tienen que sortear para que su proyecto de ley sea exitoso.

##### 4.1 Ley de tipificación del feminicidio

El proyecto de ley que “incorpora el delito de feminicidio al código penal” (N°08/2011-CR) fue presentado por la congresista de la bancada fujimorista, Luisa María Cuculiza Torre, el día 20 de agosto del 2011. Se promulgó como ley cinco meses después, el 27 de diciembre del 2011 con modificaciones. A continuación, presentaré cuál fue su desarrollo en comisiones y el Pleno, el contexto donde se desarrolló, la participación de las ONGs.

En primer lugar, el proyecto de ley para tipificar al feminicidio como delito fue presentado en el periodo parlamentario 2006-2011 por tres congresistas: Karina Beteta de la bancada Unión por el Perú; Olga Cribilleros de la bancada Aprista Peruana; y Luisa Cuculiza. Ninguno de los tres proyectos de ley pudo avanzar más allá de la Comisión. Cabe resaltar, que la primera congresista en proponer este proyecto de ley fue Karina Beteta y la última fue la congresista Cuculiza.

En el período parlamentario de estudio (2011-2016), la congresista Cuculiza fue la primera que presentó el proyecto de ley para tipificar el delito de feminicidio, sin embargo, no fue la única. Durante el 2011, se presentaron tres proyectos de ley más sobre esta problemática, que fueron impulsados por Natalie Condori del Grupo parlamentario Nacionalista; Agustín Molina también de la bancada Nacionalista; y por el Ejecutivo, firmado por el Presidente Constitucional, Ollanta Humala, y el Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner Ghitis. Los cuatro proyectos de ley fueron presentados con un mes de diferencia.

Antes de analizar el proceso legislativo del Proyecto de ley, se considera pertinente volver a señalar que la congresista Cuculiza tuvo como asesora a la doctora Rosa Velarde, una abogada especializada en temas de violencia familiar. Ella fue invitada por la congresista fujimorista y no se considera feminista, sino profamilia. Velarde considera que el proyecto de ley surge por el “fenómeno de violencia contra la mujer”, siendo la función principal de los congresistas el de legislar, se buscó generar una ley más completa, que comprendiera prevención y sanción. A pesar que la legislación presentada (N°008-2011) sólo comprendía la medida final, es decir, la sanción y no desde el proceso de prevención, la asesora señaló que fue un proyecto de la congresista difícil de sacar.

La Dra. Velarde también mencionó que hubo oposición de congresistas varones y de algunas de las mujeres de la bancada. Sin embargo, reconoció

que “Cuculiza se pone la camiseta” y la pelea. Esto se suma a que tiene “peso político”, a esto último, ella lo explica como la capacidad de generar puentes, como de otras congresistas mujeres de todas las bancadas, y persuadir.

Respecto al papel de las ONGs, dentro de la información oficial presentada en la página web del Congreso de la República, se presenta una carta que el Movimiento Manuela Ramos envía al Presidente del Congreso, Daniel Abugattás. En esta, se expone su preocupación por el archivamiento del proyecto de ley N°08/2011, asimismo, presenta información sobre la tipificación del feminicidio en otros países de Latinoamérica, la caracterización del problema en el Perú y recomendaciones legales. Esto fue confirmado en la entrevista con la doctora Velarde, pues mencionó que se recurrió a opiniones institucionales (asociaciones y ONGs feministas).

En entrevistas con miembros de organizaciones feministas, se señala que la problemática del feminicidio viene del 2003, con grupos de trabajos, incidencia y generación de data, que el Estado no producía aún. Además, este problema se identificó a nivel regional, con legislaturas de México, Argentina, Honduras, entre otros países. Con ello, se unieron varias ONGs como Flora Tristán, Demus, Manuela Ramos, entre otras para visibilizar y presentar al feminicidio como un problema social.

Sin embargo, a pesar del trabajo realizado por años por diversas organizaciones, el apoyo que les da las organizaciones feministas al proyecto es posterior a la presentación del mismo. En este sentido, no hay una coordinación por parte del despacho de la congresista con estas organizaciones. Asimismo, en el proyecto de ley no se cita ninguna información brindada por alguna ONG, solo se mencionan los tratados internacionales que el Perú suscribe y data oficial del Ministerio de la Mujer y del Ministerio Público.

Cabe destacar que Liz Meléndez señaló que fue gracias a la generación de data sobre feminicidio, que diferentes organizaciones feministas produjeron, que se adoptó esta medida por el Ministerio Público y luego por el Ministerio de la Mujer. Este último solicitó asesorías de miembros de la organización Flora Tristán. Esto demuestra la importancia del trabajo de estas organizaciones y cómo el Estado va incorporándolo en sus políticas públicas. En otras palabras, se puede señalar que hay un apoyo indirecto de las organizaciones feministas a la producción de este proyecto de ley. Es debido a las dinámicas de estas organizaciones respecto al fujimorismo, y al viceversa, que no existe un trabajo en conjunto.

Respecto a la coyuntura se puede señalar que esta fue favorable. En primer lugar, porque esta ley se estaba implementando en diferentes legislaciones latinoamericanas. En segundo lugar, la noticias sobre feminicidios eran constantes, por lo que se estaba instaurado como un problema estructural. En tercer lugar, porque tanto las y los congresistas que estaban a favor de la tipificación del feminicidio, como las organizaciones feministas estaban presionando a que este tema se discuta. Por último, porque se trataba de cuatro proyectos de ley que estaban impulsando esta medida.

Tabla 13. Proyecto de ley de tipificación penal del Feminicidio: Factores que motivan la generación de proyectos

Previo a la presentación del proyecto de ley		
<b>Experiencia</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Sociedad Organizada</b>
Alta	Alta	Alta

Luego que el proyecto de ley fue presentado, se derivó a la comisión de Justicia y Derechos Humanos, como primera comisión dictaminadora. Sin embargo, a través del Oficio 025-2011-2012, la Oficialía Mayor acordó que pase a la Comisión de Mujer y Familia, para su estudio y dictamen. Por lo que se volvió la segunda comisión dictaminadora. Esto fue producto del pedido de

Cuculiza, como presidenta de la comisión de la Mujer y Familia. Con esto, se puede observar que no existe un análisis de género en los órganos encargados de la derivación y que hay una resago hacia esta comisión pequeña.

Como presidenta de la comisión de la Mujer, puso la ley como tema principal en la agenda de la comisión, lo que le permitió que el primer filtro sea superado con facilidad. Sin embargo, esto no fue tomado como una decisión arbitraria, ya que muchas de las congresistas de esta mujer estuvieron de acuerdo con la importancia de discutir esta problemática. Ejemplo de ello, se muestra dentro del Expediente Digital, donde se encuentra la transcripción de la sesión de la comisión de la Mujer y familia del día miércoles 12 de octubre del 2011. En esta sesión se puede observar la dinámica dentro de esta comisión respecto a la ley.

En primer lugar, las miembros de la comisión aprueban por unanimidad el proyecto de ley y no existe una discusión frente al mismo, sino cómo lograr que este se apruebe en el Pleno. En este sentido, la vicepresidenta de la comisión, Rosa Mavila de la bancada Acción Popular- Frente Amplio, interviene diciendo a la congresista Cuculiza “Presidenta, obviamente vamos a votar a favor, pero creo que deberíamos tener una estrategia común para ir consensuado algunas ideas básicas, para evitar que nos disgreguen la propuesta”.

En segundo lugar, se habla de las estrategias que se utilizará para argumentar el proyecto de ley y mencionan a los congresistas que están a favor o pueden apoyarlas. En tercer lugar, se busca que los proyectos de ley se concuerden entre sí, en este sentido Cuculiza le dice a Condori que “vamos a concordar su proyecto de ley con el actual para poder sacar una cosa que no la nieguen por ningún lado”. En cuarto lugar, se observa que existe una buena disposición a la participación de la sociedad civil en este y otros proyectos de ley, en especial hacia el Movimiento Manuela Ramos, estando

presentes en la sesión Gina Yáñez y Jennie Dador, miembro de la Asamblea de asociadas y presidenta del Movimiento respectivamente.

En conclusión, se puede observar una cohesión frente a la comisión frente a esta ley, un liderazgo claro de Luisa María Cuculiza para lograr que se apruebe este proyecto de ley, participación activa de las congresistas, especialmente de Rosa Mavila y una disposición para trabajar con la sociedad civil.

El 03 de noviembre del 2011 se recibe por el Área de trámite documentario, el Dictamen de la Comisión de la Mujer y Familia, los proyectos de ley de las congresistas Cuculiza (N°08/2011) y Condori (N°0224/2011), que proponen incorporar el delito de feminicidio en el Código Penal. El cual recomendaba aprobar ambos proyectos de ley. Asimismo, se señala que se pidió opinión al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, al Ministerio de Justicia, a la Defensoría del Pueblo y a la ONGs Flora Tristán y Manuela Ramos. Además, el dictamen es firmado por los congresistas titulares de la Comisión: Cuculiza, Mávila, Nayap, Condori, Omonte y Tan.

Sin embargo, la dinámica en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos es distinta. En primer lugar, no generaron un dictamen, siendo la primera comisión dictaminadora. El día 28 de noviembre, el congresista del PPC, Juan Carlos Eguren solicitó a la Junta de Portavoces que se exonere de los dictámenes de la Comisiones de Justicia y de Mujer, y se priorice en el debate. Lo cual fue aprobado por 80 votos a favor, 5 en contra y 16 abstenciones para que se discuta en el Pleno y se dé por agotado el debate, cuestión previa planteada por la congresista Teves. Cabe destacar que el congresista nacionalista Omar Chehade presentó la moción para que se vuelva a discutir en la Comisión de Justicia. Asimismo, en el documento no se muestra quienes votaron en contra de la exoneración de los dictámenes. En una entrevista con la ex congresista Cuculiza, ella mencionó que había

prometido nunca decir quienes fueron, pero que entre quienes votaron en contra se encontraban mujeres de su partido.

El jueves 01 de diciembre del 2011 se discute en el Pleno el proyecto de ley 537, presentada por el Ejecutivo con carácter de urgencia, dispensando el trámite del dictamen de las comisiones de Justicia y de Mujer por la Junta de Portavoces. En el Pleno, Cuculiza señala que “se ha tenido en cuenta los siguientes proyectos: El Proyecto de Ley de la congresista Cuculiza, el Proyecto de Ley de la congresista Condori, el proyecto de ley del congresista Molina, el proyecto de ley del Ejecutivo. Juntense todos. Hemos hecho todo un conglomerado. No tengo ninguna contradicción de que todos aporten para que esta ley salga”.

El motivo principal para aprobar esta ley, según Cuculiza, son las cifras alarmantes de violencia a las mujeres en el país. Asimismo, la congresista menciona que no es un caso en particular por el que se promueve el proyecto de ley sino que intenta combatir un problema más estructural, ya que el Perú tiene la cifra más alta de muerte por feminicidio en Latinoamérica.

En la discusión del Pleno, se señala que el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo tiene mayor calidad jurídica (mencionado por Mulder del Apra, Gastañadui y Gamarra del Nacionalismo). Sin embargo, el proyecto del Ejecutivo fue tomado de mala manera por Cuculiza y las titulares de la comisión de la Mujer. En este sentido, se puede observar una rivalidad en la producción legislativa entre el Ejecutivo y el Legislativo. En una entrevista con la Dra. Sabbag, asesora de la comisión de la Mujer, ella relata esta molestia porque el Ejecutivo no pasa por los filtros que los proyectos de ley de los congresistas deben pasar. Con ello, se puede traer lo mencionado el Marco teórico, sobre la posible marginalidad de los congresistas, comparados con el Ejecutivo.

A pesar de este conflicto entre poderes, se puede afirmar que este proyecto de ley ha tenido el apoyo de la mayoría de los congresistas, del Ejecutivo y de las ONGs, en un contexto de exposición del aumento de casos de mujeres asesinadas por sus parejas. Por otro lado, el liderazgo de la congresista Cuculiza frente a este problema es notable. Por último, el proyecto de ley fue aprobado con 90 votos a favor en la primera votación y con 81 votos a favor en la segunda votación.

Tabla 14. Proyecto de ley de tipificación penal del Femicidio: Factores que motivan el empuje de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Posterior a la presentación del proyecto de ley		
Compromiso	Peso político	Coyuntura
Alto	Alta	Favorable

#### 4.2 Ley contra el acoso político

El proyecto de ley N°1903/2012, ley contra el acoso político hacia las mujeres, fue promovido por la congresista de la bancada Acción Popular-Frente Amplio, Verónica Mendoza. Este proyecto de ley fue presentado el 01 de febrero del 2013 y es el primero sobre esta temática. En la exposición de motivos se reconoce que este proyecto de ley fue generado a partir de talleres participativos de la Red Nacional Autoridades Locales y Regionales del Perú (Renama).

En una entrevista con Elizabeth Díaz, actual presidenta de la Renama, se señaló la importancia del apoyo económico, técnico y logístico de las ONGs feministas hacia la Renama, que permitió que se puedan realizar los talleres de recolección de datos y testimonios de diferentes mujeres autoridades del Perú.

La participación de la sociedad civil y ONGs es fundamental en este proyecto de ley, especialmente del Centro de la mujer peruana Flora Tristán. Sobre esto, la ex directora de Demus, Jeannette Llaja, menciona que *“Verónica Mendoza tenía una relación cercana con las ongs feministas”*. Por lo que se puede señalar que para este proyecto de ley ha tenido influencia directa de ONGs feministas por disposición de la congresista Mendoza. Sin embargo, esta relación inició al ingresar al congreso.

En este sentido, la relación de las organizaciones feministas con esta congresista ha sido fuerte y fluida. Liz Meléndez de Flora Tristán, señaló en una entrevista que Mendoza las “respaldó íntegramente” y que había una comunicación permanente. Asimismo, señaló que se “coincide en valores y principios”. Por ello, las organizaciones brindaron información, estadística de manera directa. Con ello, la congresista tuvo mejores herramientas para mejorar su discusión en las comisiones.

Con este proyecto de ley se buscaba garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres al interior de las organizaciones políticas y sociales o al ejercer cargos de elección popular (Art. N°2). Asimismo, se tipifica el delito de acoso político, se normativiza la prevención, las medidas cautelares, las sanciones y el proceso penal por acoso político.

Respecto a la coyuntura, en febrero del 2012, se presentó el caso de la regidora Ruth Paz quien fue agredida por el alcalde de la provincia de Cotabambas, Guido Ayerve. Sobre este caso se pronunciaron organizaciones feministas y asociaciones de mujeres, sin embargo, no logró tener un impacto mediático en los principales medios nacionales.

Cabe resaltar, que este fue el primer proyecto de ley de la congresista Mendoza derivado a la comisión de la Mujer, pues como se señaló en el perfil de la congresista, se tenía una agenda puesta en temas indígenas y de

conflictos. Sin embargo, la congresista al poseer una relación cercana con las organizaciones civiles<sup>36</sup>, se encontró una sinergia.

Tabla 15. Proyecto de ley de Acoso político: Factores que motivan la generación de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Previo a la presentación del proyecto de ley		
Experiencia	Ambiente	Sociedad Organizada
Baja	Neutral	Alta

El proyecto de ley contra el acoso político fue enviado por el Área de Trámite Documentario a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora. Sin embargo, es mediante un Oficio de la presidenta fujimorista Aurelia Tan de la Comisión de la Mujer y Familia que se solicita que se derive a esa comisión. Durante su estudio, se solicitó información y opinión a distintas instituciones: Ministerio de Justicia, Asociación Civil Transparencia, Defensoría del Pueblo, Poder Judicial, entre otros. Todos estos organismos dieron respuesta favorable a la iniciativa legislativa.

El dictamen de la Comisión de la mujer y familia fue recibido el 11 de marzo del 2015, es decir, dos años después de la presentación del proyecto de ley de Mendoza, bajo la presidencia de la fujimorista María del Pilar Cordero. Sin embargo, este proyecto de ley no fue discutido en el pleno, a pesar de encontrarse en la agenda de Ana María Solórzano, presidenta de la Mesa Directiva en el 2014-2015.

Con ello, se puede demostrar la limitada capacidad política de Mendoza, al no poseer cargos claves, como la presidencia de comisiones. Esto genera una dependencia en la agenda que la presidenta imponga y el

<sup>36</sup> Señalado en entrevista con Augusto Mosqueira. Febrero 2017.

trabajo de convencimiento que debe hacer la congresista y las organizaciones de mujeres. Sin embargo, para superar esta limitación, se generó un trabajo de producción de oficios a nombre de la Renama, como mujeres autoridades de cada región, solicitando a los congresistas de cada distrito electoral, el apoyo en la agendación de la Junta de Portavoces del proyecto de ley de Mendoza.

Asimismo, se adjuntó una carta de Diana Miloslavich de Flora Tristán también solicitando la discusión en la Junta de Portavoces para agendación en el Pleno temático de María Solórzano. En total se subieron al expediente 14 oficios<sup>37</sup> a congresistas de diferentes regiones y bancadas, trasladando los oficios presentados por las organizaciones feministas.

En el acuerdo de Junta de portavoces se firmó para que se exonere de dictamen y se amplíe su agendación. Se puede señalar que el trabajo en conjunto, de parte del cabildeo de las organizaciones feministas y de la congresista Mendoza lograron superar el primer filtro político; sin embargo, a pesar de su agendación, no se logró discutir en el Pleno.

Tabla 16. Proyecto de ley de Acoso político: Factores que motivan el empuje de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Posterior a la presentación del proyecto de ley		
Compromiso	Peso político	Coyuntura
Alto	Bajo	Neutral

<sup>37</sup> Oficio 297-2015-2016-CMF-CR-574; Oficio 047-2015-2016-GPUR-NDLD-CR; Oficio 65-2015-2016-GPSN-CR; Oficio 299-2014-2015-VFMF-CR; Oficio 114-2014-2015/CUM-CR; Oficio 3852-2015-MEC-CR; Oficio 077-2015-EYCQ-CR; Oficio 846-2014-2015-CR-LIN-PG-494; Oficio 1980-2014-2015-JMGC-CR; Oficio 847-2014-2015-CR-LIN-PG-495; Oficio 537-2014-2015/MAMDLCR; Oficio 1072-2014-2015-AN-CR; Oficio 198-2014-2015/VFMF-CR

#### 4.3 Ley de protección frente a la violencia familiar

Juan Carlos Eguren no se ha especializado en la producción de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres. Asimismo, su relación con las organizaciones feministas es casi nula, debido a su posición en contra de varias campañas promovida por estas organizaciones (como la despenalización del aborto), así como comentarios que van en contra de los derechos de las mujeres, como el presentado en su análisis de perfil como congresista.

En este sentido, no se esperaría que él fuera un aliado de los derechos de las mujeres. Sin embargo, Eguren ha tenido muestras políticas a favor de proyectos de ley a favor de estos derechos, como es el caso del proyecto de tipificación del feminicidio (N°08-2011), presentado por Cuculiza. En una entrevista con esta congresista, se resaltó el papel de apoyo que Eguren brindó.

Por otro lado, la dinámica de este congresista con sus asesores es particular. Pues en una entrevista con él, mencionaba que había una dinámica “empresarial” dentro de su despacho, en donde él intentaba “retar” a sus asesores para que sean más eficientes y generen mejores “productos” como un proyecto de ley.

Este es el caso del proyecto de ley de protección frente a la violencia familiar, recomendado por la asesora la Dra. Soto al congresista Eguren, quien lo aceptó. En la entrevista con el congresista, él señaló que no se acordaba de la producción de ese proyecto de ley. Sin embargo, este fue promulgado como ley junto a otros 9 proyectos de esta temática. Cabe resaltar que el proyecto N°4033 no se justificó con ninguna fuente de organizaciones feministas, solo con estadísticas oficiales y jurisprudencia.

Tabla 17. Proyecto de protección frente a la violencia familiar: Factores que motivan la generación de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Previo a la presentación del proyecto de ley		
<b>Experiencia</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Sociedad organizada</b>
Nula	Alta	Alta

El escenario de este proyecto de ley fue muy favorable, puesto que se estaba acumulando desde el 2012, proyectos de ley contra la violencia contra la mujer. Estos proyectos eran promovidos por Agustín Inga de la bancada Acción Popular-Frente Amplio, por el Ejecutivo, Natalie Condori y Julia Teves de la bancada Gana Perú, Cecilia Chacón, María Cordero, Luisa María Cuculiza y Francisco Ccama de Fuerza Popular. Como se observa, esta acumulación de proyectos de ley es multipartidaria. Esto demuestra había un consenso dentro de las fuerzas políticas para modificar la ley de protección frente a la violencia familiar.

Por otro lado, Eguren poseía la presidencia de la comisión de justicia, donde fue derivados este cúmulo de proyectos de ley. Así como cargos dentro de la Junta de Portavoces. En otras palabras, no se requirió de un esfuerzo especial del congresista ni de un compromiso real.

Tabla 18. Proyecto de protección frente a la violencia familiar: Factores que motivan el empuje de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Posterior a la presentación del proyecto de ley		
<b>Compromiso</b>	<b>Peso político</b>	<b>Coyuntura</b>
Bajo	Alta	Favorable

#### 4.4 Ley protección en procesos de delitos contra la libertad sexual

Yonhy Lescano es un congresista con amplia experiencia parlamentaria, como se mencionó anteriormente. La dinámica de trabajo del congresista es particular, en el sentido que los proyectos de ley que se presentan provienen de experiencias que se obtienen de medios de comunicación, de casos que entran a su despacho y de preocupaciones que surgen ciertos temas en particular por parte del parlamentario. Esta apertura de probabilidades genera que Lescano sea el congresista que más proyectos de ley presenta.

En el 2014, el congresista presenta el proyecto de ley N°4439 “Ley que modifica el Código Penal para los procesos por delitos contra la libertad sexual”. El cual plantea modificar seis artículos del mencionado Código, en los cuales, genera mayor protección a las víctimas. Entre ellas, se presenta que se debe “garantizar la integridad física, psíquica y moral de la víctima, el Fiscal o el Juez podrá ordenar su vigilancia policial, restricción de comunicación, acercamiento o visitas por parte del agresor y/o familiares cercanos a éste” (Artículo 7° del Proyecto de ley). Asimismo, intenta disminuir la revictimización puesto que la reconstrucción del delito debe ser a solicitud de la víctima o del juez con razones fundadas.

Con ello, se busca proteger la dignidad de las víctimas, cabe mencionar que, dentro de la exposición de motivos, se presenta que la violencia sexual es un problema que lo enfrentan especialmente las mujeres. Lo cual no hace referencia que el proyecto tenga una perspectiva de género, sin embargo, esto también demuestra que hay un reconocimiento de que existen problemas de este grupo social.

Tabla 19. Ley protección en procesos de delitos contra la libertad sexual: Tabla Factores que motivan la generación de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Previo a la presentación del proyecto de ley		
<b>Experiencia</b>	<b>Ambiente</b>	<b>Sociedad organizada</b>
Nula-Baja	Alta	Nula

Cabe destacar que en las entrevistas con el congresista Lescano y con Zegarra, su asesor principal, hay una mención de la “buena imagen de la mujer”, “identidad de la mujer”. Ambos señalaban que la lucha contra la violencia contra la mujer es un tema importante y que debe ser legislado. Sin embargo, el congresista no generó una lucha para que se priorice este proyecto de ley en particular. Respecto a las entrevistas, se pudo notar que el foco de interés del congresista recae en otras temáticas, como la protección del consumidor.

Asimismo, en la entrevista el congresista Lescano señala que “depende del Presidente de la comisión qué pone en agenda”, reconociendo el papel importante de los puestos claves. Sin embargo, a pesar de que el congresista no era presidente de la comisión de Justicia, como se presentó anteriormente, sí posee un peso político importante, incluyendo una alta exposición en la prensa. Esta capacidad no fue utilizada con especial énfasis para la discusión o la generación de un dictamen de este proyecto de ley.

Tabla 20. Ley protección en procesos de delitos contra la libertad sexual: Factores que motivan el empuje de proyectos a favor de los derechos de las mujeres

Posterior a la presentación del proyecto de ley		
<b>Compromiso</b>	<b>Capacidades</b>	<b>Coyuntura</b>
Nulo-Bajo	Altas	Neutral

Por último, cabe señalar que no existe una relación cercana del parlamentario con las organizaciones feministas. Algunas de estas poseen

una mala imagen del congresista por estar en contra de sus principales campañas, como la despenalización del aborto y por poseer una visión conservadora de la mujer. Por parte del despacho, tampoco se considera utilizar los recursos que estas organizaciones generan en los proyectos de ley ni tomar en cuenta sus declaraciones.



## CONCLUSIONES

Tabla 21. Recapitulación de casos de estudio

Previo a la presentación del proyecto de ley			
Congresista	Variables explicativas		
	Experiencia	Ambiente	Sociedad Organizada
Luisa Cuculiza	Alta	Alta	Alta
Verónica Mendoza	Baja	Neutral	Alta
Juan Eguren	Nula	Alta	Nula
Yonhly Lescano	Nula-Baja	Alta	Nula
Posterior al proyecto de ley			
Congresista	Variables explicativas		
	Compromiso	Capacidades	Coyuntura
Luisa Cuculiza	Alto	Altas	Favorable
Verónica Mendoza	Alto	Bajas	Neutral
Juan Eguren	Bajo	Altas	Favorable
Yonhly Lescano	Nulo-Bajo	Altas	Neutral

En esta investigación se quiso responder a la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que motivan a las y los congresistas (2011-2016) a generar y empujar proyectos de ley a favor de los derechos a las mujeres? Para ello, se propuso dividir la respuesta en dos tiempos: anterior y posterior a la presentación del proyecto de ley. Asimismo, al existir 5425 proyectos de ley generados en el periodo parlamentario de estudio, se optó por el estudio de casos bajo una metodología de selección.

La metodología privilegió aspectos que se querían poner a prueba. Éstos eran el sexo (representación sustantiva); bancada; etapa dentro del proceso legislativo; y ser propuestas legislativas dentro del marco de las principales campañas de las organizaciones feministas, para poder observar la influencia de las últimas. Así, se propuso analizar los proyectos de ley de Verónica Mendoza, sobre acoso político; de Luisa Cuculiza, sobre la tipificación del feminicidio; de Juan Carlos Eguren, sobre la protección contra la violencia familiar; y Yonhly Lescano, sobre la protección de las víctimas en procesos de delitos contra la libertad sexual.

Por otro lado, se señaló que la agenda feminista puede entenderse desde la defensa de los derechos de las mujeres bajo cuatro ejes: participación política y ciudadanía; derechos sexuales y reproductivos; autonomía económica; y el derecho a vivir sin violencia. Solo uno de los proyectos señalados defendía la participación política (el de Verónica Mendoza), mientras que los últimos tres buscaban proteger a la mujer de la violencia. Siendo el proyecto de ley contra el acoso político, el único impulsado y creado por la sociedad civil, de los proyectos seleccionados.

Asimismo, se propuso como hipótesis que es necesario contar con al menos uno de los siguientes factores para que haya presentación de proyecto de ley a favor de los derechos de las mujeres: la experiencia propia, el ambiente y/o influencia de la sociedad organizada. Se halló que el Ambiente, comprendido como escenarios cercanos y no cercanos que generan una sensibilidad en el congresista, se encuentra en la mayoría de los casos, menos el de Verónica Mendoza. Esto debido a que ella es la única quien tuvo una relación cercana con la sociedad civil organizada (mujeres). En este sentido, se puede señalar que no existe una variable que siempre se cumpla para la presentación de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, pues estos pueden generarse a partir de eventos circunstanciales, como en el caso de Eguren.

Así, debido al bajo nivel de impedimentos de los congresistas para generar proyectos de ley -las bancadas se vuelven un vehículo para cumplir con las firmas reglamentarias-, el que un congresista genere comentarios misóginos, como Eguren, no descarta la posibilidad que genere un proyecto de ley a favor de los derechos de las mujeres. Esta libertad y facilidad para la producción legislativa también permite que los congresistas puedan olvidarse de los proyectos de ley que presentan. Por último, en esta tesis se muestra, además, la poca preocupación de los congresistas para consultar al grupo social que afectarán con su legislación.

Respecto a los derechos de las mujeres, la presentación de proyectos de ley sobre esta temática puede utilizarse como una muestra de compromiso simbólico a favor de estos derechos, sin que un Congresista este realmente comprometido con los mismos. Sin embargo, es más proclive el apoyo hacia los derechos de las mujeres desde el punto de vista de la protección contra la violencia -que es más socialmente aceptado- que el apoyar derechos políticos y sexuales.

Sobre la representación sustantiva se puede señalar que los congresistas varones sí presentan proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, pero en menor medida, en comparación con las mujeres. Esto se explica, en parte, porque la mayoría de mujeres ha pertenecido a la comisión de mujer, por vivencias personales y porque existe un mayor acercamiento hacia las mujeres de parte de las organizaciones feministas, especialmente si es que estas son de izquierda. Muchos de los congresistas varones pueden ser aliados, sin embargo, son muy pocos los que deciden impulsar proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, especialmente referentes a derechos sexuales, reproductivos y políticos.

En síntesis, se ha hallado que la creación de proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres pueden ser circunstanciales, por la facilidad de generarlos. Este es el caso de Lescano y Eguren, quienes generaron proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres sin estar comprometidos con la causa feminista o siendo opuesto a la misma.

La segunda etapa que señalamos comprende el proceso legislativo del proyecto de ley después de su presentación, teniendo en cuenta dos importantes filtros políticos: Comisión y Pleno. En este sentido, la dinámica institucional se vuelve fundamental, especialmente la posesión de cargos claves, como lo señalan Calvo y Tow (2009); la mayoría de proyectos de ley se quedan en la etapa de derivación en comisión. Así, la bancada puede

significar una ventaja o desventaja para el/la congresista, ya que la formación de la presidencia de comisiones es proporcional al número de parlamentarios, así como el peso político al momento de negociar la agenda del Pleno. Asimismo, existen mayores ventajas por parte del Ejecutivo para que sus proyectos legislativos sean atendidos con más facilidad que el de los congresistas.

En este sentido, Mendoza tuvo una especial dificultad y retraso para la discusión de sus proyectos de ley, al no tener una bancada mayoritaria ni cohesionada, volviéndose una lucha unitaria por el éxito de sus proyectos de ley. En el lado contrario, Cuculiza al tener la presidencia de la comisión de la mujer tuvo el poder de poner su proyecto como primero en la discusión de la agenda de esta comisión. Asimismo, la temática de la lucha contra la violencia contra la mujer también genera mayor consenso dentro de los congresistas.

El proyecto de ley de Cuculiza y de Eguren, sobre la violencia contra la mujer, no tuvieron mayores dificultades ni discusiones, por la aceptación relativamente general sobre la existencia de la violencia contra la mujer. Sin embargo, en el caso de Lescano no hubo un interés ni una coyuntura favorable para que su proyecto de ley se dictamine. En este sentido, es más fácil para proyectos de ley como los señalados -que buscan cambiar un número pequeño de artículos, en lugar de generar una ley completa- el que tengan éxito si son dictaminados junto a otros proyectos de ley de la misma temática.

Asimismo, se debe reconocer el papel fundamental de las organizaciones feministas para poner temas en agenda gracias a su generación de datos y de reconocimiento de problemas sociales. Con ello, de manera directa o indirecta siguen cubriendo el espacio de generador de soluciones que el Estado no logra cubrir. En este sentido, dependiendo de la relación que generen con algunos congresistas, sus aportes serán más valorados y tomados en cuenta. Por ejemplo, la totalidad del proyecto de ley de Mendoza proviene de experiencias de organizaciones de mujeres. Se

recomienda estudiar a mayor profundidad la compleja dinámica de las organizaciones feministas.

Por último, a ser esta tesis exploratoria, se puede afirmar que los congresistas cuentan con diversas circunstancias que explican que se generen proyectos de ley a favor de los derechos de las mujeres, pero se considera que la sensibilidad es fundamental para que el congresista logre impulsar un proyecto de ley de este tipo. Asimismo, el compromiso no siempre se ve reflejado en el éxito del proyecto de ley, es más, la publicación de una ley tampoco puede demostrar un compromiso por parte del congresista, este es el caso de Eguren.

Algunas de las lecciones que nos deja esta tesis es que el funcionamiento del congreso tiene un impacto muy alto en el éxito de un proyecto de ley, pero también en la producción legislativa. Por ejemplo, fechas simbólicas importantes para las mujeres, como el 25 de noviembre o el 8 de marzo, así como casos mediáticos importantes incentivan a los congresistas a generar leyes a favor de los derechos de las mujeres.

Es importante contar con congresistas comprometidos con la causa feminista para que la producción legislativa no sea meramente circunstancial. Lo que generaría leyes que contengan aportes de la sociedad civil y de expertos en temas de género, logrando superar a la creación de proyectos creados por un caso determinado. Cabe mencionar, para finalizar, que el éxito de los proyectos depende del consenso de la mayoría, en este sentido, también es esencial entender que el peso político de los congresistas que impulsan proyectos de ley de esta temática debe ser alto para el éxito de sus propuestas.

## BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, José Ángel

2010 “Inclusión y participación política de las mujeres” En Participación política e inclusión  
<https://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1218/cuaderno-55.pdf>

ALONSO, Jorge

2004 “El derecho de la mujer al voto” *La Ventana*. México, 2004, número 19, pp. 152- 158

ARCHENTIL, Nélica y TULA María Inés

2007 “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina” *Opiñiao pública*, 2007, vol. 13, número 1, pp.185-218  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762007000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762007000100007) >

BELTRÁN, Elena

2008 “Justicia, democracia y ciudadanía: las vías hacia la igualdad” En BELTRÁN, Elena y MAQUIEIRA, Virginia (eds.) *Feminismos Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 191-237

BEJAR, Luisa

2001 “La (re)institucionalización del Poder Legislativo en México”. *Revista Mexicana de Sociología*, 2001, vol.63, número 3, pp.99-133

BERTINO, María Paula

2014 “Actividad legislativa, éxito e importancia como factores detrás de la producción legislativa”. *Colombia Internacional* 83, pp.77-101

BLONDET, Cecilia

- 2004 “Lecciones de la participación política de las mujeres”  
Democracia, gobierno y derechos humanos  
Documento del programa número 12  
junio 2004  
[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/96074418A9401BC7C1256BBA0029316B/\\$file/blondet.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/96074418A9401BC7C1256BBA0029316B/$file/blondet.pdf)
- 2002 “El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori” Primera edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2014 *Reglamento del Congreso de la República del Perú*. Lima
- CONSTITUCIÓN DEL PERÚ  
1979  
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>
- 1993  
<http://portal.ine.gob.pe/informacionlegal/Constitucion%20y%20Leyes1/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20PERU.pdf>
- CAMPOS, Milagros  
2014 “Relaciones ejecutivo-parlamento: Grupos parlamentarios y mecanismos de control político en el Poder Ejecutivo” (1a Edición). Pontificia Universidad Católica.
- DAHLERUP, Drude  
1993 “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”. En ZÁRATE, Mónica y GALL, Olivia. *Mujeres al timón en la Función pública (Manual de Liderazgo social)*. Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, pp. 125-160

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 “Decimosexto informe anual de la Defensoría del Pueblo”

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/Decimosexto-Informe-Anual.pdf>

FACIO, Alda

1992 “Cuando el género suena cambios trae (una metodología para el análisis de género del fenómeno legal)” San José, ILANUD

FRANCESCHET, Susan

2008 “¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres”. En RÍOS, Marcela (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile, pp. 61-96.

FERRER, Victoria y BOSCH, Esperanza

2007 “El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España” Publicado en *Mujeres en Red. El periódico feminista*. Fecha de revisión: 18/06/2017 En: <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article881>

FERNÁNDEZ, María de los Ángeles y RUBILAR, Fernando

2010 “¿Qué hacer cuando no hay cuotas? El peligro de confundir medios con fines o cómo avanzar en la inclusividad política femenina” *Colección Ideas*. Año 11, número 105, pp.1-19

GAMBA, Susana

2008 “Feminismo: historia y corrientes”. *Mujeres en Red. El periódico feminista*, pp. 1-8

GINWALA, Frene

2002 “Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números”  
Estocolmo: International IDEA

GOETZ, Anne Marie

2008 “Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación” De: Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. Editado por Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan SinghPrimera. Edición en castellano. Editorial: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

GÓMEZ, José de Jesús

2008 “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución” *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Guadalajara, volumen.14, número 42, pp. 97- 124

HTUN, Mala

2002 “Mujeres y poder político en Latinoamérica” pp. 19-43 En “Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números” Estocolmo: IDEA

HTUN Mala, LACALLE Marina y MICOZZI Juan Pablo

2013 “Does Women’s Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007” *Journal of Politics in Latin America*, volumen 5, número 1, pp. 95-125

INFOGOB

Información electoral. Consulta 11 de diciembre de 2016

<http://infogob.com.pe/principal.aspx>

Reporte N°5

[http://www.infogob.com.pe/Reportes/eg2016/Reporte\\_eg2016-5.pdf](http://www.infogob.com.pe/Reportes/eg2016/Reporte_eg2016-5.pdf)

Reporte de las Elecciones Generales de las elecciones congresales del 2011. Consulta 30/06/2017

<http://infogob.com.pe/Reportes/res2011/index.html>

INSTITUTO INTEGRACIÓN

2015 “Un Congreso desaprobado pero desconocido” Informe  
2015-07 En: [https://es.scribd.com/document/272483864/Un-congreso-desaprobado-pero-desconocido#fullscreen&from\\_embed](https://es.scribd.com/document/272483864/Un-congreso-desaprobado-pero-desconocido#fullscreen&from_embed)

JELÍN, Elizabeth

1997 “Igualdad y diferencia : dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina” *Instituto de Estudios Latinoamericanos*.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

2011 “Elecciones Generales 2011. Estadísticas, Resultados” En:  
[http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6\\_10.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6_10.pdf)

LANDA, Melanie

2016 “Rescatando al Feminismo en América Latina” *Consejo de Asuntos hemisféricos*, pp.1- 7

MUKHOPADHYAY, Maitrayee y SINGH, Navsharan

2007 “Gender Justice, Citizenship and Development”.  
Copublicado por Zubaan y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)

NUSSBAUM, Martha

2002 “Las capacidades de las mujeres y la justicia social” En:  
Gender justice, development and rights de Maxine Molyneux y Shahra Razavi. Oxford University Press

NUSSBAUM, Martha y SEN, Amartya

1993 “The quality of life”. Clarendon Press, Oxford

- O'DONNELL, Guillermo  
2014 "Estado, democratización y ciudadanía" *Nueva Sociedad*,  
número 128
- PESCHARD, Jacqueline  
2002 "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama  
general". En INTERNATIONAL IDEA. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de  
los números*. Estocolmo: International Idea, pp.173-185
- PHILLIPS, Anne  
1998 "The politics of presence".
- REEVES, Hazel y BADEN, Sally  
2000 "Gender and Development: Frequently Asked Questions",  
Bridge Informe 57, y Brighton Institute of Development Studies.
- RÍOS, Marcela  
2005 "Cuotas de género: Democracia y representación" Lima:  
International IDEA y FLACSO-Chile
- RODRÍGUEZ, Denisse  
2010 "¿Las mujeres hacen la diferencia?: un análisis de la  
representación de intereses de género en el Congreso peruano actual"
- ROUSSEAU, Stéphanie  
2012 "Mujeres y ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en  
el Perú de los Noventa". Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- SCHWINDT-BAYER Leslie

2014 “Womens’s representation in Latin American legislatures: Current challenges and new directions”

SOMERS, Margaret

1993 “Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy” *American Sociological Review*. Volumen 58, Número 5, pp. 587-620

SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, Larrue, Corinne y VARONE, Frederic

2008 “Análisis y gestión de políticas públicas” Editorial Ariel, Barcelona

SULLIVAN, Thomas, THOMPSON, K., WRIGHT, R., GROSS, G. y SPADY, D.

1980 “Social problems: Divergent perspectives. New York: John Wiley and Sons Publishers

TANAKA, Martín

2005 “Democracia sin partidos Perú, 2000-2005 Los problemas de representación y las propuestas de reforma política” Lima: Instituto de Estudios Peruanos

VALLADARES, Jorge

2009 “Dimensiones programática, disciplinaria y representativa del desempeño parlamentario”. En *Estudios sobre el Congreso peruano*. Lima: International Idea, pp.33-91

2009 “Unidad de los grupos parlamentarios en el Congreso de la República”. En *Estudios sobre el Congreso peruano*. Lima: International Idea, pp.101-121

WÄNGNERUD, Lena

2009 "Women in Parliaments: Descriptive and substantive representation" *Annu. Rev. Polit. Sci.* 2009. 12:51–69



## ANEXOS

Anexo 1: Representación descriptiva del Congreso de la República,  
página. 10

### Entrevistas

	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha</b>
1	Sergio Tejada	Ex congresista	2/05/17
2	Cesar Ponce	Asesor (Alberto de Belaunde)	05/05/17
3	Sara Esteban	Asesora (Alberto de Belaunde)	29/04/17
4	Tania Sabbagg	Asesora (Com. de la Mujer)	03/05/17
5	Elizabeth Diaz	Presidenta de la Renama	23/04/17
6	Amparo Advíncula	Asesora (César Vásquez)	28/04/17
7	Patricia Angulo	Asesora (Verónica Mendoza)	08/02/17
8	Diana Portal	Asesora (Mesa de Mujeres Parlamentarias)	07/03/17
9	Rosa Velarde	Asesora (Cuculiza)	26/12/12
10	María Cuculiza	Ex congresista	28/12/16
11	Susana Chávez	Presidenta de Promsex	21/03/17
12	Diana Chávez	Coordinadora de Transparencia	30/03/17
13	Lisbeth Guillén	Coordinadora de Manuela Ramos	05/12/16

14	Jeanette Llaja	Ex presidenta de Demus	15/11/16
15	Augusto Mosqueira	Ex asesor (Verónica Mendoza)	22/02/17
16	Liz Meléndez	Flora Tristán	12/06/17
17	Yohny Lecano	Congresista de la República	06/06/17
18	Jaime Zegarra	Asesor (Yohny Lescano)	12/05/17
19	Juan Carlos Eguren	Congresista de la República	01/06/17
20	Sandra Lindenberg	Asesora de Constitución	3/05/17

Anexo 2: Número de Proyectos de ley derivados a comisiones

Periodo Parlamentario 1995-2000

Comisión	Número de proyectos de ley derivados
Agraria	265
Ambiente Ecología y Amazonía	95
Ciencia y Tecnología	21
Comisión Especial	1
Constitución y Reglamento	805
Contra el Abuso de Autoridad	1
Defensa Nacional Orden Interno e Inteligencia	214
Derechos Humanos y Pacificación	89
Descentralización	408
Economía	1'181

Educación Cultura y Deporte	607
Energía Minas y Pesquería	198
Fiscalización	41
Industria Comercio y Servicios	61
Infraestructura y Transporte	217
Justicia	995
Mujer Desarrollo Humano	134
Pequeña y Microempresa	34
Presupuesto	163
Reforma de Códigos	301
Relaciones Exteriores	126
Revisora de la Cuenta General.de la República	9
Salud Población y Familia	203
Simplificación Legislativa	82
SubComisión de la Comisión Permanente	1
Trabajo y Seguridad Social	414
Turismo y Telecomunicaciones	271

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

### Anexo 3 : Periodo Parlamentario 2000-2001

Comisión	Número de proyectos de ley derivados
Acusaciones Constitucionales	1
Agraria	117
Ambiente Ecología y Amazonía	27
Asuntos Indígenas y Afroperuanos	9

Ciencia y Tecnología	6
Comercio Exterior y Turismo	1
Constitución y Reglamento del Congreso	432
Contra el Abuso de Autoridad	3
Defensa Nacional Orden Interno e Inteligencia	70
Derechos Humanos	1
Derechos Humanos y Pacificación	23
Descentralización	171
Economía	432
Educación Cultura y Deporte	234
Energía Minas y Pesquería	63
Energía y Minas	1
Fiscalización	24
Industria Comercio Turismo y PYMES	1
Industria Comercio y Servicios	39
Infraestructura y Transporte	74
Justicia	307
Mujer y Desarrollo Humano	72
Mujer y Desarrollo Social	1
Pequeña y Microempresa	10
Presupuesto	103
Producción y Pymes	1
Reforma de Códigos	149
Relaciones Exteriores	57

Revisora de la Cuenta General de la República	4
Salud Población Familia y Personas con Discapacidad	2

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Periodo parlamentario 2001-2006

Comisión	Número de proyectos de ley derivados
Agraria	971
Amazonía Asuntos Indígenas y Afroperuanos	166
Ambiente Ecología y Amazonía	124
Ambiente y Ecología	433
Asuntos Indígenas y Afroperuanos	47
Banca Finanzas e Inteligencia Financiera	329
Comercio Exterior y Turismo	355
Comisión Permanente	12
Constitución Reglamento y Acusaciones Constitucionales	1'415
Constitución y Reglamento	1'555
Cultura y Patrimonio Cultural	396
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	519
Defensa Nacional Orden Interno e Inteligencia	576
Defensa Nacional Orden Interno Inteligencia Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	469
Derechos Humanos	122
Desarrollo Alternativo Lucha contra las Drogas y el Lavado de Dinero	64
Descentralización Regionalización y	618

Modernización de la Gestión del Estado	
Descentralización y Regionalización	439
Economía	2'629
Economía e Inteligencia Financiera	1'528
Educación Ciencia Tecnología Cultura y Patrimonio Cultural	833
Educación Ciencia y Tecnología	737
Energía y Minas	503
Fiscalización y Contraloría	393
Industria Comercio Turismo y PYMES	150
Justicia	1'807
Justicia y Derechos Humanos	1'811
Juventud y Deporte	166
Modernización de la Gestión del Estado	164
Mujer y Desarrollo Humano	124
Mujer y Desarrollo Social	528
Pesquería	34
Presupuesto y Cuenta General de la República	786
Producción y Pymes	307
Pueblos Andinos Amazónicos Afroperuanos Ambiente y Ecología	189
Relaciones Exteriores	221
Salud Población Familia y Personas con Discapacidad	806
Seguridad Social	857
Trabajo	968
Transportes Comunicaciones Vivienda y Construcción	233

Transportes y Comunicaciones	777
Vivienda y Construcción	584

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Periodo parlamentario 2006-2011

Comisión	Número de proyectos de ley derivados
Agraria	251
Comercio Exterior y Turismo	135
Constitución y Reglamento	624
Cultura y Patrimonio Cultural	2
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	99
Defensa Nacional Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas	312
Descentralización Regionalización Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	601
Economía Banca Finanzas e Inteligencia Financiera	776
Educación Ciencia Tecnología Cultura Patrimonio Cultural Juventud y Deportes	536
Energía y Minas	197
Fiscalización y Contraloría	94
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	1
Inteligencia	5
Justicia y Derechos Humanos	798
Mujer y Desarrollo Social	104
Presupuesto y Cuenta General de la República	415

Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	112
Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología	190
Relaciones Exteriores	113
Salud Población Familia y Personas con Discapacidad	218
Salud y Población	6
Seguridad Social	151
Trabajo	198
Trabajo y Seguridad Social	13
Transportes y Comunicaciones	271
Vivienda y Construcción	227

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.

Periodo parlamentario 2011-2016

Comisión	Número de proyectos de ley derivados
Agraria	287
Ciencia Innovación y Tecnología	47
Comercio Exterior y Turismo	106
Constitución y Reglamento	557
Cultura y Patrimonio Cultural	197
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	165
Defensa Nacional Orden Interno Desarrollo Alternativo y Lucha contra la Drogas	297
Descentralización Regionalización Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	529

Economía Banca Finanzas e Inteligencia Financiera	588
Educación Juventud y Deporte	427
Energía y Minas	178
Fiscalización y Contraloría	89
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	94
Inteligencia	11
Justicia y Derechos Humanos	879
Mujer y Familia	141
Presupuesto y Cuenta General de la República	270
Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	103
Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología	217
Relaciones Exteriores	134
Salud y Población	245
Trabajo y Seguridad Social	463
Transportes y Comunicaciones	308
Vivienda y Construcción	179

Fuente: Congreso de la República. Elaboración propia.