

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**Hijas del voto preferencial:
El voto preferencial y la elección de mujeres en las elecciones
congresales extraordinarias 2020**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES CON
MENCIÓN EN POLÍTICA COMPARADA**

AUTORA

Brissa Elizabeth Valles Vasquez

ASESORA

Stéphanie Rousseau

Febrero, 2021

RESUMEN

El presente trabajo analiza el papel del voto preferencial en la elección de mujeres al Congreso peruano. Generalmente, se considera que los diseños electorales de lista abierta –entre los que se encuentra el voto preferencial– perjudican la representación descriptiva de las mujeres en los parlamentos. En el Perú, la relación entre el voto preferencial y la elección de legisladoras ha sido más ambigua. En ese sentido, este trabajo realiza un análisis comparativo de los resultados reales con voto preferencial con los resultados contrafácticos sin voto preferencial de las elecciones congresales de los años 2011, 2016 y 2020. Así, se encuentra que, a diferencia de los años 2011 y 2016, en las elecciones congresales extraordinarias del año 2020, el voto preferencial permitió que más mujeres resultaran electas. A partir de ello, este trabajo analiza diferentes elementos del sistema electoral para determinar qué factores permitieron que, en las elecciones 2020, el voto preferencial favoreciera a más candidatas mujeres. Finalmente, se encuentra que la simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales, la magnitud partidaria y la posición de mujeres en la lista son los principales elementos que, en combinación con el voto preferencial, favorecieron a las candidatas mujeres.

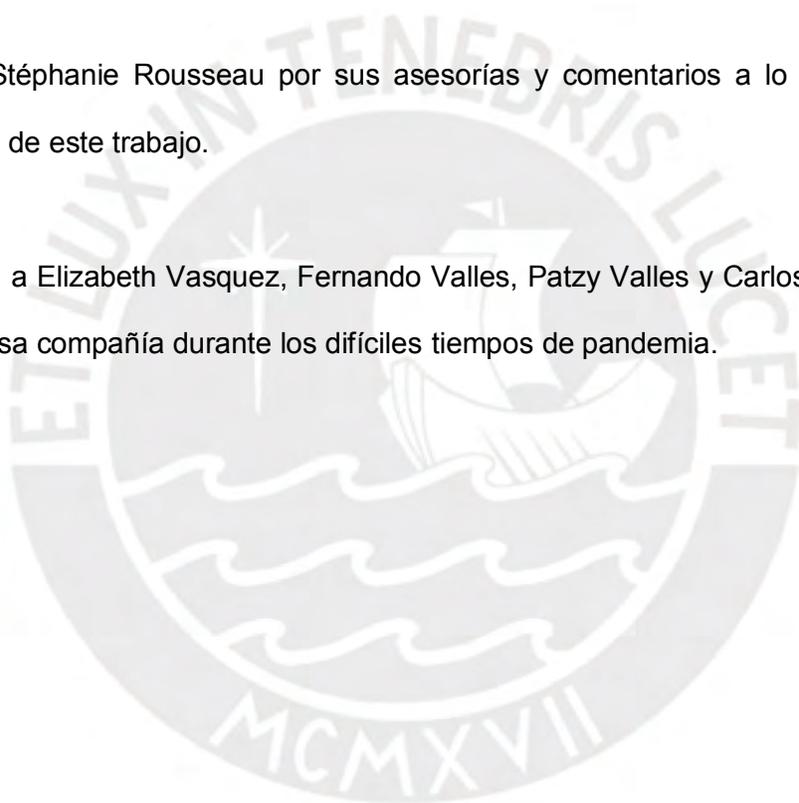
AGRADECIMIENTOS

A los profesores de la Maestría de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas porque sus clases sirvieron de base para esta investigación.

A la profesora Milagros Campos por ayudar a definir el tema de esta investigación.

A la Dra. Stéphanie Rousseau por sus asesorías y comentarios a lo largo de la elaboración de este trabajo.

Finalmente, a Elizabeth Vasquez, Fernando Valles, Patzy Valles y Carlos Zambrano por su valiosa compañía durante los difíciles tiempos de pandemia.



ÍNDICE

Carátula	i
Resumen	ii
Agradecimientos	iii
Índice	iv
Lista de tablas	vi
Lista de gráficos	viii
Introducción	1
CAPÍTULO I	3
1.1 Problema de investigación	3
1.2 Revisión de la literatura	7
1.3 Marco teórico	13
1.3.1 Sistema electoral	14
1.3.2 Voto preferencial	20
1.3.3 Cuota de género	24
1.4 Pregunta de investigación	32
1.5 Hipótesis	32
1.6 Metodología	33
CAPÍTULO II: EL CASO PERUANO	35
2.1 Tamaño del distrito electoral	35
2.2 Magnitud del partido	37
2.3 Fórmula electoral	39

2.4 Barrera legal	43
2.5 Simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales	44
2.6 Voto preferencial	47
2.7 Diseño de cuota de género	50
2.8 Posición de candidatas mujeres dentro de la lista	52
2.9 Posición ideológica del partido	53
CAPÍTULO III: EL EFECTO DEL VOTO PREFERENCIAL EN LA ELECCIÓN DE LEGISLADORAS MUJERES	57
3.1 No simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales: elecciones congresales extraordinarias 2020	62
3.2 Magnitudes partidarias más pequeñas	68
3.3 Voto preferencial invisibilizado por magnitud partidaria	72
3.4 Voto preferencial y género	77
3.5 Posición de mujeres en la lista y voto preferencial	79
CAPÍTULO IV: HALLAZGOS	83
Conclusiones	86
Referencias bibliográficas	89

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Tamaño de distritos electorales y número de mujeres electas por distrito	36
Tabla 2: Magnitud partidaria y congresistas mujeres en el distrito electoral Lima y residentes en el extranjero	38
Tabla 3: Mujeres electas por partido en elecciones 2011, 2016, 2020	41
Tabla 4: Efectos de la barrera legal	43
Tabla 5: Resultados elecciones presidenciales y congresales	46
Tabla 6: Análisis contrafáctico del porcentaje de mujeres electas	49
Tabla 7: Cuota efectiva por distrito electoral	51
Tabla 8: Listas encabezadas por candidatas mujeres	52
Tabla 9: Candidatas mujeres en primera mitad de listas	53
Tabla 10: Número de mujeres candidatas y cabeza de lista por partido	54
Tabla 11: Ejes temáticos aplicados al caso peruano	56
Tabla 12: Análisis contrafáctico numérico de elección de mujeres	57
Tabla 13: Análisis contrafáctico numérico de elección de mujeres Lima y residentes en el extranjero vs demás distritos	58
Tabla 14: Movimientos en listas partidarias, producto del voto preferencial, en Lima y residentes en el extranjero	60
Tabla 15: Movimientos en listas partidarias, producto del voto preferencial, en otros distritos	61
Tabla 16: Congresistas electos por voto preferencial por distrito	73
Tabla 17: Magnitudes partidarias en distritos pequeños y medianos	76
Tabla 18: Mujeres electas por voto preferencial por distrito electoral	78

Tabla 19: Números de lista de los candidatos electos en distritos medianos y pequeños	80
Tabla 20: Números de lista de mujeres electas por voto preferencial en distritos medianos y pequeños	81
Tabla 21: Mujeres con número 2 en listas parlamentarias	82



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres electas al Congreso	29
Gráfico 2: Porcentaje de congresistas mujeres	44
Gráfico 3: Congresistas electos por voto preferencial	48
Gráfico 4: Mujeres electas por voto preferencial del total de legisladoras	49



INTRODUCCIÓN

El siglo XXI se ha caracterizado por una consciencia de género que ha colocado a la mujer al centro de todos los debates importantes con el propósito de superar las desigualdades que todavía existen entre hombres y mujeres. La ciencia política no ha sido ajena a esa discusión.

Por lo general, los países intentan superar las brechas de género que existen en la política aplicando medidas de discriminación positiva, como la cuota, la paridad y/o la alternancia de género. Sin desacreditar la relevancia que tuvieron y tienen dichas acciones afirmativas sobre la elección de mujeres, estas por sí solas no garantizan un incremento significativo de la representación descriptiva de las mujeres en los parlamentos. Existen otros aspectos que deben considerarse para entender la limitada representación femenina que aún aqueja a la mayoría de democracias.

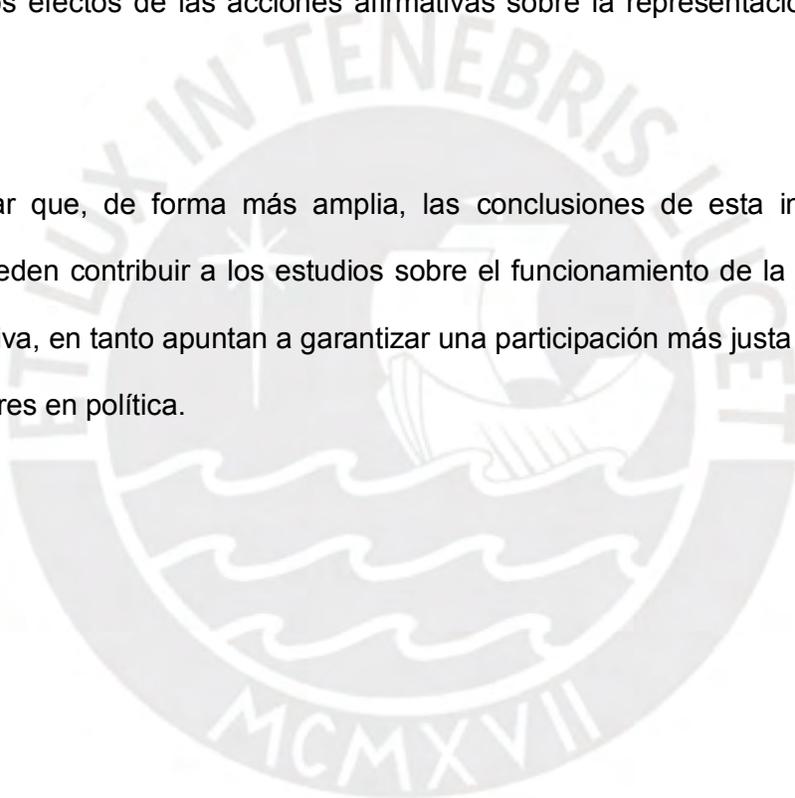
Uno de estos es el sistema electoral, entendido como el conjunto de reglas que permiten convertir votos en escaños (Nohlen, 2015). En efecto, el sistema electoral está conformado por varios elementos que, dependiendo de su configuración, pueden resultar favorables o perniciosos a la elección de legisladoras mujeres.

Al existir una amplia cantidad de combinaciones electorales posibles, resulta difícil afirmar de forma contundente cuál es el diseño electoral más adecuado para incrementar la representación femenina en los parlamentos. Por esa razón, en este trabajo, se decidió analizar los diferentes elementos del sistema electoral peruano con el fin de evaluar sus respectivos impactos sobre la elección de legisladoras

mujeres. Se puso especial énfasis en un elemento que ha sido objeto de discusión en los últimos años: el voto preferencial.

En ese respecto, este trabajo aporta información valiosa a los estudios de diseño electoral en tanto analiza los elementos del sistema electoral peruano en clave de género. Además, las conclusiones de dicho análisis pueden contribuir al debate sobre la modificación de algunos elementos del sistema electoral con el fin de potenciar los efectos de las acciones afirmativas sobre la representación femenina en el Perú.

Cabe anotar que, de forma más amplia, las conclusiones de esta investigación también pueden contribuir a los estudios sobre el funcionamiento de la democracia representativa, en tanto apuntan a garantizar una participación más justa y equitativa de las mujeres en política.



CAPÍTULO I

1. 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Desde la salida del fujimorismo del poder en el 2001, el Perú ha logrado mantener un régimen de gobierno democrático con elecciones presidenciales y parlamentarias al amparo de la constitución. No obstante, casi 20 años después del retorno a la democracia, el Perú todavía enfrenta problemas para institucionalizar un sistema de partidos y diseñar un sistema electoral que permitan la representación en el Congreso de los diferentes grupos que componen la sociedad peruana.

En ese sentido, uno de los grupos que primero salta a la vista por su todavía limitada representación en el Congreso peruano es el de las mujeres. A pesar de que la representación femenina en el parlamento peruano se ubica por encima de la de otros parlamentos en la región (Bareiro y Soto, 2015), el porcentaje de congresistas peruanas se encuentra aún por debajo del 30% del total de legisladores. Probablemente, este porcentaje sería aún menor si el diseño electoral peruano no contemplara la cuota de género.

La cuota de género se aplicó por primera vez a nivel del Congreso nacional en las elecciones del año 2000. Permitió que el porcentaje de mujeres en el Congreso incremente de 11% en el periodo 1995-2000 a 22% aproximadamente en el periodo 2000-2001 (Villanueva, 2004). Así, la representación femenina alcanzó su nivel más alto en el periodo 2006-2011, donde el 29% del Congreso estuvo compuesto por mujeres (Gallo, Sample y Schmidt, 2008). Debido a este techo que parece haber alcanzado la cuota de género en nuestro país, así como en otros de la región, el

debate sobre el diseño de la cuota y la influencia que el sistema electoral ejerce sobre esta se mantiene en boga.

En ese respecto, una de las premisas que más se encuentra en la literatura sostiene que los sistemas proporcionales de listas cerradas con una cuota de género con mandato de posición impactan positivamente en el número de mujeres que logran acceder a los parlamentos (Larserud y Taphorn, 2007). El caso peruano escapa de este sobreentendido. A pesar de ello, los resultados no han sido tan negativos como habría de esperar y la representación femenina en el Congreso peruano se ha podido mantener alrededor del porcentaje de la cuota de género. En el momento de las últimas elecciones parlamentarias, la cuota de género en el Perú fue 30% sin mandato de posición, aplicado a un sistema de representación proporcional de lista abierta, bajo la modalidad del voto preferencial doble. Precisamente, el voto preferencial es la característica más resaltante del sistema electoral peruano.

Como se mencionó líneas arriba, sin lugar a dudas, el incremento de la representación femenina en el Congreso peruano se debe principalmente a la implementación de la cuota de género; sin embargo, porcentajes significativos de las congresistas resultaron exitosas en las diferentes elecciones congresales gracias también al voto preferencial (Campos, 2016).

El voto preferencial es una modalidad del voto que permite al elector alterar el orden de los candidatos dispuesto por un partido político en una lista parlamentaria (Tuesta, 2012). Así, se considera que varias candidatas al Congreso peruano – usualmente ubicadas en posiciones poco elegibles de la lista por la falta de mandato de posición– han podido ganar un escaño bajo esta modalidad de voto. No obstante

el porcentaje de candidatas que mejoraron sus posiciones en las listas de sus partidos y lograron ingresar al Congreso, esto no da pruebas suficientes para afirmar que el voto preferencial impacta positivamente en la cuota de género y aporta al incremento de mujeres en el parlamento peruano (Campos, 2016).

Un análisis más exhaustivo de los resultados de las elecciones al Congreso peruano del 2000 al 2016 realizado por Schmidt (2020) sostiene que el formato de lista abierta con voto preferencial no ha favorecido a las candidatas mujeres. Por el contrario, una lista cerrada hubiese permitido una mayor representación femenina en los congresos en esos periodos. De forma más específica, la hipótesis principal de Schmidt sostiene que las diferencias culturales entre Lima y el resto de regiones del país da lugar a un impacto diferenciado del voto preferencial en la elección de mujeres en el distrito electoral Lima y residentes en el extranjero frente al resto de distritos. Por un lado, el voto preferencial no tiene un impacto significativo en el número de mujeres que resultan electas al Congreso por Lima y residentes en el extranjero, mientras que este sí impacta negativamente el número de mujeres que hubiesen sido electas en el resto de distritos del país. ¿Pero qué sucede con los resultados de las elecciones congresales extraordinarias del año 2020?

El 30 de setiembre de 2019, el entonces Presidente Martín Vizcarra disolvió constitucionalmente el Congreso de la República ante una segunda negación de confianza por parte de este último al Primer Ministro. Al poco tiempo, el Presidente convocó a elecciones parlamentarias extraordinarias para completar el mandato del Congreso disuelto. El 26 de enero del 2020, por primera vez en el Perú, se llevaron a cabo elecciones congresales extraordinarias de forma constitucional no simultáneas a la elección presidencial.

A primera vista, los resultados de la conformación del Congreso según género no variaron mucho con respecto a los comicios anteriores. El porcentaje de mujeres en el nuevo Congreso 2020-2021 es 26.15%, mientras que en el Congreso 2016-2019 fue 27%. No obstante, un análisis comparativo de los resultados con lista cerrada y con lista abierta muestra que esta vez el voto preferencial sí tuvo un papel preponderante para que más mujeres accedan al parlamento peruano.

En ese sentido, este trabajo de investigación realiza un análisis comparativo de los resultados de las elecciones congresales de los años 2011, 2016 y 2020 –donde se aplicó la cuota de género del 30% en circunscripciones plurinominales y se eligieron 130 congresistas–, con el fin de entender qué factores permitieron que, en las elecciones congresales extraordinarias 2020, el voto preferencial impactara positivamente en la cuota de género, a diferencia de elecciones anteriores.

La hipótesis principal de este trabajo sostiene que, en las elecciones congresales extraordinarias 2020, las magnitudes partidarias fueron más pequeñas en comparación con comicios pasados. Esto permitió que la movilidad de las candidatas mujeres en las listas partidarias gracias al voto preferencial se notara más y fuera decisiva para los resultados electorales.

Las conclusiones de esta investigación aportarán información al debate sobre el tipo de lista y el diseño institucional que favorecen el acceso de un mayor número de mujeres al parlamento.

1.2 REVISIÓN DE LA LITERATURA

El estudio sobre la elección de mujeres en el poder legislativo ha estado fuertemente conectado con el estudio, no solo del diseño de las cuotas de género, sino también del sistema electoral de cada país. A continuación, se señalan algunos trabajos que prestaron especial atención al tipo de lista –además de otros factores institucionales– para entender la representación femenina en los parlamentos.

A nivel regional, Jones, Alles y Tchintian (2012) realizan un estudio comparativo de la elección de mujeres legisladores en 19 parlamentos latinoamericanos. Para entender la representación femenina en las últimas elecciones legislativas en la región, los autores analizan variables institucionales como las leyes de cuotas, los tipos de lista y la magnitud partidaria, todas estas consideradas en la presente investigación. Con respecto a la primera variable, los autores reiteran constantemente la importancia de un buen diseño de las cuotas, ya que una cuota de género mal diseñada no tendrá mayor impacto en la representación femenina, sin importar el tipo de lista.

Los hallazgos de este trabajo refuerzan la premisa de que más mujeres resultan electas al parlamento cuando el sistema electoral combina una cuota de género bien diseñada (con mandato de posición y sanciones por incumplimiento) con un sistema de lista cerrada. No obstante, también observan que la diferencia del impacto entre una lista cerrada y una lista abierta sobre una cuota de género bien diseñada no es tan abrumadora como se cree.

Con respecto a la variable magnitud del partido –que está estrechamente relacionada con la magnitud del distrito electoral–, los autores indican que el porcentaje de mujeres electas en un sistema de lista abierta aumenta conforme la magnitud aumenta. Esto es más notorio a partir de una magnitud partidaria de cinco escaños o más. Sin embargo, la relación entre magnitud partidaria y representación femenina siempre es más fuerte con listas cerradas. En ese sentido, Jones, Alles y Tchintian (2012) sostienen que, cuando la cuota contempla mandato de posición, el porcentaje de mujeres electas en sistemas de listas cerradas, “una vez que la magnitud partidaria llega a dos o tres escaños, tiene un piso mínimo de entre el 20% y el 50%” (p. 334). Por el contrario, bajo un sistema de lista abierta, incluso con una cuota con mandato de posición, no hay un piso mínimo de representación de mujeres, por lo que siempre es posible que ninguna candidata sea elegida.

Otro hallazgo importante de la investigación de Jones, Alles y Tchintian es que variables contextuales como el nivel educativo, el desarrollo económico y las actitudes hacia la capacidad de las mujeres políticas no tienen un impacto significativo en la elección de mujeres a los parlamentos latinoamericanos.

Por otro lado, Larsrud y Taphom (2007) publicaron una guía sobre diferentes combinaciones de sistemas electorales y cuotas de género y sus efectos en la elección de mujeres al parlamento. En sintonía con la mayor parte de la literatura sobre representación femenina, las autoras reconocen que las cuotas de género con mandato de posición tienen un efecto significativo sobre la representación femenina en los parlamentos en combinación con sistemas de representación proporcional con distritos electorales grandes. No obstante, mencionan que los distritos electorales pequeños en sistemas de representación proporcional pueden aportar al

incremento de la representación femenina en los parlamentos, pero no en la misma medida que los distritos grandes.

Por otro lado, Larserud y Taphorn sostienen que el sistema electoral que más dificulta la implementación de la cuota de género es aquel que se centra en la candidatura individual (como la lista abierta), con distritos electorales pequeños y procesos de nominación descentralizados. Igualmente, serán perjudiciales a la cuota de género aquellos sistemas electorales que resultan en magnitudes partidarias pequeñas. Las autoras también anotan que, en países donde los votantes están dispuestos a emitir su voto en favor de mujeres, como en el caso peruano, las listas abiertas pueden beneficiar a las candidatas.

En línea con esto último, Gray (2017) realiza un análisis comparativo de Perú y Brasil con el fin de determinar qué factores son los que permiten que la representación femenina en el poder legislativo peruano sea mucho mayor que en el brasilero, pese a contar con instituciones similares. Ambos países tienen una cuota de género del 30% sin mandato de posición y un sistema de representación proporcional con lista abierta. Sin embargo, Perú tiene doble voto preferencial, mientras que Brasil tiene solo uno. Gray señala que esta característica particular del sistema de lista abierta peruano ha dejado espacio para incentivar el uso del voto preferencial doble con criterio de igualdad de género.

Asimismo, la autora encuentra que, comparado con Brasil, la cuota de género en el Perú tiene un mayor impacto positivo sobre la representación femenina gracias a la combinación entre el voto preferencial doble y las sanciones efectivas aplicadas a

los partidos que no cumplen con la cuota de género (retiro de listas parlamentarias de la competencia).

Cabe mencionar que gran parte de la literatura sobre cuotas de género sostiene que estas tienen un mayor impacto en combinación con listas cerradas (Franceschet, Krook y Piscopo, 2012; Larserud y Taphorn, 2007; Matland, 2005; Schmidt, 2020). Algunos estudios incluso concluyen que las cuotas de género aplicadas a listas abiertas son perjudiciales para las candidatas mujeres.

Uno de estos trabajos es el de Gorecki y Kukolowicz (2014), quienes estudian las elecciones a la cámara baja del parlamento polaco en los años 2007 y 2011, la última elección sin cuota de género y la primera elección con cuota de género respectivamente.

La hipótesis principal de los autores plantea que, bajo el formato de lista abierta, la cuota de género hace más difícil la competencia electoral para candidatas mujeres en promedio y, por ende, es más complicado que ganen un escaño en el parlamento. Gorecki y Kukolowicz explican que, antes de aplicar la cuota de género, el limitado número de candidatas hacía que el ser mujer se convirtiera en una característica diferenciada que podía ser aprovechada para atraer votos. Por el contrario, una vez aplicada la cuota, el número de mujeres en las listas parlamentarias aumenta y son otros los factores que importan para diferenciarse, especialmente la experiencia política. Asimismo, los autores indican que las listas abiertas permiten ver el sesgo de género de los partidos y los electores. En Polonia, este sesgo parece ser uno de los factores involucrados en el lento crecimiento de la representación femenina.

Por un lado, la cuota de género en Polonia sirvió para que el número de candidatas aumente significativamente. Por el otro, solo dio lugar a un aumento moderado de la representación femenina en el parlamento: de 20,40% en 2007 a 23,90% en 2011. Así, los autores sostienen que, en Polonia, la tasa de éxito electoral de las candidatas parlamentarias después de la aplicación de la cuota bajó fuertemente, mientras que la de los candidatos hombres aumentó. Asimismo, los autores señalan que esta figura se repite en otros países que aplican cuotas de género en un sistema proporcional de lista abierta, como Brasil y Perú.

Jankowski y Marcinkiewicz (2017) también realizan un análisis del efecto de la cuota de género sin mandato de posición en Polonia. En ese sentido, los autores sostienen que el sesgo de género en combinación con el voto preferencial no tienen un efecto tan significativo sobre la elección de mujeres al parlamento polaco después de la implementación de la cuota. Por el contrario, Jankowski y Marcinkiewicz concluyen que, a pesar del voto preferencial, lo que principalmente garantiza el éxito electoral de las candidatas es la posición que ocupan en las listas de sus partidos. Así, los autores reconocen que la mayoría de mujeres en las elecciones parlamentarias 2011 y 2015 en Polonia fue ubicada en lugares poco favorables de las listas de sus respectivos partidos. No obstante, gracias a la cuota de género, el número de mujeres en posiciones elegibles en las listas partidarias también aumentó, a pesar de no contar con mandato de posición.

Por otro lado, los autores encuentran que los partidos que apoyaron la implementación de la cuota de género suelen ubicar mejor a las candidatas mujeres dentro de sus listas. Por el contrario, los partidos más conservadores posicionan

más mujeres en lugares desfavorables de la lista. Así, en las elecciones en las que les va mejor a los partidos conservadores, se espera que el número de legisladoras electas sea menor que cuando los resultados están a favor de partidos más liberales. En ambos casos, el número de mujeres electas será mayor que cuando no se aplica la cuota de género.

A pesar de lo anterior, Jankowski y Marcinkiewicz reconocen que el número de legisladoras en el parlamento polaco sería mayor si la cuota de género contemplara un mandato de posición y se aplicara en combinación con una lista cerrada.

Prestando atención al caso peruano en específico, uno de los académicos que más se ha dedicado al estudio de la cuota de género y la representación femenina en el Perú es Gregory Schmidt. En uno de sus últimos trabajos, Schmidt (2020) sostiene que el sistema de lista abierta ha impedido que más candidatas mujeres obtengan escaños en el Congreso peruano. Para demostrar esto, Schmidt realiza un análisis contrafáctico de los resultados obtenidos en todas las elecciones en las que se aplicó el voto preferencial. Como era de esperarse, la representación femenina aumenta considerablemente desde que se empieza a aplicar la cuota de género en el año 2000. No obstante, el análisis de Schmidt demuestra que esta representación hubiese sido aún mayor si el sistema electoral peruano empleara una lista cerrada, es decir sin voto preferencial.

Schmidt, además, realiza un análisis contrafáctico de los resultados del distrito electoral Lima y residentes en el extranjero y lo compara con los resultados para el resto del Perú. Con ello, el autor encuentra que el voto preferencial no tiene un impacto significativo en la elección de candidatas mujeres en la circunscripción Lima

y residentes en el extranjero. Es decir, no ha jugado en contra de su elección, pero tampoco las ha favorecido. Por el contrario, en el resto del Perú, más mujeres hubiesen obtenido un escaño en el Congreso si se aplicara una lista cerrada, es decir sin voto preferencial. Esto, indica Schmidt, se debe a que las actitudes culturales y el contexto socioeconómico aún desfavorecen la participación política de las mujeres peruanas fuera de la capital. Aunque reconoce factores como el tamaño del distrito electoral y la magnitud partidaria para entender la representación femenina en el Congreso peruano, el autor concluye que estos no explican el impacto diferenciado que el tipo de lista tiene sobre el número de mujeres electas en Lima metropolitana frente al resto del Perú.

Los estudios antes mencionados son importantes en tanto brindan información valiosa sobre las variables que el presente trabajo emplea para analizar la representación femenina en el Congreso peruano 2020-2021. No obstante, los resultados de las elecciones 2020 obligan a considerar la literatura empleada hasta ahora para el caso peruano como insuficiente. Por dicha razón, es necesario realizar un análisis comparado que incluya las elecciones congresales extraordinarias 2020. Con ello, se podrá observar qué características de estos comicios permitieron que más mujeres se beneficiaran con el voto preferencial, contrario a la tendencia en elecciones pasadas.

1.3 MARCO TEÓRICO

Para poder conocer los factores que permitieron el éxito de una proporción significativa de candidatas parlamentarias bajo la modalidad del voto preferencial en

las elecciones congresales extraordinarias 2020, nos centraremos en tres ejes temáticos: el sistema electoral, el voto preferencial y la cuota de género.

1.3.1 SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral es el conjunto de reglas “a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños” (Nohlen, 2015, p. 19). Este es de vital importancia, ya que su configuración tiene efectos sobre el sistema político, el sistema de partidos (Tuesta, 2012), la forma de la candidatura, la composición del parlamento (Nohlen, 2015), etc.

No existe un consenso sobre qué sistema electoral favorece una mayor elección de mujeres en los parlamentos. Por lo general, se entiende que los sistemas electorales de representación proporcional, como los que se aplican en Latinoamérica, facilitan el acceso de mujeres y minorías al Legislativo, en comparación con sistemas electorales de mayoría (Larsrud y Taphorn, 2007; Matland, 2005). Esto se debe a que, en los sistemas de representación proporcional, los distritos electorales son más grandes y, por ende, un partido tiene la posibilidad de ganar más escaños. Por ello, los partidos pueden balancear mejor sus listas de candidatos y nominar mujeres, ya que esto atrae más votantes sin afectar directamente la probabilidad de éxito electoral de candidatos hombres (Matland, 2005).

En ese sentido, un elemento constitutivo del sistema electoral que es importante resaltar para este trabajo es el tamaño de la circunscripción o distrito electoral. Este alude al número de escaños que se asigna a cada distrito electoral y pueden ser de

dos tipos: uninominales (un escaño por distrito) o plurinominales (más de un escaño por distrito) (Nohlen, 2015, p. 23). En las uninominales, solo se puede aplicar el principio de decisión por mayoría (Archenti y Tula, 2007). Por el contrario, en las plurinominales, según sus efectos en el sistema electoral, se pueden distinguir entre distritos pequeños, de dos a cinco escaños; medianos, de seis a diez escaños; y grandes, más de diez escaños (Nohlen, 2015).

El tamaño del distrito puede tener un gran impacto sobre la representación política, e incluso se sostiene que solo a partir de los seis escaños se puede ver los efectos de la proporcionalidad (Archenti y Tula, 2007). Por ello, se espera que haya más casos exitosos de candidatas que mejoraron sus posiciones en el distrito electoral de Lima y residentes en el extranjero, ya que a mayor tamaño del distrito, mayor proporcionalidad y mayor la posibilidad de ver los efectos del sistema electoral (Bunker y Navia, 2010; Nohlen, 2015; Tuesta, 2002).

Por otro lado, el tamaño de la circunscripción o el distrito electoral está estrechamente relacionado con la magnitud del partido. Matland (2005) explica que “party magnitude is the number of seats a party wins in a district” (p. 101)¹. Mientras más grande sea el distrito electoral, los partidos tendrán más posibilidades de ganar un mayor número de escaños en dicho distrito (Schmidt, 2004b). En ese sentido, algunos autores reconocen que mientras mayor sea el número de escaños que gane un partido en un distrito electoral en específico, mayor será la proporción de mujeres que ocupen tales escaños, ya que ellas suelen ubicarse más abajo en las listas (Larserud y Taphorn, 2007; Matland, 2005).

¹ La magnitud del partido es el número de escaños que un partido gana dentro de un distrito (traducción propia).

Sobre el tema, Schmidt (2004b) señala que, aunque la mayor parte de la literatura acerca de la influencia de la magnitud partidaria sobre la elección de legisladoras se basa en sistemas electorales de listas cerradas, se puede esperar que un sistema de listas abiertas con magnitudes partidarias altas también beneficie la elección de mujeres, ya que ellas, incluso si obtienen menos votos que los hombres, podrían llegar a ocupar los últimos escaños ganados por los partidos con delegaciones grandes.

Por otro lado, Jones y otros (2012) sostienen que los efectos de la magnitud partidaria sobre la representación femenina varían dependiendo de las reglas electorales. Así, los autores encuentran que el impacto de la magnitud partidaria sobre la elección de legisladoras sigue una tendencia positiva en combinación con listas abiertas y cuotas de género, especialmente cuando la magnitud partidaria es mayor a cinco escaños (pp. 351-354). Cabe mencionar que el tipo de lista y la cuota de género serán abordados de forma más amplia en los siguientes ejes de este marco teórico.

Para el caso peruano, se puede ver un ejemplo del impacto que tienen el tamaño del distrito electoral y la magnitud del partido sobre la representación femenina en los resultados de las elecciones congresales del año 2000. Entonces, el diseño electoral peruano contaba con una particularidad: el Congreso estaba conformado por 120 parlamentarios elegidos en un único distrito electoral. En efecto, la representación femenina en el Congreso del año 2000 estuvo por encima de la del Congreso del año 2001, cuando el distrito electoral único se dividió en varios distritos más pequeños, a pesar de que la cuota de género en 2001 fue mayor y hubo más

candidatas mujeres (Schmidt, 2004a). Además, las congresistas de Perú 2000, el partido con más escaños en el Congreso del año 2000, obtuvieron más de la mitad del total de escaños ganados por mujeres (ONPE, 2016, p. 74).

No obstante la fuerte relación entre tamaño del distrito electoral y la magnitud partidaria, hay otros factores institucionales que también influyen en el tamaño de la representación de un partido dentro de un distrito. Algunos de estos son la fórmula electoral, las barreras legales y la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias (Jones y otros, 2012).

Con respecto a la fórmula electoral, esta podría ser definida de forma sencilla como las reglas que se emplean para determinar a los ganadores de los escaños parlamentarios (Larserud y Taphorn, 2007, p. 22). En la práctica, la fórmula electoral es más compleja de lo que aparenta la definición. Como explica Nohlen (2015), en sistemas de representación proporcional, “existe una multiplicidad de procedimientos (fórmulas) que en parte son verdaderamente complicados y que le hacen muy difícil al elector saber qué sucede realmente con su voto” (p. 28).

En la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo el Perú, se emplea una fórmula electoral denominada “cifra repartidora”, una variación del método D'Hont, que “consiste en dividir el total de votos logrados [por los partidos] entre una constante o cifra repartidora y obtener la cantidad de vacantes proporcional a los votos obtenidos” (Tuesta, s.f., p. 13). Una característica de la cifra repartidora es que suele beneficiar a los partidos más grandes en detrimento de los partidos más pequeños, incluso otorgando mayoría absoluta de los escaños a partidos que no obtuvieron la mayoría absoluta de los votos (Tuesta, 2002). En ese sentido, se

afirma que cuando existe una diferencia significativa entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de escaños asignados, se genera desproporcionalidad y un alto rango de exclusión en la representación (Bunker y Navia, 2010), es decir menos grupos son representados en el parlamento. En consecuencia, la cifra repartidora podría afectar particularmente a las mujeres de los partidos más pequeños, mientras se beneficia a las mujeres de los partidos más grandes.

Otro elemento que influye en el tamaño de los partidos es la barrera legal. Nohlen (2015) la define como el porcentaje de votos o número de mandatos que un partido debe alcanzar como mínimo para ser considerado en la repartición de escaños (p. 29). Este es un mecanismo empleado para concentrar la representación parlamentaria en un menor número de partidos (Nohlen, 2015; Tuesta, s.f.) y, por ende, evitar la atomización del Legislativo. A partir de ello, se espera que, mientras menos partidos alcancen la barrera legal, más grandes sean las delegaciones de los partidos que logren representación en el Congreso. Así, explica Matland (2005), la barrera legal puede funcionar como un *trade-off* o “intercambio”, ya que, aunque los partidos pequeños no podrán acceder al parlamento, las mujeres de los partidos grandes tendrán más posibilidades de resultar electas (p. 104).

Sin embargo, cabe anotar que el número de partidos que finalmente obtienen representación en el Congreso no solo depende de la barrera legal, sino también de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y congresales.

En ese sentido, Carey (1994) menciona que uno de los efectos del cambio del ciclo electoral es la fragmentación del sistema de partidos, ya que la no simultaneidad entre elecciones congresales y presidenciales disminuye los incentivos para que los

partidos formen coaliciones y, por el contrario, estos intentan diferenciarse unos de otros. Asimismo, anota que la no simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales incrementa la posibilidad de que ningún partido tenga mayoría (Carey, 1994). Aunque se sostiene que, mientras más fragmentado esté el sistema de partidos, la representación en el parlamento será más proporcional (Bunker y Navia, 2010; Espí, 2017), cabe señalar que la proporcionalidad también está relacionada con el tamaño de los distritos electorales. Mientras estos sean más grandes, habrá más escaños que repartir y por ende la representación será más proporcional (Espí, 2017). Por el contrario, si un distrito electoral tiene pocos escaños, se espera que las magnitudes partidarias sean pequeñas y beneficien principalmente a los partidos más grandes.

Como se mencionó en líneas anteriores, las magnitudes partidarias grandes tienden a beneficiar a las candidatas mujeres que regularmente son ubicadas lejos de los primeros lugares de la lista. Por ende, si la no simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales fragmenta la repartición de escaños, se espera que las magnitudes partidarias sean menores que en elecciones simultáneas de Presidente y Congreso. En consecuencia, las candidatas mujeres, principalmente en distritos pequeños y medianos, tienen menos posibilidades de ganar un escaño cuando las elecciones presidenciales y congresales no son simultáneas.

No obstante, el sistema electoral peruano contempla un mecanismo que permite a los candidatos resultar electos al Congreso pese a su posición en la lista partidaria: el voto preferencial. El siguiente eje temático abordará este mecanismo de forma más amplia.

1.3.2 VOTO PREFERENCIAL

En línea con lo mencionado en el eje temático anterior, Tuesta (2012) resalta que algunos elementos del sistema electoral son más relevantes que otros, entre ellos el voto preferencial. Por esa razón, se ha decidido abordar este elemento por separado.

El voto preferencial es una de las modalidades de las listas cerradas no bloqueadas, también llamadas listas semi-abiertas (Nohlen, 2015). Mediante el voto preferencial, el elector puede alterar la disposición de los candidatos en la lista parlamentaria de un partido al otorgar su voto directo a uno o más candidatos de su preferencia indicando el número que lo(s) representa (Campos, 2016; Tuesta, 2012).

También existen formatos del voto preferencial que permiten al elector salirse de los límites de las listas partidarias y elegir preferencialmente a candidatos de varios partidos (Nohlen, 2015). Este tipo de votación es propio de las listas abiertas. Por otro lado, existe la lista cerrada, o específicamente la lista cerrada bloqueada, en donde el elector da su voto a una lista parlamentaria sin poder alterar el orden de los candidatos propuesto por el partido político (Nohlen, 2015). No obstante, cabe mencionar que un gran número de autores denominan a las distintas variaciones del voto preferencial de forma general como sistemas de la lista abierta (Schmidt, 2020; Valdini, 2013; Jones y otros, 2012).

En el presente trabajo, se utilizará la denominación lista abierta para referirnos indistintamente al sistema de lista cerrada no bloqueada como al sistema de lista abierta. Por otro lado, denominaremos lista cerrada a la lista cerrada bloqueada.

El tipo de lista tiene un efecto importante sobre las relaciones entre el elector, el candidato y el partido (Archenti y Tula, 2007). Por un lado, las listas cerradas hacen que el candidato dependa exclusivamente de la nominación de su partido, en consecuencia, este último se fortalece. Por el otro, las listas abiertas –es decir con voto preferencial– fomentan candidaturas individuales y debilitan la dependencia del candidato frente al partido, ya que la persona adquiere un papel preponderante (Nohlen, 2015; Tuesta, 2012).

Usualmente, se sostiene que el voto preferencial perjudica la disciplina al interior de los partidos, dificulta el voto, favorece a los candidatos más conocidos y/o mediáticos y aumenta los costos de campaña (Ayala y Mas, 2017; Tuesta, 2012; Zovatto y Aguilar, 2013). Además, genera gran competencia al interior de los partidos; en consecuencia, se individualiza la campaña política y cada candidato arma su propio discurso –incluso distorsionando el discurso del partido– con el fin de diferenciarse del resto de candidatos de su misma agrupación política (Campos, 2016). Por dichas razones, algunos países que cuentan con el voto preferencial han buscado eliminarlo, argumentando principalmente que atenta contra el sistema de partidos (Zovatto y Aguilar, 2013).

Por el contrario, también se señalan algunos aspectos a favor del voto preferencial. Por ejemplo, se sostiene que mejora la representación política, en tanto el elector puede votar directamente por el candidato que le interesa (Zovatto y Aguilar, 2013). Además, aunque el lugar de un candidato dentro de la lista importa, el voto preferencial brinda posibilidades reales a los candidatos con los últimos números de resultar electos (Ayala y Mas, 2017; Campos, 2016; Tuesta, 2012).

Con todo lo anterior, este trabajo considera pertinente estudiar el voto preferencial porque es un elemento característico del sistema electoral peruano, cuya relación con la representación femenina en el Congreso es aún ambigua. En ese sentido, estudios pioneros realizados en los años 90 por autores como Rule, Shugart y Taagepera concluían que las candidatas mujeres tienen mayores posibilidades de resultar electas en sistemas de listas abiertas (citado en Schmidt, 2020, p.159). Posteriormente, estas ideas serían refutadas por otros autores (Gorecki y Kukolowicz, 2014; Matland, 2005; Schmidt, 2020).

En el caso peruano, aunque varias congresistas peruanas se vieron favorecidas por esta modalidad del voto, esto no es suficiente para afirmar que el voto preferencial incrementa la representación femenina en el Congreso (Campos, 2016). En ese sentido, Valdini (2013) argumenta que, incluso en países donde los electores están dispuestos a votar por candidatas mujeres, no hay evidencia de que el voto preferencial tenga un impacto positivo sobre la representación femenina en los parlamentos. En el mejor de los casos, el voto preferencial tendría un efecto neutral sobre el éxito de las candidatas (Valdini, 2013; Schmidt, 2020).

Por su parte, Schmidt (2020) realizó un análisis comparativo de los resultados de las elecciones congresales peruanas desde 1978 con lista abierta y con lista cerrada. En este estudio, el autor encuentra que, desde la aplicación de la cuota de género en el Perú en el año 2000, las listas cerradas hubiesen permitido que más mujeres accedan al Congreso, especialmente fuera de Lima.

Los hallazgos de Schmidt confirman la teoría de que, en combinación con cuotas de género, las listas cerradas permiten que más mujeres resulten electas al parlamento (Franceschet y otros, 2012; Larserud y Taphorn, 2007; Matland, 2005). No obstante, en un estudio sobre la representación femenina en América Latina, Jones y otros (2012) concluyen que, si la cuota de género está mal diseñada, la diferencia entre el porcentaje de legisladoras electas en sistemas de listas cerradas y sistemas de listas abiertas no es significativa.

Por otro lado, cabe anotar que los resultados de las elecciones parlamentarias del año 2000 –las primeras tras la implementación de la cuota de género en el Perú– desafiaron la creencia predominante de que el voto preferencial perjudicaba la elección de candidatas mujeres (Schmidt, 2004a; Schmidt, 2004b). Entonces, la representación femenina en el Perú se duplicó y 16 de las 23 congresistas electas mejoraron sus posiciones gracias al voto preferencial, frente a 10 que descendieron posiciones (Villanueva, 2004, p. 61). Además, el voto preferencial no ha menoscabado la elección de mujeres en el Congreso peruano, como sí ha ocurrido en otros países como Brasil, donde la representación femenina aún sigue alrededor del 10%, pese a la cuota de género del 30% (Gray, 2017, p. 359).

Por ello, este trabajo considera importante estudiar el voto preferencial conjuntamente con la cuota de género en el Perú, ya que el primero, sin lugar a dudas, tiene un impacto sobre los efectos de la segunda.

1.3.3 CUOTA DE GÉNERO

En las últimas décadas, la representación femenina en los parlamentos alrededor del mundo ha incrementado gracias a la implementación de cuotas de género (Franceschet y otros, 2012; Freidenberg y Lajas, 2015). Como indican Larsrud y Tarphon (2007), “cuotas for women are a form of affirmative action to help them overcome the obstacles that prevent them from entering politics in the same way as their male colleagues”² (p. 8)

En ese respecto, Krook (2007) explica que las cuotas de género pueden ser de tres tipos: (1) escaños reservados, donde un número exacto de estos solo podrán ser ocupados por mujeres; (2) cuotas de partido, que son implementadas voluntariamente por un partido en particular para incrementar el porcentaje de mujeres en su lista de candidatos; y (3) cuotas legislativas, que obligan a los partidos en general a nominar un porcentaje mínimo de mujeres en sus listas (p. 367). En América Latina, incluyendo el Perú, predomina el uso de cuotas de género legislativas (Franceschet y otros, 2012). No obstante, las características de la cuota y sus efectos varían entre los diferentes países.

La primera vez que se aplicó la cuota de género para elecciones congresales en el Perú en el año 2000, esta era 25%. Gracias a ella, la representación femenina pasó de 11% en 1995 a casi 22% en el 2000 (Villanueva, 2004, p. 61), teniendo uno de los mayores impactos en la región a pesar de aplicarse en un formato de lista abierta (Schmidt, 2004a), que suele considerarse contraproducente para las candidatas

² Las cuotas para mujeres son una forma de acción afirmativa que las ayuda a superar los obstáculos que les impiden participar en política en la misma manera que sus colegas hombres (traducción propia).

mujeres. En otros países con lista abierta como Paraguay y Brasil, las mujeres en el parlamento representaron solo el 3% y 6% respectivamente, inmediatamente después de la implementación de la cuota (Schmidt, 2004b, p. 131).

Hasta las elecciones extraordinarias congresales 2020, la cuota de género en el Perú fue 30%. Sin embargo, dependiendo del tamaño del distrito electoral, la aplicación de la cuota de género podía resultar en un porcentaje más alto de mujeres candidatas. A este fenómeno se le conoce como la “cuota efectiva”, es decir el número mínimo de mujeres que deben incluir las listas partidarias “después de redondear la aplicación del porcentaje de la cuota legal o cuota *de jure* cuando este resulta en un número decimal” (Archenti y Tula, 2007, p. 198).

No obstante, solo en los países con listas cerradas donde las cuotas contemplan mandatos de posición (ya sea por alternancia o lugares preestablecidos), la cuota efectiva y el número de mujeres electas al parlamento suelen coincidir (Archenti y Tula, 2007). Sin mandato de posición, los hombres tienden a ocupar los primeros números de las listas partidarias, por ende la cuota de género solo garantiza el incremento de las candidatas mujeres, mas no el incremento de mujeres electas al parlamento (Jones y Navia, 1999; Gorecki y Kukolowicz, 2014).

En el Perú, en ciertos casos, la falta de mandato de posición pudo ser compensando con el uso del voto preferencial, que dio posibilidades a algunas candidatas de subir posiciones en las listas de sus partidos y resultar electas al Congreso. Algunos autores sugieren que esto último se debe a que, en el Perú, el voto preferencial es doble, lo que incentiva a utilizarlo con equidad de género sin afectar a los candidatos varones (Gray, 2017; Schmidt, 2004b). Sin embargo, el voto preferencial no es un

beneficio exclusivo de las mujeres, por lo que candidatos hombres también pudieron ascender posiciones en la lista en detrimento de candidatas mujeres. En ese respecto, Schmidt (2020) sostiene que, desde las elecciones 2001 –cuando el Perú dejó de tener un distrito electoral único– el voto preferencial ha perjudicado principalmente a las candidatas fuera del distrito electoral Lima y residentes en el extranjero.

Hasta las elecciones extraordinarias congresales 2020, Perú tenía 26 distritos o circunscripciones electorales, de las cuales solo uno, Lima y peruanos en el extranjero, es considerado un distrito grande. Con respecto a este, Archenti y Tula (2007) explican que es el único en el que se logró alcanzar la cuota efectiva de mujeres electas en las elecciones congresales de 2001 y 2006. Sobre los demás distritos, las autoras indican lo siguiente:

Mientras que en las elecciones de 2001, en el 68% (15) de los 22 distritos pequeños (hasta 5 bancas) no fue electa ninguna mujer y en el 80% (20) de todos los distritos la CE [cuota efectiva] sobrerrepresentó a las mujeres electas. En 2006 se produjo un importante aumento de la representación femenina en el congreso (creció de 18% en 2001 a 29% en 2006), sin embargo, todavía persiste un 41% (9) de distritos pequeños sin mujeres electas y la CE las sobrerrepresenta en el 44% de todos los distritos (11). Por otro lado, en el 41% de los distritos pequeños el número de mujeres electas no alcanzó el mínimo establecido por la ley en ninguna de las dos elecciones. (Archenti y Tula, 2007, p. 199)

Con ello, se observa que elementos del sistema electoral como el tamaño del distrito electoral tienen un impacto importante sobre la efectividad de las cuotas de género. Como mencionan Jones y Navia (1999), hay más probabilidades de que la cuota sea efectiva, mientras más legisladores se elijan por distrito.

En línea con lo mencionado en los ejes temáticos anteriores, por lo general, se considera que las cuotas de género funcionan mejor en países con sistemas electorales de representación proporcional, con listas cerradas y con distritos electorales grandes (Archenti y Tula, 2007; Matland, 2005; Larsrud y Taphorn, 2007). Para el caso latinoamericano, Schmidt (2004b) compara el éxito de las cuotas de género inmediatamente después de su implementación entre países con listas cerradas y países con listas abiertas. Aunque el autor concluye que, en promedio, las mujeres se vieron más favorecidas en los países con sistemas de listas abiertas, la diferencia con el porcentaje promedio de mujeres beneficiadas en los sistemas de listas cerradas es muy bajo, solo 0,5% (pp. 131-132). Por lo que no hay una diferencia significativa que permita afirmar que un tipo de lista fue particularmente más beneficioso para las candidatas en América Latina, inmediatamente después de adoptarse las cuotas.

Por otro lado, varios autores señalan la importancia del diseño de la cuota de género para garantizar su efectividad (Archenti y Tula, 2007; Jones y otros, 2012). Primero, los textos de las cuotas de género deben expresar la obligatoriedad de las mismas y establecer sanciones efectivas si es que algún partido no cumple con ellas. Asimismo, los textos deben contemplar un mandato de posición, para que las candidatas sean colocadas en lugares elegibles de la lista (Archenti y Tula, 2007;

Freidenberg y Lajas, 2015; Jones y otros, 2012). Sobre esto, Jones y otros (2012) sostienen lo siguiente:

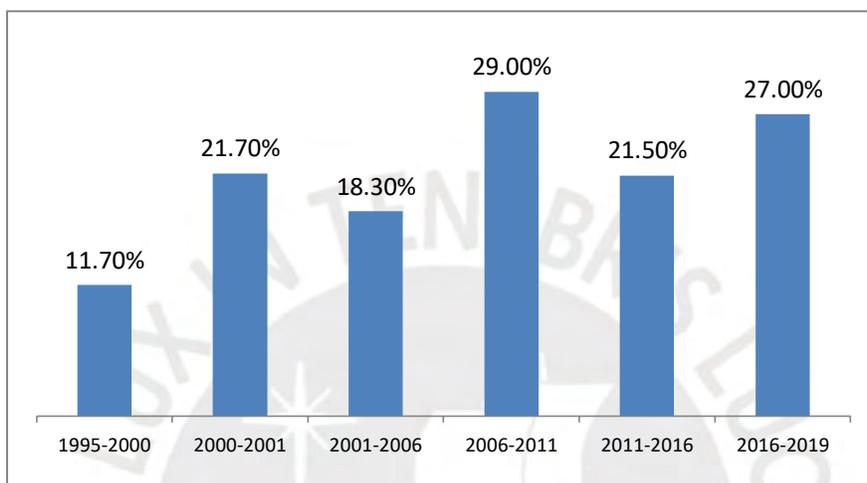
[Con una cuota de género bien diseñada] el acceso de las mujeres a cargos legislativos en los sistemas de listas cerradas, una vez que la magnitud partidaria llega a dos o tres escaños, tiene un piso mínimo de entre el 20% y el 50%, dependiendo de la magnitud de los partidos y las reglas electorales específicas de cada país. Por el contrario, el acceso de las mujeres en los sistemas de listas abiertas no tiene un piso asegurado, por lo cual su valor mínimo potencial es siempre 0%.
(p. 334)

Así, con una cuota bien diseñada, que establece sanciones por incumplimiento y mandatos de posición, teóricamente la lista cerrada favorece la elección de más mujeres. No obstante, cabe mencionar que, a pesar de no contemplar un mandato de posición, la cuota de género peruana sí ha sido reconocida como efectiva, ya que la norma no permite a los partidos inscribir sus listas de candidatos si no cumplen con el porcentaje mínimo de mujeres (Freidenberg y Lajas, 2015; Gray, 2017, Jones y otros, 2012). Incluso en el año 2006, la representación femenina en el Congreso peruano alcanzó 29,17% –muy cerca del valor de la cuota–, siendo entonces el tercer país de la región con más mujeres en el parlamento, detrás de Costa Rica y Argentina, cuyas cuotas sí contemplaban mandatos de posición (Gallo, y otros, 2008, pp. 184-185).

Sin embargo, después de que varios países latinoamericanos observaran mejoras tras imponer mandatos de posición y aumentar sus cuotas de género hasta alcanzar

la paridad (50%) (Bareiro y Soto, 2015; Freidenberg y Lajas, 2015), la representación femenina en el Perú quedó relegada en la región y no ha logrado superar el porcentaje alcanzado en el 2006 (ver Gráfico 1).

Gráfico 1.- Porcentaje de mujeres electas al Congreso



Fuente: elaboración propia en base a ONPE (2016).

Al no haber un mandato de posición en el Perú, las candidatas suelen ser ubicadas detrás de sus pares hombres. Por ejemplo, en las elecciones generales del año 2000, ninguna lista estuvo encabezada por una mujer y la mayor parte de las candidatas fueron ubicadas en la mitad inferior de las listas (Villanueva, 2004, pp. 60-61). Aunque, desde entonces, más mujeres han postulado en mejores posiciones, en el 2016, solo el 20% de listas estuvieron encabezadas por mujeres (Uchuypoma y Freidenberg, 2017, p. 128). Además, a pesar de la existencia del voto preferencial que permite a los candidatos –indistintamente de su género– subir posiciones en las listas partidarias, Gallo y otros (2008) reconocen que las candidatas ubicadas a la cabeza de las listas suelen recibir más votos preferenciales.

Por otro lado, para las elecciones 2016, Uchuypoma y Freidenberg (2017) encuentran que, el partido fujimorista Fuerza Popular fue el que más mujeres nominó como cabeza de lista. Este hallazgo va acorde a la idea de que existe una relación positiva entre fujimorismo y participación política de las mujeres en el Perú (Blondet, 2002).

La literatura sobre participación política de la mujer, por lo general, sostiene que los partidos de izquierda –al defender un principio de igualdad– son más favorables para la nominación y elección de mujeres (Matland, 2005). No obstante, en un estudio sobre países sudamericanos, Alles (2014) concluye que los partidos de izquierda son favorables para la elección de legisladoras en países como Brasil, Chile y Uruguay, mas no en Argentina y Perú. En ese sentido, Schmidt (2004b) indica que la variable ideológica puede ser significativa en países con sistemas de partidos estables, mientras que, en el Perú, los partidos suelen ser personalistas e informales.

Por el contrario, Funk, Hinojosa y Piscopo (2017) explican que los partidos políticos en Latinoamérica suelen postular más mujeres dependiendo del contexto y no de su ideología. Específicamente, los partidos postulan más candidatas mujeres cuando los ciudadanos desconfían de los partidos, basándose en el estereotipo de la mujer confiable y honesta (Funk y otros, 2017). Esto último parece aplicarse al caso peruano.

En efecto, la cuota de género se implementó en el Perú a finales de los años 90 tras el colapso del sistema de partidos, en el que los electores perdieron confianza en la

política y en los partidos tradicionales, y estos fueron reemplazados por partidos más personalistas (Blondet, 2002). Este contexto fue aprovechado por el entonces Presidente Alberto Fujimori, quien, ante la caída de los partidos de izquierda, se convierte gradualmente en el “paladín más visible de la equidad de género” (Schmidt, 2004b, p. 141).

En el Perú, aunque la iniciativa de adoptar la cuota de género fue promovida primero por grupos feministas y presentada posteriormente en el Congreso por la parlamentaria de oposición Lourdes Flores Nano (de un partido conservador), la aprobación de la cuota de género en el año 1997 se logró gracias principalmente al apoyo que el Presidente Fujimori dio al proyecto (Schmidt, 2004a; Gallo y otros, 2008; Yañez, 1998). A pesar de que el interés de Fujimori por apoyar a las mujeres tuvo fines estratégicos (Blondet, 2002; Schmidt, 2004a), cabe resaltar que las congresistas mujeres de los distintos membretes fujimoristas siempre han desempeñado un papel político activo. Por esa razón, se espera encontrar una relación positiva entre fujimorismo y elección de mujeres al Congreso peruano.

Por último, cabe mencionar que en julio del 2020, el Congreso de la República aprobó la ley 31030 que adelanta la aplicación de la paridad de género en las listas de candidatos al Congreso al 2021. Inicialmente, la adopción de la paridad iba a ser progresiva y recién se alcanzaría en el año 2031. De igual manera, esta ley aprueba la alternancia de género en las listas parlamentarias, pero sin eliminar el voto preferencial. Estas modificaciones a la aplicación de la cuota de género no serán consideradas en esta investigación.

1.4 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo busca identificar los elementos que permitieron que el voto preferencial tuviera un papel significativo en la elección de un mayor número de mujeres al Congreso peruano en las elecciones congresales extraordinarias 2020. Así, esta investigación responderá la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que permitieron que el voto preferencial tuviera un impacto positivo sobre la representación femenina en el Congreso de la República para el periodo 2020-2021?

1.5 HIPÓTESIS

En base a la literatura revisada en el marco teórico, este trabajo plantea las siguientes hipótesis:

- En las elecciones congresales extraordinarias 2020, las magnitudes partidarias fueron más pequeñas en comparación con comicios pasados, lo que permitió que la movilidad de las candidatas mujeres a lo largo de las listas partidarias gracias al voto preferencial fuera más visible y decisiva para los resultados electorales.
- Las magnitudes partidarias en las elecciones congresales extraordinarias 2020 resultaron más pequeñas que en comicios anteriores porque la no simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias fragmentó la representación.

1.6 METODOLOGÍA

Para poner a prueba las hipótesis, este estudio realizará un análisis comparado de los resultados de las elecciones congresales de los años 2011, 2016 y 2020.

Se seleccionaron estas tres elecciones porque comparten el mismo diseño parlamentario: 130 escaños electos en 26 distritos electorales, donde la región Lima se divide en dos distritos electorales: Lima y residentes en el extranjero con 36 escaños y Lima provincias con 4 escaños.

Por cada una de estas tres elecciones, se realizará un análisis contrafáctico en el que se repartirán los escaños según los votos obtenidos, pero con un formato de lista cerrada, es decir respetando el orden de lista propuesto por cada partido.

Luego, los resultados obtenidos del análisis contrafáctico con lista cerrada se compararán con los resultados reales obtenidos bajo el formato de lista abierta –con voto preferencial. A partir de esta comparación, se identificará qué tipo de lista permitió o hubiese permitido que más mujeres resulten electas al Congreso en cada uno de los comicios. Como se menciona en la hipótesis, se espera encontrar que la lista abierta con voto preferencial favoreció a más candidatas mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020.

Posteriormente, se compararán las características de las tres elecciones para identificar qué elementos de la elección congresal extraordinaria 2020 permitieron que más mujeres resultaran electas al Congreso gracias al voto preferencial.

Los resultados de las elecciones congresales de los años 2011, 2016 y 2020 y las listas de candidatos de los partidos serán extraídos de la página web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las listas partidarias serán consideradas tal y como fueron inscritas por los partidos. No se tomarán en cuentas las tachas, renunciaciones o exclusiones posteriores.



CAPÍTULO II

EL CASO PERUANO

En este capítulo, se presentará información relevante sobre las elecciones para el Congreso peruano de los años 2011, 2016 y 2020 en base a los elementos mencionados en los ejes temáticos del capítulo anterior. A continuación, se presenta el desglose de los elementos a revisar:

EJE TEMÁTICO	ELEMENTOS
Sistema electoral	1. Tamaño del distrito electoral 2. Magnitud del partido 3. Fórmula electoral 4. Barrera legal 5. Simultaneidad de elecciones
Voto preferencial	6. Diseño del voto preferencial
Cuota de género	7. Diseño 8. Posición en la lista 9. Posición ideológica (fujimorismo)

2.1 Tamaño del distrito electoral

En las últimas décadas, la división del territorio peruano en distritos electorales sufrió un cambio significativo. En las elecciones de 1995 y 2000, todo el territorio peruano conformaba un distrito nacional único. Desde las elecciones generales del año 2001, tras el retorno a la democracia, el Perú adoptó un formato de distrito electoral múltiple. Este formato se sigue empleando hasta la fecha.

En ese respecto, hasta el 2020, la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 (1997) establecía que el territorio estaba dividido en 26 distritos electorales: uno por cada departamento, incluyendo Lima Metropolitana, (24), uno por la Provincia

Constitucional del Callao y uno por los distritos de Lima Provincias. De estos distritos, uno es uninominal (Madre de Dios) y 25 plurinominales (Art. 21).

Tabla 1.- Tamaño de distritos electorales y número de mujeres electas por distrito

Tipo de distrito	Tamaño	Distrito electoral	Escaños	Mujeres electas		
				2011	2016	2020
Plurinominal	Grande	LIMA-EXTRANJERO	36	12	12	13
	Mediano	LA LIBERTAD	7	0	2	2
		PIURA	7	2	3	2
		AREQUIPA	6	1	2	1
		CAJAMARCA	6	1	0	2
	Pequeño	ANCASH	5	1	3	2
		CUSCO	5	2	1	1
		JUNIN	5	1	1	0
		LAMBAYEQUE	5	0	1	2
		PUNO	5	1	0	2
		CALLAO	4	0	2	0
		ICA	4	2	1	1
		LIMA-PROVINCIAS	4	1	2	1
		LORETO	4	0	2	1
		SAN MARTIN	4	1	1	1
		AYACUCHO	3	0	1	0
		HUANUCO	3	1	1	2
		AMAZONAS	2	0	1	0
		APURIMAC	2	0	0	0
		HUANCAVELICA	2	0	0	0
		MOQUEGUA	2	0	0	0
	PASCO	2	0	0	0	
	TACNA	2	1	0	0	
	TUMBES	2	1	0	0	
	UCAYALI	2	0	0	1	
Uninominal	MADRE DE DIOS	1	0	0	0	
TOTAL			130	28	36	34

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Según la clasificación de Nohlen (2015), de estos 25 distritos plurinominales, solo cuatro son medianos (Arequipa, Cajamarca, La Libertad y Piura) y uno es grande (Lima y residentes en el extranjero). De esta manera, el territorio peruano quedaba dividido como se muestra en la Tabla 1.

Asimismo, la Tabla 1 muestra el número de legisladoras electas en cada distrito electoral en los años 2011, 2016 y 2020. En línea con el marco teórico de esta investigación, el distrito electoral más grande, Lima y residentes en el extranjero, tiene el mayor número de mujeres electas en los tres comicios. Además, las legisladoras electas en los distritos medianos y el distrito grande representan más de la mitad del total de legisladoras en los tres periodos parlamentarios. Sin embargo, cabe anotar que el aporte de los distritos medianos es limitado, ya que, en promedio, cada uno solo permitió el acceso de 1,5 mujeres en cada elección.

Por otro lado, se observa que, en el único distrito uninominal y en cuatro distritos pequeños de dos escaños, ninguna mujer resultó electa en ninguna de las tres elecciones. En varios otros distritos pequeños, solo una o dos mujeres han sido elegidas a lo largo de los tres periodos parlamentarios.

2.2 Magnitud del partido

Las magnitudes partidarias varían dependiendo del tamaño de los distritos electorales y los resultados de las elecciones. No obstante, en base a la literatura revisada en el marco teórico, se espera encontrar una repartición más proporcional de los escaños, entre los partidos más votados, en los distritos más grandes. En ese sentido, todos los partidos que obtuvieron representación en los congresos de los

años 2011, 2016 y 2020 ganaron escaños en el distrito electoral Lima y residentes en el extranjero.

Tabla 2.- Magnitud partidaria y congresistas mujeres en el distrito electoral Lima y residentes en el extranjero

Partido	Magnitud	Legisladoras
2020		
Podemos Perú	8	2
Partido Morado	6	2
Acción Popular	5	2
Frepap	5	2
Fuerza Popular	4	2
Frente Amplio	3	2
Alianza para el Progreso	2	1
Somos Perú	2	0
Unión por el Perú	1	0
2016		
Fuerza Popular	15	8
Peruanos por el Kambio	10	1
Frente Amplio	3	2
Alianza Popular	3	1
Acción Popular	3	0
Alianza para el Progreso	2	0
2011		
Fuerza 2011	10	4
Alianza para el Gran Cambio	7	3
Gana Perú	7	2
Perú Posible	6	1
Solidaridad Nacional	4	1
Apra	2	1

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Al desglosar la distribución de los escaños de este distrito entre las bancadas, se observa que las magnitudes de los partidos varían significativamente (ver Tabla 2).

Generalmente, se afirma que, en los partidos con las magnitudes más grandes, se elige un mayor número de mujeres (Larserud y Taphorn, 2007; Matland, 2005; Schmidt, 2004b). Tal afirmación se cumple para las elecciones 2011 y 2016, mas no para las elecciones extraordinarias 2020. No obstante, como se indica en la Tabla 1, 13 mujeres resultaron electas en el distrito electoral Lima y residentes en el extranjero en 2020, una más que en 2016 y 2011. Esto puede deberse a que más partidos lograron representación en el Congreso 2020 con magnitudes partidarias similares y, por ende, con un número parecido de legisladoras.

Por el contrario, en las elecciones del año 2016, se encuentra que el partido más grande tiene un número bastante alto de mujeres. Sin embargo, la suma total de legisladoras en Lima y residentes en el extranjero se ve afectado por el desempeño del segundo partido más grande, Peruanos por el Cambio, que solamente tiene una legisladora dentro de sus 10 escaños en este distrito. Por su parte, las elecciones congresales del año 2011 presentan una relación más proporcional entre número de escaños del partido en el distrito y el número de legisladoras.

2.3 Fórmula electoral

Como se mencionó en el marco teórico de esta investigación, en el sistema electoral peruano, los votos se convierten en escaños mediante la fórmula electoral denominada “cifra repartidora”.

Según el artículo 30 de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, la cifra repartidora se establece bajo el siguiente procedimiento:

(a) Se determina el número de votos válidos obtenidos por cada lista de candidatos; (b) El total de votos válidos obtenidos por cada lista se divide, sucesivamente, entre 1, entre 2, entre 3, etc. según sea el número total de Congresistas que corresponda elegir [en el distrito electoral correspondiente]; (c) Los cuocientes parciales obtenidos son colocados en orden sucesivo de mayor a menor, hasta tener un número de cuocientes igual al número de los Congresistas por elegir; el cuociente que ocupe el último lugar constituye la Cifra Repartidora; (d) El total de votos válidos de cada lista se divide entre la Cifra Repartidora, para establecer el número de Congresistas que corresponda a cada una de ellas; (e) El número de Congresistas de cada lista está definido por la parte entera del cuociente obtenido a que se refiere el inciso anterior. En caso de no alcanzarse el número total de Congresistas previstos, se adiciona la unidad a quien tenga mayor parte decimal; y (f) En caso de empate se decide por sorteo entre los que hubieran obtenido igual votación. (Ley N.º 26859, Art. 30, 1997)

A pesar de que la ley indica que la cifra repartidora busca representar a las minorías, Tuesta (2002) señala que esta suele beneficiar a los partidos más grandes en detrimento de los partidos más pequeños. En consecuencia, es posible que esta fórmula –en combinación con distritos electorales pequeños– conlleve a una relación desproporcionada entre los votos recibidos por un partido y el número de escaños que este finalmente obtiene dentro del Congreso, tal y como ocurrió en las elecciones del año 2016.

Tabla 3.- Mujeres electas por partido en elecciones 2011, 2016, 2020

Partidos 2011	% votos válidos	Escaños obtenidos		Mujeres electas		
		#	%	#	% total mujeres	% del partido
Gana Perú	25.27	47	36.16	12	42.86	25.53
Fuerza 2011	22.97	37	28.46	9	32.14	26.47
Perú Posible	14.83	21	16.15	2	7.14	9.52
Alianza para el Gran Cambio	14.42	12	9.23	3	10.72	25.00
Solidaridad Nacional	10.22	9	6.92	1	3.57	11.11
Apra	6.43	4	3.08	1	3.57	25.00
TOTAL	94.14%	130	100%	28	100%	-

Partidos 2016	% votos válidos	Escaños obtenidos		Mujeres electas		
		#	%	#	% total mujeres	% del partido
Fuerza Popular	36.34	73	56.15	26	72.22	35.62
Frente Amplio	13.94	20	15.38	4	11.11	20.00
Peruanos por el Kambio	16.46	18	13.85	3	8.33	16.67
Alianza para el Progreso	9.23	9	6.92	2	5.56	22.22
Alianza Popular	8.31	5	3.85	1	2.78	20.00
Acción Popular	7.20	5	3.85	0	0	0
TOTAL	91.48%	130	100%	36	100%	-

Partidos 2020	% votos válidos	Escaños obtenidos		Mujeres electas		
		#	%	#	% total mujeres	% del partido
Acción Popular	10.26%	25	19.23	4	11.77	16.00
Alianza para el Progreso	7.96%	22	16.93	5	14.70	22.73
Frepap	8.38%	15	11.54	6	17.66	40.00
Fuerza Popular	7.31%	15	11.54	5	14.70	33.33
Unión por el Perú	6.77%	13	10.00	2	5.89	15.38
Podemos Perú	8.38%	11	8.46	3	8.82	27.27
Somos Perú	6.05%	11	8.46	3	8.82	27.27
Partido Morado	7.40%	9	6.92	3	8.82	33.33
Frente Amplio	6.16%	9	6.92	3	8.82	33.33
TOTAL	68.67%	130	100%	34	100%	-

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Como se observa en la Tabla 3, el partido con la delegación más grande en el Congreso 2016-2019 fue Fuerza Popular que, con 36.34% de los votos válidos, obtuvo más de la mitad de los escaños del Congreso. También se observa que la mayor parte de las legisladoras electas para dicho periodo pertenecen a este partido. Específicamente, de los 73 legisladores de Fuerza Popular, 26 fueron mujeres, lo que representó el 72.22% del total de las congresistas mujeres del periodo 2016-2019. Por su parte, los partidos más pequeños, Alianza Popular y Acción Popular, reciben porcentajes de escaños muy por debajo de sus votos válidos. De ellos, solo Alianza Popular logró dar un escaño a una legisladora.

Algo similar ocurre en el Congreso 2011-2016, aunque en una proporción menor. El partido con el mayor número de escaños, Gana Perú, también tiene el mayor número de legisladoras para dicho periodo. Mientras que el partido con menos escaños, el Apra, tiene solo una legisladora.

Por el contrario, en el Congreso 2020-2021, el porcentaje de votos válidos recibido por cada partido es similar, por ende ninguna delegación partidaria es de magnitud suficientemente grande como para incluir un número significativo de legisladoras. El tercer partido más votado, Frepap, solo obtuvo 8.38% de los votos válidos y, con ello, ganó 15 escaños, de los cuales seis fueron ocupados por mujeres. Esta es la delegación femenina más grande del Congreso 2020-2021. Por su parte, el partido más votado, Acción Popular, con solo 10.26% de los votos, obtuvo 25 escaños, de los cuales solo cuatro fueron ocupados por mujeres.

Estas cifras van acorde a la idea de que una menor cantidad de partidos da lugar a delegaciones partidarias más grandes, lo que, a su vez, beneficia a las candidatas de los partidos más grandes.

2.4 Barrera legal

Desde las elecciones generales del año 2006, el Perú aplica una barrera legal para reducir la fragmentación del Congreso.

Según el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 (1997), actualmente solo los partidos que alcancen el 5% de los votos válidos a nivel nacional o que obtengan como mínimo 6 escaños en más de un distrito electoral podrán acceder a la repartición de escaños en el Legislativo. Por esa razón, el número de partidos que participan en las elecciones congresales en el Perú es mucho mayor de los que finalmente acceden al Congreso.

Tabla 4.- Efectos de la barrera legal

Periodo	# de partidos que participaron	# de partidos que obtuvieron escaños
2001-2006*	13	11
2006-2011	24	7
2011-2016	13	6
2016-2019	11	6
2020-2021	21	9

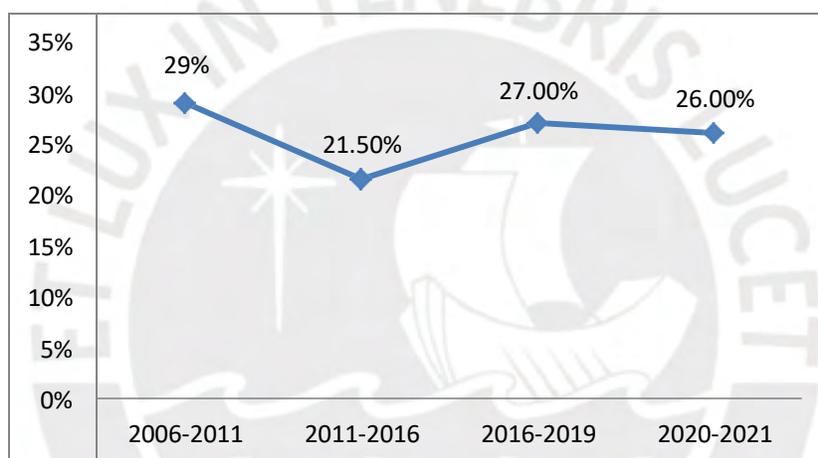
* Sin barrera legal

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Según se indica en la Tabla 4, de los 21 partidos que participaron en los comicios extraordinarios 2020, solo 9 lograron representación en el Congreso. Aun así, este número de partidos con representación se encuentra por encima del de los congresos anteriores, desde que se aplicó la barrera legal.

Debido al alto número de partidos que accedieron al Congreso 2020-2021, la representación se encuentra más fragmentada que en periodos anteriores. En consecuencia, las delegaciones partidarias son más pequeñas en comparación con otros periodos legislativos. No obstante, el número de mujeres parlamentarias se mantiene dentro del porcentaje esperado, es decir no ha disminuido significativamente (ver Gráfico 2).

Gráfico 2.- Porcentaje de congresistas mujeres



Fuente: elaboración propia en base a ONPE (2016).

2.5 Simultaneidad de elecciones

Según el artículo 20 de la Ley Orgánica de Elecciones 26859 (1997), las elecciones parlamentarias se llevan a cabo conjuntamente con la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Así se realizó en las elecciones generales de los años 2011 y 2016. Contrariamente, las elecciones legislativas 2020 fueron llevadas a cabo en una fecha extraordinaria antes de terminar el periodo legislativo de cinco años, debido a la disolución constitucional del Congreso por parte del Presidente.

En 30 setiembre de 2019, el entonces Presidente Martín Vizcarra apeló a artículo 134 de la Constitución Política del Perú para disolver el Congreso. Específicamente, este artículo estipula lo siguiente:

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente. (Const, Art. 134, 1993)

En consecuencia, el 26 de enero del 2020 se realizaron elecciones congresales extraordinarias, no simultáneas a la elección presidencial. En línea con lo mencionado en el marco teórico, la no simultaneidad entre la elección del Presidente y el Congreso generó una mayor dispersión del voto en comparación con elecciones pasadas.

Tal y como se muestra en la Tabla 5, el porcentaje de votos válidos recibidos por las listas parlamentarias tiende a ser proporcional a los votos válidos de sus respectivos candidatos presidenciales. Sin embargo, dicho fenómeno no se repite en los comicios del año 2020, ya que no se llevaron a cabo elecciones presidenciales, solo congresales.

Tabla 5.- Resultados elecciones presidenciales y congresales

Partido	Candidato Presidencial	% votos presidente	% votos congreso
2020			
Acción Popular			10.26%
Alianza para el Progreso			7.96%
Fuerza Popular			7.31%
Frepap			8.38%
Unión por el Perú			6.77%
Podemos Perú			8.38%
Somos Perú			6.05%
Partido Morado			7.40%
Frente Amplio			6.16%
2016			
Fuerza Popular	Keiko Fujimori	39.86%	36.34%
Peruanos por el Kambio	Pedro Pablo Kuczynski	21.50%	16.46%
Frente Amplio	Verónica Mendoza	18.74%	13.94%
Alianza para el Progreso			9.23%
Alianza Popular	Alan García	5.83%	8.31%
Acción Popular	Alfredo Barnechea	6.97%	7.20%
2011			
Gana Perú	Ollanta Humala	31.69%	25.27%
Fuerza 2011	Keiko Fujimori	25.55%	22.97%
Perú Posible	Alejandro Toledo	15.63%	14.83%
Alianza para el Gran Cambio	Pedro Pablo Kuczynski	18.51%	14.42%
Solidaridad Nacional	Luis Castañeda	9.83%	10.22%
Apra			6.43%

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Al revisar los resultados de las elecciones 2020, se observa que los porcentajes de votos obtenidos por los partidos con representación en el Congreso son similares. Mientras el partido más votado obtuvo solo el 10,26% de los votos, el menos votado ganó 6,16%, solo 4 puntos porcentuales de diferencia.

Por el contrario, la diferencia entre los porcentajes de votos obtenidos por los partidos de los congresos 2011 y 2016 es mucho mayor. En 2011, el partido más

votado y el partido menos votado se diferencian por casi 18 puntos porcentuales, mientras que en 2016 la diferencia es de 29 puntos porcentuales.

Así, como se mostró en la Tabla 3 en páginas anteriores, ningún partido del Congreso 2020-2021 obtuvo mayoría y la distribución de escaños fue relativamente equitativa, en comparación con Congresos pasados. Asimismo, el número de legisladoras por cada partido en el Congreso 2020 también es similar.

2.6 Voto preferencial

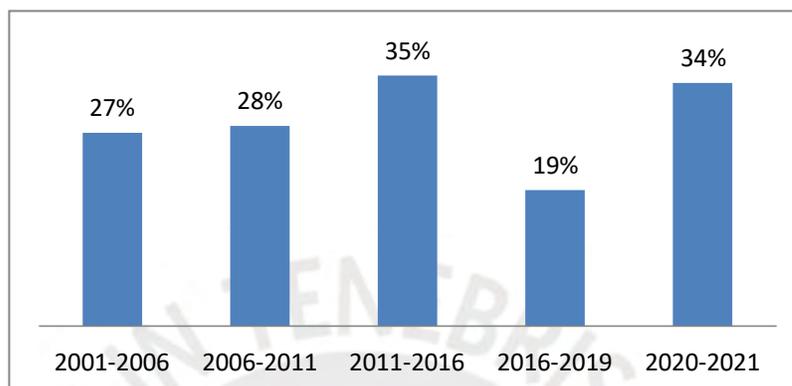
El mecanismo de voto preferencial se utilizó por primera vez en el Perú en las elecciones de la Asamblea Constituyente del año 1978. Entonces, el voto preferencial era único y obligatorio. Posteriormente, los Constituyentes lo eliminaron para las elecciones del año 1980. Finalmente, se reinstauró para las elecciones congresales de 1985 bajo el formato de voto preferencial doble y opcional (Campos, 2016). Dicho formato se mantiene hasta la fecha.

Específicamente, la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 (1997) indica que la elección de congresistas se da mediante “doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional” (Art. 21).

Según se muestra en el Gráfico 3, el porcentaje de congresistas electos gracias al voto preferencial disminuyó significativamente en el periodo legislativo 2016-2019. No obstante, el porcentaje volvió a crecer en las elecciones extraordinarias 2020. Cabe anotar que el porcentaje presentado en el Gráfico 3 solo representa a

congresistas que, de no ser por el voto preferencial, no hubiesen ganado un escaño, pues su posición en la lista de candidatos excedía la magnitud de su partido.

Gráfico 3.– Congresistas electos por voto preferencial



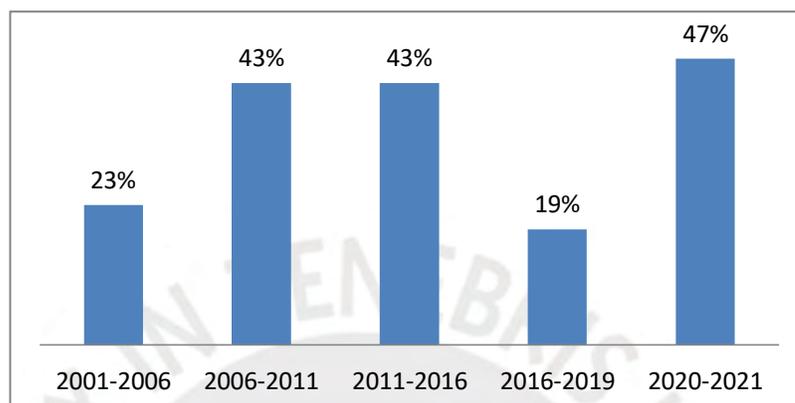
Fuente: elaboración propia en base a Ayala y Mas (2017) y ONPE.

Con respecto a la relación entre el voto preferencial y la elección de legisladoras mujeres, un número significativo de ellas se ha visto favorecido por esta modalidad de voto. En ese sentido, el Gráfico 4 presenta el porcentaje de mujeres del total de legisladoras electas que fue elegido gracias al voto preferencial. Al igual que en el gráfico anterior, el porcentaje de mujeres que se benefició con el voto preferencial disminuyó sustancialmente en 2016. Por el contrario, el porcentaje de mujeres que accedió al Congreso 2020-2021 gracias al voto preferencial creció a 47%, la cifra más alta desde el retorno a la democracia en 2001.

No obstante estos porcentajes, es necesario un análisis más exhaustivo sobre la movilidad de los candidatos dentro de las listas parlamentarias para determinar si el voto preferencial incrementa la representación femenina en el Congreso. En ese sentido, una comparación contrafáctica entre los resultados obtenidos mediante lista abierta –con voto preferencial– y los resultados que se hubiesen obtenido con lista

cerrada –sin voto preferencial– permite ver qué tipo de lista ha o hubiera beneficiado o perjudicado más a las candidatas mujeres.

Gráfico 4.– Mujeres electas por voto preferencial del total de legisladoras



Fuente: elaboración propia en base a Campos (2016) y ONPE.

Según se observa en la Tabla 6, solamente en las elecciones congresales extraordinarias 2020, el porcentaje de mujeres electas con lista cerrada es menor que el porcentaje real de mujeres que fueron electas con lista abierta. En otras palabras, en las elecciones de 2020, el voto preferencial sí benefició a las candidatas mujeres e incrementó la representación femenina en el Congreso.

Tabla 6.- Análisis contrafáctico del porcentaje de mujeres electas

Año	Resultado real	Resultado contrafáctico	Diferencia entre contrafáctico y real
2001	18.3%	20.8%	2.5%
2006	29.2%	30.0%	0.8%
2011	21.5%	26.2%	4.7%
2016	27.7%	28.5%	0.8%
2020	26.2%	20.8%	-5.4%

Fuente: elaboración propia en base a Schmidt (2020) y ONPE.

Más adelante en esta investigación, se analizará a profundidad el papel del voto preferencial en las elecciones extraordinarias 2020 y se determinará qué factores permitieron que este impactara positivamente sobre la representación femenina en el Congreso 2020-2021.

2.7 Diseño de cuota de género

En 1997, el Congreso peruano aprobó la ley que obligaba a los partidos a aplicar una cuota de género mínima del 25% en sus listas de candidatos. Las elecciones parlamentarias del año 2000 fueron las primeras que se llevaron a cabo con la aplicación de la cuota de género. En consecuencia, la representación femenina en el Congreso 2000-2001 se duplicó en comparación con el periodo anterior (Villanueva, 2004). Posteriormente, el porcentaje mínimo de la cuota de género se incrementó a 30%, mas no se agregó ningún mandato de posición³.

Desde las elecciones del 2001 hasta las del 2020, el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859 estipulaba lo siguiente:

Las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer. (Ley N.º 26859, Art. 116, 1997)

³ A partir del 2021, se aplicará la paridad y alternancia de género en las listas parlamentarias de conformidad con la Ley 31030 publicada en julio del 2020.

Como se señaló en el marco teórico, dependiendo del tamaño del distrito electoral, la aplicación de la cuota de género, es decir la cuota efectiva, puede resultar en un porcentaje más alto de mujeres candidatas. En el caso peruano, como se muestra en la Tabla 7, el porcentaje de la cuota efectiva siempre estuvo por encima del 30%, e incluso alcanzó el 50% de las listas en los distritos de cuatro escaños.

Tabla 7 .- Cuota efectiva por distrito electoral

Distrito Electoral	Escaños	Total de candidatos	Min. candidatas mujeres	Cuota efectiva %
AMAZONAS	2	3	1	33%
ANCASH	5	5	2	40%
APURIMAC	2	3	1	33%
AREQUIPA	6	6	2	33%
AYACUCHO	3	3	1	33%
CAJAMARCA	6	6	2	33%
CALLAO	4	4	2	50%
CUSCO	5	5	2	40%
HUANCAVELICA	2	3	1	33%
HUANUCO	3	3	1	33%
ICA	4	4	2	50%
JUNIN	5	5	2	40%
LA LIBERTAD	7	7	3	43%
LAMBAYEQUE	5	5	2	40%
LIMA-EXTRANJERO	36	36	11	31%
LIMA-PROVINCIAS	4	4	2	50%
LORETO	4	4	2	50%
MADRE DE DIOS	1	3	1	33%
MOQUEGUA	2	3	1	33%
PASCO	2	3	1	33%
PIURA	7	7	3	43%
PUNO	5	5	2	40%
SAN MARTIN	4	4	2	50%
TACNA	2	3	1	33%
TUMBES	2	3	1	33%
UCAYALI	2	3	1	33%

Fuente: elaboración propia en base a Archenti y Tula (2007) y ONPE.

En ese respecto, Archenti y Tula (2007) señalan que solo en Lima el número de legisladoras fue igual a la cuota efectiva en las elecciones de los años 2001 y 2006. En base a los datos en la Tabla 1, se observa que lo mismo ocurre en las elecciones de los años 2011, 2016 y 2020, donde el número de mujeres electas al Congreso por Lima y residentes en el extranjero está por encima de la cuota efectiva. Este fenómeno se repite de forma excepcional en otros distritos electorales, mas no es un resultado que se mantenga de una elección a otra. Estos datos confirman la noción de que la cuota de género es más efectiva cuando se aplica en distritos grandes.

2.8 Posición de candidatas mujeres dentro de la lista

A pesar de la existencia del voto preferencial, un elemento que ayuda al éxito electoral de las candidatas mujeres es la posición que ocupan en la lista parlamentaria de sus respectivos partidos (Jankowski y Marcinkiewk, 2017).

Tabla 8.- Listas encabezadas por candidatas mujeres

Año	Total de listas	Listas encabezadas por mujeres	%
2020	230	37	18.70%
2016	153	40	26.14%
2011	155	29	16.08%

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Como se mencionó anteriormente en este trabajo, hasta el 2020 la cuota de género en el Perú no contemplaba ningún mandato de posición, por ello las candidatas mujeres solían ser ubicadas detrás de candidatos varones. En ese sentido, la mayoría de listas parlamentarias presentadas por los partidos que alcanzaron

representación en los congresos de los años 2011, 2016 y 2020 fueron encabezadas por hombres (ver Tabla 8).

Si se consideran el número de candidatas mujeres que fueron ubicadas en la primera mitad de las listas partidarias, las cifras mejoran considerablemente (ver Tabla 9).

Tabla 9.- Candidatas mujeres en primera mitad de listas

Año	Total de candidatas	# mujeres en primera mitad	%
2020	502	218	43.42%
2016	324	127	39.20%
2011	333	127	38.14%

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

No obstante, en distritos electorales pequeños que generan magnitudes partidarias pequeñas, las mujeres con más probabilidades de ganar un escaño son aquellas nominadas con el primer número, ya que los candidatos que encabezan las listas reciben más votos preferenciales (Gallo y otros, 2008).

2.9 Posición ideológica del partido

Según el marco teórico de este trabajo, en la política peruana, existe una relación histórica entre el fujimorismo y las mujeres. Por ello, se esperaba encontrar que los partidos fujimoristas nominan más mujeres y/o las ubican en mejores posiciones dentro de sus listas.

No obstante, según se muestra en la Tabla 10, los dos membretes fujimoristas que participaron en los tres comicios considerados para este estudio (Fuerza 2011 y

Fuerza Popular) no presentaron el mayor número de candidatas mujeres en sus listas. Asimismo, con excepción de las elecciones del 2016, estos partidos tampoco presentaron más mujeres con el primer número. Cabe anotar que en las elecciones 2016, Fuerza Popular no fue el único partido con el número más alto de listas encabezadas por mujeres.

Tabla 10.- Número de mujeres candidatas y cabeza de lista por partido

Partido	# de candidatas	Mujeres en cabeza de lista
2020		
Acción Popular	54	4
Alianza para el Progreso	63	6
Frepap	58	2
Fuerza Popular	57	4
Unión por el Perú	53	5
Podemos Perú	51	2
Somos Perú	54	3
Frente Amplio	55	2
Partido Morado	57	9
2016		
Fuerza Popular	54	8
Alianza para el Progreso	55	8
Alianza Popular	54	6
Peruanos por el Cambio	55	6
Frente Amplio	53	5
Acción Popular	52	8
2011		
Gana Perú	54	7
Fuerza 2011	55	6
Perú Posible	54	3
Alianza por el Gran Cambio	55	2
Solidaridad Nacional	55	5
Apra	56	5

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

En general, se observa que los partidos nominan un número similar de candidatas mujeres que superan en pocas oportunidades la cantidad mínima impuesta por la cuota efectiva. De forma excepcional, el partido Alianza para el Progreso nominó 63 mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. No obstante, no hay información o data que sostenga una relación positiva entre este partido y la participación de mujeres en política.

Por su parte, en el 2020, el Partido Morado nominó un número relativamente alto de candidatas en el primer número de sus listas en comparación con los demás partidos. Sin embargo, al tratarse de un partido nuevo, tampoco se puede establecer una relación positiva entre esta agrupación y la participación política de las mujeres.

En base a la información sobre las elecciones congresales de los años 2011, 2016 y 2020 presentada en los puntos anteriores, se ha elaborado la Tabla 11. En esta, las columnas sombreadas en color gris –específicamente la magnitud partidaria, la simultaneidad entre elecciones parlamentarias y presidenciales, la posición de mujeres en listas partidarias y la posición ideológica de los partidos– son aquellas que varían de una elección a otra. Por otro lado, el tamaño del distrito electoral, la fórmula electoral, la barrera legal, el voto preferencial y el diseño de la cuota de género se mantienen iguales en cada elección.

En ese sentido, se espera que algunos de los elementos variables –sombreados en gris– en combinación con el voto preferencial hayan tenido un impacto positivo sobre la elección de legisladoras mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020.

Tabla 11.- Ejes temáticos aplicados al caso peruano

AÑO ELECTORAL	SISTEMA ELECTORAL					VOTO PREFERENCIAL	CUOTA DE GÉNERO		
	TAMAÑO DISTRITO	MAGNITUD PARTIDOS	FÓRMULA ELECTORAL	BARRERA LEGAL	SIMULTANEIDAD		DISEÑO	POSICIÓN EN LISTA	POSICIÓN IDEOLÓGICA
2011	1 grande 4 medianos 21 pequeños	variado	Cifra repartidora	5% o 6 escaños	SÍ	Doble opcional	30% sin mandato de posición	variado	variado
2016	1 grande 4 medianos 21 pequeños	variado	Cifra repartidora	5% o 6 escaños	SÍ	Doble opcional	30% sin mandato de posición	variado	variado
2020	1 grande 4 medianos 21 pequeños	variado	Cifra repartidora	5% o 6 escaños	NO	Doble opcional	30% sin mandato de posición	variado	variado

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO III

EL EFECTO DEL VOTO PREFERENCIAL EN LA ELECCIÓN DE LEGISLADORAS MUJERES

En este capítulo se realizará un análisis más exhaustivo del papel que desempeñó el voto preferencial en favor de las candidatas mujeres en las elecciones congresales extraordinarias del año 2020.

Según lo indicado en la Tabla 6 del capítulo anterior, en las elecciones de los años 2011 y 2016, el porcentaje de mujeres electas para dichos periodos parlamentarios habría sido mayor si se hubiesen empleado listas cerradas. Por el contrario, el porcentaje de mujeres electas en 2020 habría disminuido con listas cerradas.

Tabla 12.- Análisis contrafáctico numérico de elección de mujeres

Año	Resultado real	Resultado contrafáctico	Diferencia entre contrafáctico y real
2011	28	34	+6
2016	36	37	+1
2020	34	27	-7

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Si se presentan los resultados en números (ver Tabla 12), es más evidente que la diferencia entre el resultado contrafáctico y el resultado real para el año 2016 no es tan significativo. Con lista cerrada, en dicho año, solo una legisladora más habría resultado electa. Contrariamente, los resultados de las elecciones 2011 y 2020 sí habrían variado de forma considerable, aunque en direcciones opuestas. Mientras, en el 2011, seis mujeres más hubiesen accedido al Congreso bajo el formato de lista

cerrada; en el 2020, siete mujeres no habrían podido ganar un escaño sin el voto preferencial.

Si estos resultados se desglosan entre Lima y el resto de distritos electorales (ver Tabla 13), las cifras revelan que el voto preferencial siempre tuvo un impacto positivo –aunque no necesariamente significativo– en la elección de legisladoras en Lima y residentes en el extranjero. En cada elección, más mujeres fueron elegidas en este distrito gracias al voto preferencial. Sin embargo, cabe anotar que el impacto fue prácticamente neutro en las elecciones 2016 y 2020.

Tabla 13.- Análisis contrafáctico numérico de elección de mujeres Lima y residentes en el extranjero vs demás distritos

Año	Lima* real	Lima* contrafáctico	Diferencia entre real y contrafáctico
2011	12	9	+3
2016	12	11	+1
2020	13	12	+1

Año	Otros distritos real	Otros distritos contrafáctico	Diferencia entre real y contrafáctico
2011	16	25	-9
2016	24	26	-2
2020	21	15	+6

*Distrito electoral Lima y residentes en el extranjero

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Por el contrario, en el resto de distritos electorales, el voto preferencial solo logró que se eligieran más candidatas mujeres en las elecciones congresales extraordinarias 2020. En 2011 y 2016, más legisladoras hubiesen sido elegidas en el resto de distritos electorales bajo un formato de listas cerradas.

Schmidt (2020) explica que, históricamente, el voto preferencial ha tenido un efecto ambiguo sobre el distrito Lima y residentes en el extranjero, en tanto este ha beneficiado a candidatas mujeres en las elecciones de 2011 y 2016, las ha perjudicado 2001 y no ha tenido ningún efecto sobre ellas en 2006 (p. 175) . En ese sentido, cualquiera haya sido el resultado contrafáctico obtenido para las elecciones 2020 en Lima y residentes en el extranjero, siempre se encontrará dentro de lo esperado.

Con respecto al resto de distritos, Schmidt (2020) demostró que, desde el 2001 y hasta el 2016, el voto preferencial había impactado negativamente sobre el número de legisladoras electas. Por ello, el resultado contrafáctico obtenido para las elecciones 2020 en el resto de distritos llama la atención sobre qué puede haber cambiado para que, esta vez, el voto preferencial haya favorecido a más mujeres.

Conforme se ha mencionado en el marco teórico de este trabajo, los efectos del diseño electoral son más visibles en los distritos más grandes. Al ser Lima y residentes en el extranjero el distrito electoral con más escaños en el país, la mayor cantidad de beneficiados por el voto preferencial se encuentran en este distrito. Sin embargo, cabe anotar que el voto preferencial es un mecanismo que beneficia a los candidatos sin importar género, por lo que sus efectos no siempre serán favorables para las mujeres.

En ese respecto, las Tablas 14 y 15 muestran los diferentes movimientos que el voto preferencial puede generar al interior de una lista parlamentaria para beneficiar a un candidato o una candidata. Mientras los movimientos 1 y 2 no reducen el número de mujeres que acceden al parlamento, el movimiento 4 es el más pernicioso, ya que

reduce el total de mujeres electas al favorecer a un candidato hombre por encima de una mujer. Por otro lado, el movimiento 3 es el más conveniente para una mayor representación femenina en el parlamento.

Tabla 14.- Movimientos en listas partidarias, producto del voto preferencial, en Lima y residentes en el extranjero

Movimiento	2011	2016	2020
1. Hombre reemplaza a hombre	7	8	7
2. Mujer reemplaza a mujer	3	1	1
3. Mujer reemplaza a hombre	4	2	2
4. Hombre reemplaza a mujer	1	1	1
Total de beneficiados	15	12	11

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Según se observa en la Tabla 14, en Lima y residentes en el extranjero, generalmente candidatos hombres se beneficiaron con el voto preferencial en detrimento de otros candidatos hombres. En cada caso, solo un hombre logró quitar el escaño a una candidata mujer. Asimismo, se observa que, en las elecciones del año 2011, un número importante de mujeres lograron mejorar posiciones en las listas de sus partidos y resultar electas. Sin embargo, casi la mitad de ellas entraron al Congreso quitándole un escaño a otra candidata mujer, lo que significa que no aportaron a incrementar la representación femenina. Por su parte, las cifras para el 2016 y 2020 son bastante similares.

Al repetir este ejercicio con el resto de distritos electorales, los resultados son más variados (ver Tabla 15). Por un lado, en las elecciones de 2016, solo 13 candidatos se beneficiaron con el voto preferencial, es decir menos de la mitad que en los otros

comicios. Por el otro, pese a que el número de candidatos beneficiados por el voto preferencial en 2011 y 2020 es similar, el desglose de los movimientos permite ver diferencias importantes.

Tabla 15.- Movimientos en listas partidarias, producto del voto preferencial, en otros distritos

Movimiento	2011	2016	2020
1. Hombre reemplaza a hombre	12	4	14
2. Mujer reemplaza a mujer	1	1	1
3. Mujer reemplaza a hombre	4	3	12
4. Hombre reemplaza a mujer	13	5	6
Total de beneficiados	30	13	33

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Primero, el número de mujeres que obtuvieron escaños por encima de candidatos hombres en 2020 es tres veces el número en 2011 y cuatro veces el número en 2016. Segundo, el número de hombres que quitaron escaños a candidatas mujeres en 2011 es más del doble que en 2016 y 2020.

Con esto, es evidente que el voto preferencial en los distritos electorales que no son Lima y residentes en el extranjero es el principal determinante del número total de mujeres que finalmente acceden al Congreso. Según se observó anteriormente en este capítulo, las cifras del voto preferencial en Lima y residentes en el extranjero se mantienen similares de una elección a otra. Por el contrario, en los demás distritos hay grandes variaciones en los movimientos. Incluso, como en las elecciones de 2011, puede suceder que el número de mujeres que lograron ganar un escaño en

Lima y residentes en el extranjero gracias al voto preferencial termine menoscabado por el alto número de mujeres afectadas en el resto de distritos.

Entonces, ¿qué elementos habría que considerar para entender por qué el voto preferencial ha beneficiado a más candidatas mujeres en 2020? Según se señaló en el capítulo anterior, los elementos que variaron de una elección a otra fueron la simultaneidad de elecciones, la magnitud partidaria, la posición de mujeres en las listas y la posición ideológica de los partidos. No obstante, se descartó que la posición ideológica de los partidos haya tenido un efecto significativo y sostenido sobre la elección de mujeres en los tres comicios.

Por esa razón, se revisará si alguno de los tres elementos restantes – simultaneidad de elecciones, magnitud partidaria y posición de mujeres en las listas–, en combinación con el voto preferencial, impactaron positivamente el número de mujeres electas en el Congreso 2020-2021.

3.1 NO SIMULTANEIDAD DE ELECCIONES PRESIDENCIALES Y CONGRESALES: ELECCIONES CONGRESALES EXTRAORDINARIAS 2020

A partir de la revisión del caso peruano realizado en el capítulo anterior, se observa que el elemento más resaltante de las elecciones 2020, en comparación con las de 2011 y 2016, es la no simultaneidad de elecciones presidenciales y congresales. Esto se da, como se mencionó anteriormente en este trabajo, a consecuencia de la disolución del Congreso.

El 30 de setiembre de 2019, mediante el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM, el Presidente Martín Vizcarra resolvió disolver el Congreso de la República tras una segunda negativa de la confianza al Presidente del Consejo de Ministros dentro del periodo de gobierno 2016-2021.

La primera negación de confianza ocurrió el 15 de setiembre de 2017. En esa fecha, el Congreso rechazó la cuestión de confianza presentada por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Fernando Zavala, para evitar que el Legislativo censure a la Ministra de Educación, Marilú Martens.

Este primer episodio de crisis del gabinete fue el resultado de constantes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el 2016. Este conflicto entre ambos poderes se debió principalmente a que los resultados electorales dieron una baja representación al partido de gobierno en el Congreso, frente a una mayoría absoluta del partido de oposición, Fuerza Popular. Esta situación generó un gobierno institucionalmente débil que, además, fue políticamente incapaz de hacer frente a la oposición (Arce e Incio, 2018).

Después de la primera negación de confianza, los conflictos Ejecutivo-Legislativo seguirían escalando hasta alcanzar un intento de vacancia contra el entonces Presidente Pedro Pablo Kuczynski (PPK) y su posterior renuncia en marzo de 2018, luego de solo 1 año y 8 meses en el gobierno. En este corto espacio de tiempo, el gobierno de PPK realizó más cambios en el Ejecutivo que los gobiernos predecesores de Ollanta Humana y Alan García (Arce e Incio, 2018). Esto refleja la inestabilidad política vivida en aquella época.

Ante la renuncia de PPK, el gobierno fue asumido por el primer Vicepresidente Martín Vizcarra Cornejo. Pese a que hubo varios cambios en la composición del parlamento peruano debido a renunciaciones de congresistas a sus partidos y la formación de nuevas bancadas, el partido de gobierno seguía siendo minoría. Por su parte, Fuerza Popular mantenía mayoría dentro del Congreso, pero esta ya no era absoluta. Con ello, los enfrentamientos entre ambos poderes continuaron, aunque esta vez el Ejecutivo, bajo el mando del Presidente Martín Vizcarra, tenía una posición más dominante (Paredes y Encinas, 2020).

En 2019, mediante el entonces Presidente del Consejo de Ministros Salvador del Solar, el gobierno presentó una cuestión de confianza en relación con la reforma política. Dentro de las propuestas del Ejecutivo, se encontraba la modificación de la inmunidad parlamentaria de los legisladores. La confianza fue aprobada por el Congreso. No obstante, en algunos casos, como en el de la inmunidad parlamentaria, el Congreso alteró el fondo de las iniciativas planteadas. En respuesta, el Presidente Vizcarra, en su mensaje a la nación del 28 de julio de 2019, anunció la presentación de una propuesta de adelanto de elecciones generales –en las que él no participaría– con el propósito de poner fin a la crisis institucional que afrontaba el país (Vizcarra, 2019a). Sin embargo, este pedido de adelanto de elecciones fue archivado por el Legislativo.

Tras este nuevo escalamiento de los conflictos entre ambos poderes, el 27 de setiembre de 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, planteó una nueva cuestión de confianza. Esta vez el Ejecutivo solicitaba que “se modifique y adecúe el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional antes de proseguir con la votación de los candidatos declarados aptos

por la Comisión Especial del Congreso de la República” (D.S. 165-2019-PCM, 2019). A criterio del Ejecutivo, el Congreso estaba eligiendo a los miembros del Tribunal Constitucional de forma acelerada y poco transparente (Paredes y Encinas, 2020).

Pese a este requerimiento, el Congreso no debatió lo solicitado por el Ejecutivo y decidió continuar con la elección de los magistrados. Este acto fue entendido por el Ejecutivo como una “denegación fáctica de la confianza” (Vizcarra, 2019b). En consecuencia, el Presidente invocó el artículo 134 de la Constitución Política del Perú –citado en el capítulo anterior–, que lo faculta a disolver el Congreso y convocar a elecciones parlamentarias. Esta interpretación de la negación fáctica de la confianza y posterior disolución del parlamento no estuvo libre de controversias. Por un lado, algunos denunciaron este acto como inconstitucional, pues no había una negación expresa de la confianza al gabinete por parte del Congreso (Miro Quesada, 2019). Por el otro, hubo quienes consideraron que la interpretación del Ejecutivo se encontraba al límite de la Constitución, mas no era inconstitucional (Paredes y Encinas, 2020; Dargent, 2019).

Finalmente, en enero del 2020, el Tribunal Constitucional dio la razón a la interpretación realizada por el Ejecutivo mediante la sentencia del Expediente N.º 0006-2019-CC/TC. En ella, el Tribunal Constitucional considera lo siguiente:

“(…) El Poder Ejecutivo, en este caso, contaba con competencia para plantear una cuestión de confianza tanto para proponer una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional como para solicitar la postergación de la elección de los magistrados, lo cual obedeció a la especial coyuntura política que aún atraviesa el país y que, por lo

demás, también había sido solicitada por la Defensoría del Pueblo y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, y en la medida en que el Congreso de la República decidió no suspender dicho acto, es evidente que decidió denegar la confianza al Poder Ejecutivo, por lo que, al tratarse de la segunda oportunidad en la que ello ocurría, facultaba al Presidente de la República a disolver el Congreso de la República. En consecuencia, corresponde confirmar la validez de dicho acto, el cual se encuentra contenido en el Decreto Supremo 165-2019-PCM.” (Tribunal Constitucional, 2020).

Mediante el mismo decreto supremo que oficializó la disolución del Congreso, el Presidente convocó a elecciones parlamentarias el domingo 26 de enero de 2020, con el fin de elegir a los nuevos congresistas que completarían el periodo parlamentario del Congreso disuelto.

Pese al alto nivel de discrecionalidad otorgado constitucionalmente al Presidente tras el acto de disolución y sin un claro contrapeso a su poder, el gobierno de Martín Vizcarra continuó respetando la democracia y garantizando elecciones parlamentarias libres y competitivas (Paredes y Encinas, 2020). Así, por primera vez en el Perú, el periodo electoral del Congreso de la República se alteró mediante una disolución constitucional y, por ende, se llevaron a cabo elecciones parlamentarias no simultáneas a la elección del Presidente.

En total, 21 partidos participaron en la contienda electoral del 26 de enero de 2020. De ellos, solo 9 alcanzaron la barrera legal y obtuvieron representación en el

Congreso para el periodo 2020-2021. El Gobierno no presentó una lista de candidatos al Congreso.

Debido a la no simultaneidad de elecciones congresales y presidenciales, se esperaba un legislativo más fragmentado y sin mayoría. Esto, sumado a la decisión del Presidente Vizcarra de no presentar una lista parlamentaria, impidió que la popularidad del Presidente concentrara el voto –aunque sea parcialmente– en una lista oficialista, como ocurrió en el Congreso Constituyente de 1992. Como expresa Muñoz (2020) en un artículo de opinión, en ese entonces, a pesar de que el Congreso resultó fragmentado, la lista parlamentaria presentada por el Presidente Alberto Fujimori logró obtener 49% de los votos gracias principalmente a la popularidad del gobernante.

Por otro lado, el mal desempeño de los partidos dentro del Congreso disuelto alimentó un discurso en contra del *establishment*. Esto permitió que partidos que inicialmente no aparecían en las encuestas de intención de voto, como Unión por el Perú (UPP) y Frepap, obtuvieran representación en el Congreso 2020-2021 (Muñoz, 2020). Estos dos partidos defienden posturas distintas, pero son concebidos como fuera de la política tradicional.

Asimismo, en las elecciones extraordinarias 2020, algunos partidos del Congreso disuelto –principalmente el fujimorismo y el Apra– fueron castigados por los votantes (Paredes y Encinas, 2020). Fuerza Popular pasó de tener mayoría absoluta en 2016 a ser la cuarta minoría en 2020. Por su parte, el Apra no obtuvo representación en el nuevo Congreso al no lograr superar la barrera legal.

En consecuencia, como se indicó en la Tabla 3 del capítulo anterior, el Congreso 2020-2021 terminó conformado por más partidos, con porcentajes de votos similares, en donde ninguno obtuvo mayoría. De igual manera, el número de legisladoras electas por cada partido fue similar.

3.2 MAGNITUDES PARTIDARIAS MÁS PEQUEÑAS

La consecuencia directa del cambio del ciclo electoral, sin una lista oficialista que concentre el voto, es la fragmentación del Congreso. Por lo general, se considera que esta fragmentación lleva a una representación más proporcional (Bunker y Navia, 2010; Espí, 2017). No obstante, como se señaló en el marco teórico de este trabajo, la proporcionalidad se encuentra ligada al tamaño de los distritos electorales.

En ese sentido, se sostiene que los efectos de la proporcionalidad son visibles solo a partir de los seis escaños (Archenti y Tula, 2007), es decir en circunscripciones medianas y grandes. Considerando que, en el Perú, 20 de los 26 distritos electorales son pequeños y uno es uninominal, se espera que, en la mayoría del territorio, no haya una representación proporcional de los partidos, ya que hay muy pocos escaños y, por ende, muchos quedarán fuera de la repartición de estos.

Un ejemplo de la desproporción que pueden generar los distritos pequeños –e incluso los medianos– se dio en las elecciones de 2016. En ese respecto, Tuesta (2016) señala que “la mayoría de las 26 circunscripciones son medianas y pequeñas, por lo que un partido como Fuerza Popular con una votación regular a nivel de todo el territorio consigue una desproporción que le favorece” (p. 21). En

dichas elecciones, por ejemplo, en los ocho distritos electorales de dos escaños, Fuerza Popular ganó el total de escaños en cuatro de ellos y un escaño en cada uno de los cuatro distritos restantes. Es decir, Fuerza Popular obtuvo 12 escaños de un total de 16.

Por otro lado, en el Perú, solo hay cuatro distritos medianos, dos de ellos con seis escaños y los otros dos con siete escaños. No obstante, incluso si se da una repartición más proporcional de los escaños en estos distritos, se espera que las magnitudes partidarias –es decir el número de escaños por partido dentro de un distrito– sean pequeñas, ya que el número de escaños sigue siendo limitado.

El único distrito electoral que refleja una verdadera proporcionalidad con magnitudes partidarias que representen la votación del partido en el distrito es Lima y residentes en el extranjero. Todos los partidos que obtuvieron escaños en 2011, 2016 y 2020 han logrado representación en este distrito, aunque con magnitudes partidarias diferentes, tal y como se muestra en la Tabla 2 del capítulo anterior.

Cabe anotar que la concentración de escaños por parte de Fuerza Popular en el año 2016 limita la magnitud de los demás partidos en la mayoría de distritos electorales. Algo similar ocurre en 2011, aunque en menor medida. El partido con mayor representación, Gana Perú, tiene como mínimo un escaño en casi todos los distritos electorales, excepto en Pasco y Tumbes. Sin embargo, con excepción de Cusco y Tacna, su magnitud partidaria no es sustantivamente más grande que la del resto de partidos.

Por el contrario, en el 2020, las magnitudes de todos los partidos en distritos medianos y pequeños son extremadamente pequeñas, oscilando entre uno y dos escaños, con una única excepción de tres escaños para Fuerza Popular en Piura. Solo en Lima y residentes en el extranjero, los partidos lograron magnitudes un poco más grandes, pero relativamente más pequeñas que en elecciones pasadas debido al número de partidos que obtuvieron representación. Incluso un partido, Unión por el Perú (UPP), ganó un solo escaño en Lima y residentes en el extranjero.

En relación a la elección de mujeres, Jones y otros (2012) sostienen que, con listas abiertas, suelen elegirse más legisladoras en los distritos donde los partidos alcanzan magnitudes de cinco escaños o más. En base a esta noción, en el Perú, solo el distrito Lima y residentes en el extranjero, al contar con 36 escaños, da posibilidades reales a los partidos de alcanzar una magnitud de cinco escaños y, por ende, beneficiar a más mujeres.

Efectivamente, como se puede observar en la Tabla 2 del capítulo anterior, en este distrito algunos partidos han podido conseguir cinco escaños o más en cada una de las elecciones. Esto ha permitido que más mujeres, principalmente de los partidos con magnitudes más grandes, ingresen al Congreso por este distrito. No obstante, independientemente de la magnitud partidaria, en las elecciones 2020, la mayoría de partidos solo tuvo cada uno dos legisladoras mujeres. Además, las bancadas más pequeñas no tuvieron ninguna mujer electa –como UPP y Somos Perú– o tuvieron solo una –como APP.

Por otro lado, en los distritos medianos y en los distritos pequeños de cinco escaños, se podría esperar que aunque sea un partido con muy buena votación logre una

magnitud de cinco escaños. Sin embargo, en las tres elecciones, solo dos veces se logró este supuesto. En 2011, Gana Perú obtuvo los únicos cinco escaños disponibles en el distrito electoral Cusco, mientras que, en 2016, Fuerza Popular ganó cinco de los siete escaños del distrito Piura. En ambos casos, el número de mujeres electas alcanzó la cuota efectiva de género. Además, en ambos casos, se alcanzó el número más alto de mujeres elegidas por sendos distritos en comparación con los demás comicios.

En el resto de distritos en las tres elecciones, entre cero y dos mujeres fueron electas, con excepción de Ancash en 2016. En dicho caso, de cinco escaños, tres fueron ocupados por mujeres, dos de ellas de Fuerza Popular.

El caso de Ancash en 2016 es muy ilustrativo de los diferentes movimientos que pueden ocurrir al interior de las listas partidarias. De los cinco escaños, Fuerza Popular ganó tres, Frente Amplio uno y Alianza para el Progreso (APP) uno. Dos escaños de Fuerza Popular fueron ocupados por mujeres, el único escaño del Frente amplio también, mientras que el único escaño de APP fue ocupado por un hombre. No obstante, con una lista cerrada, este único escaño de APP hubiese sido para una mujer. Por otro lado, a pesar de que no hubo variación en la repartición de escaños de Fuerza Popular con y sin voto preferencial, sí se alteró el orden de los candidatos.

Las dos mujeres electas por Fuerza Popular ocuparon las posiciones uno y dos de la lista, mientras que un candidato hombre tuvo el número tres. En los resultados, se observa que el número tres obtuvo la mayor cantidad de votos preferenciales. No obstante, esto no afectó a la candidata con el número uno –tampoco a la número

dos– porque la magnitud partidaria de Fuerza Popular le permitió seguir ganando un escaño, pese a tener menos votos que el número tres. Es decir, el efecto del voto preferencial dejó de ser visible gracias a la magnitud del partido.

Por el contrario, en APP, como el candidato hombre con el número dos obtuvo más votos preferenciales que la candidata con el número uno, esta fue reemplaza sin oportunidad de ocupar otro escaño porque APP solo ganó uno en el distrito Áncash.

Con esto, se espera que los efectos del voto preferencial –tanto en contra como a favor de candidatas mujeres– se invisibilicen total o parcialmente en los partidos con las magnitud más grandes, incluso en distritos con pocos escaños.

3.3 VOTO PREFERENCIAL INVISIBILIZADO POR MAGNITUD PARTIDARIA

Como se mostró anteriormente en este capítulo, Lima y residentes en el extranjero es el distrito en el que más se ven los efectos del voto preferencial debido al número de escaños que tiene. Por el contrario, en el resto de distritos, el número de congresistas electos por voto preferencial es sustantivamente menor porque cuenta con muchos menos escaños. Incluso se encuentran distritos en donde solo una vez en las tres elecciones se ha elegido a un legislador o legisladora por voto preferencial, tal y como se indica en el Tabla 16.

Por otro lado, Lima y residentes en el extranjero es el distrito con la mayor movilidad al interior de las listas. En las tres elecciones, solo dos listas parlamentarias entraron al Congreso en el mismo orden propuesto por el partido: Frente Amplio en 2016 con solo tres escaños y APP en 2020 con solo dos escaños. En el resto de casos, el voto

preferencial ha alterado de alguna forma el orden de la lista. En la mayoría de estos casos, la magnitud partidaria ha servido para invisibilizar parcialmente los efectos del voto preferencial.

Tabla 16.- Congresistas electos por voto preferencial por distrito

DISTRITO	ESCAÑOS	CONGRESISTAS ELECTOS POR VP		
		2011	2016	2020
LIMA-EXTRANJERO	36	15	12	11
LA LIBERTAD	7	2	1	3
PIURA	7	1	-	2
AREQUIPA	6	2	1	2
CAJAMARCA	6	1	1	2
ANCASH	5	2	1	2
CUSCO	5	-	1	3
JUNIN	5	1	2	1
LAMBAYEQUE	5	-	-	2
PUNO	5	3	1	2
CALLAO	4	1	-	-
ICA	4	1	-	1
LIMA-PROVINCIAS	4	2	-	2
LORETO	4	1	-	2
SAN MARTIN	4	-	-	1
AYACUCHO	3	-	1	1
HUANUCO	3	3	-	1
AMAZONAS	2	1	-	-
APURIMAC	2	1	1	-
HUANCAVELICA	2	-	-	1
MOQUEGUA	2	2	2	2
PASCO	2	2	-	1
TACNA	2	1	-	-
TUMBES	2	1	-	-
UCAYALI	2	2	-	1
MADRE DE DIOS	1	-	1	1
		45	25	44

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Como ejemplo, se presenta el caso del Partido Morado en el año 2020. En Lima y residentes en el extranjero, este partido ganó seis escaños, los cuales fueron ocupados por candidatos (números que los representa) en el siguiente orden: (6) Alberto de Belaunde, (7) Gino Costa, (1) Francisco Sagasti, (20) Daniel Olivares, (5) Zenaida Solis y (2) Carolina Lizárraga.

Con una lista cerrada, los candidatos con los números siete y veinte, no habrían ingresado al Congreso, es decir ellos fueron los directamente beneficiados por el voto preferencial. Los candidatos con los números tres y cuatro fueron los directamente afectados por el voto preferencial. También se observa que las únicas dos mujeres que accedieron al Congreso lo hicieron en los últimos escaños ganados por el partido en el distrito. Específicamente, pese a que la congresista Carolina Lizárraga postuló con el segundo número de la lista, solo logró ganar el último escaño de su partido. Es decir, fue superada en votos por congresistas en posiciones más bajas –mayoritariamente hombres–, pero logró entrar al Congreso por la magnitud alcanzada por su partido en el distrito. Si esta hubiese sido más pequeña, la congresista Lizárraga, pese a su buena posición en la lista, habría sido afectada directamente por el voto preferencial.

Este tipo de casos –donde las mujeres retroceden posiciones en la lista pero resultan electas– se repite con otras seis candidatas mujeres en Lima y residentes en el extranjero en las tres elecciones.

Por otro lado, también se encuentran siete casos de legisladoras que mejoraron posiciones en las listas partidarias, pero este efecto favorable del voto preferencial no es visible debido a la magnitud de sus partidos. Como ejemplo, se presenta la

lista de Frepap del año 2020, que ganó cinco escaños en el siguiente orden: (3) Wilmer Cayllahua, (4) María Retamozo, (7) Isaías Pineda, (10) Richard Rubio y (6) María Teresa Cespedes.

En esta lista, la candidata con el número cuatro, María Retamozo, logró ser elegida en la posición número dos. Gracias a la magnitud alcanzada por su partido, Retamozo también hubiese ingresado al Congreso con un formato de lista cerrada. Es decir el efecto positivo del voto preferencial no es evidente. Por el contrario, si Frepap hubiese ganado solo dos o tres escaños en el distrito Lima y residentes en el extranjero, la Congresista María Retamozo sería considerada una beneficiada directa del voto preferencial.

Por otro lado, en la Tabla 16, se observa que, en 13 distritos pequeños y uno mediano en 2016, no se eligió a ningún congresista por voto preferencial. Esto se debió principalmente a la magnitud alcanzada por Fuerza Popular en estos distritos, que osciló entre 50% y 100% de los escaños. Cabe anotar que, en cinco distritos pequeños, Fuerza Popular ganó el total de escaños disponibles.

No obstante, esto no quiere decir que el voto preferencial no haya producido movilidad dentro de las listas de Fuerza Popular. Por ejemplo, en Amazonas, Ucayali y Tumbes –tres de los distritos donde este partido ganó el total de los escaños–, los candidatos con el número dos superaron en voto a los candidatos con el número uno. No obstante, la magnitud del partido permitió que tanto el candidato afectado como el beneficiado por el voto preferencial alcancen escaños en estos distritos.

A partir de esto, se puede afirmar que mientras más grandes sean las magnitudes partidarias –en proporción al tamaño del distrito– hay más probabilidades de invisibilizar el efecto del voto preferencial. En ciertos casos, la magnitud del partido puede beneficiar a una mujer que retrocedió posiciones en la lista, como sucedió en el caso de candidatas de Fuerza Popular en el año 2016 en los distritos Ancash, Huánuco y San Martín. Asimismo, en las elecciones 2011, hay otros tres casos de congresistas mujeres de diferentes partidos que fueron electas pese a haber retrocedido posiciones en las listas.

Esto no ocurre en las elecciones extraordinarias 2020. En este año, ninguna candidata mujer que haya retrocedido posiciones en distritos fuera de Lima y residente en el extranjero resultó electa. Esto se debe principalmente a que las magnitudes partidarias en distritos medianos y pequeños en dichas elecciones fueron mucho más pequeñas que en 2016 y 2011.

Tabla 17.- Magnitudes partidarias en distritos pequeños y medianos

Magnitud	2020	2016	2011
1 escaño	73	31	48
2 escaños	9	11	13
3 escaños	1	8	5
4 escaños	-	3	-
5 escaños	-	1	1

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Como se indica en la Tabla 17, en el 2020, hubo 73 casos de magnitudes partidarias de un solo escaño en los distritos pequeños y medianos, es decir solo un congresista por partido fue elegido. Esta cifra se encuentra muy por encima de la de

los años 2016 y 2011. Asimismo, la magnitud más grande alcanzada en estos distritos en 2020 es un solo caso de 3 escaños.

Esta limitada magnitud partidaria en el año 2020 hace que los efectos del voto preferencial sean mucho más contundentes que en comicios anteriores. Es decir, si alguna candidata retrocede o avanza posiciones en la lista, es más probable que este movimiento sea visible y cuente como una beneficiada o afectada directa del voto preferencial.

En ese sentido, en las elecciones extraordinarias congresales 2020, con excepción de la lista de Unión por el Perú en Puno, todas las mujeres que adelantaron posiciones y resultaron electas fueron beneficiadas directas del voto preferencial.

3.4 VOTO PREFERENCIAL Y GÉNERO

Si nos enfocamos únicamente en el número de mujeres beneficiadas directamente por el voto preferencial, la distribución por distritos electorales se da tal y como se muestra en la Tabla 18.

La mayor cantidad de mujeres beneficiadas de forma directa por el voto preferencial se encuentra en el distrito Lima y residentes en el extranjero. Esto es previsible en tanto, en este distrito, se da un gran número de movimientos al interior de las listas debido al número de escaños que se reparten.

Tabla 18.- Mujeres electas por voto preferencial por distrito electoral

DISTRITO	ESCAÑOS	2011		2016		2020	
		Mujer	VP	Mujer	VP	Mujer	VP
LIMA-EXTRANJERO	36	12	7	12	3	13	3
LA LIBERTAD	7	0	-	2	1	2	1
PIURA	7	2	-	3	-	2	1
AREQUIPA	6	1	-	2	-	1	-
CAJAMARCA	6	1	-	0	-	2	2
ANCASH	5	1	1	3	-	2	1
CUSCO	5	2	-	1	1	1	1
JUNIN	5	1	-	1	1	0	-
LAMBAYEQUE	5	0	-	1	-	2	1
PUNO	5	1	-	0	-	2	1
CALLAO	4	0	-	2	-	0	-
ICA	4	2	1	1	-	1	1
LIMA-PROVINCIAS	4	1	1	2	-	1	1
LORETO	4	0	-	2	-	1	1
SAN MARTIN	4	1	-	1	-	1	-
AYACUCHO	3	0	-	1	1	0	-
HUANUCO	3	1	1	1	-	2	1
AMAZONAS	2	0	-	1	-	0	-
APURIMAC	2	0	-	0	-	0	-
HUANCAVELICA	2	0	-	0	-	0	-
MOQUEGUA	2	0	-	0	-	0	-
PASCO	2	0	-	0	-	0	-
TACNA	2	1	1	0	-	0	-
TUMBES	2	1	-	0	-	0	-
UCAYALI	2	0	-	0	-	1	1
MADRE DE DIOS	1	0	-	0	-	0	-
TOTAL	130	28	12	36	7	34	16

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Por el contrario, en distritos medianos y pequeños, se observa que, por lo general, solo una mujer es elegida mediante el voto preferencial en algunos distrito. Como una excepción, se encuentra el caso de Cajamarca en el año 2020, donde se eligieron dos legisladoras mujeres por voto preferencial.

Asimismo, se observa que, en las elecciones extraordinarias 2020, se eligieron más mujeres mediante el voto preferencial en distritos medianos y pequeños que en elecciones anteriores. En seis de estos distritos, las mujeres electas por voto preferencial representaron el total de mujeres electas en el distrito. En los demás casos, las mujeres electas por voto preferencial representaron la mitad de las mujeres electas en el distrito.

Como se describió líneas arriba, la magnitudes partidarias extremadamente pequeñas en distritos medianos y pequeños en las elecciones congresales 2020 hacen que los efectos del voto preferencial sean más visibles. No obstante, este elemento por sí solo no justifica que un mayor número de candidatas haya resultado electa gracias a las listas abiertas.

3.5 POSICIÓN DE MUJERES EN LA LISTA Y VOTO PREFERENCIAL

Según Tuesta (2012), la posición dentro de las listas sigue siendo un elemento determinante para que un candidato reciba más votos preferenciales y, por ende, pueda ganar un escaño. Por esa razón, esta investigación considera importante revisar los números de lista que ocuparon los legisladores que resultaron electos en los distritos electorales medianos y grandes.

Como se esperaba, la mayor parte de los 94 escaños asignados a distritos pequeños y medianos fueron ocupados por congresistas que postularon con el primer número de la lista (ver Tabla 19). No obstante, cabe resaltar que, solo en el año 2020, los congresistas que postularon con el número uno representaron más de la mitad del total de escaños de los distritos grandes y medianos. Esto se debe a que, al tener magnitudes partidarias más pequeñas, más partidos obtienen representación en un distrito en particular y, por ende, los números uno de más listas parlamentarias tienen la oportunidad de ganar un escaño, siempre y cuando no sean superados en votos por otros candidatos de su misma lista.

Tabla 19.- Números de lista de los candidatos electos en distritos medianos y pequeños

Número de lista	2020		2016		2011	
	Electos	Mujeres	Electos	Mujeres	Electos	Mujeres
1	54	6	45	9	43	7
2	26	11	24	4	28	3
3	8	1	16	6	15	4
4	4	1	6	2	4	2
5	1	-	3	3	1	-
6	1	-	-	-	2	-
7	-	-	-	-	1	-
Escaños	94	19	94	24	94	16

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Por ejemplo, en el caso de Junín, cinco partidos lograron representación en este distrito de solo cinco escaños en 2020. De estos cinco escaños, cuatro fueron ocupados por candidatos que encabezaban la lista de sus partidos. Por el contrario, en las elecciones 2011 y 2016, solo tres partidos lograron representación en Junín. En 2011, los número uno de estos tres partidos resultaron electos, mientras que, en 2016, solo el primer número de un partido lo logró.

No obstante el número de cabezas de lista que resultaron electos, se observa que el número de mujeres con el número uno que ganaron un escaño en 2020 es el menor de los tres comicios. Contrariamente, la Tabla 19 muestra que más candidatas con el número uno fueron elegidas en el año 2016. Esto se encuentra en línea con lo indicado en la Tabla 8 del capítulo anterior, que un mayor número de mujeres postuló con el primer número de la lista en dicho año.

Por otro lado, se esperaba que, en 2020, menos candidatos con números más bajos en la lista resultaran electos debido al limitado número de escaños ganados por partido. Sin embargo, resulta revelador que la Tabla 19 muestre que muchas más mujeres con el segundo número de la lista hayan sido elegidas.

Tabla 20.- Números de lista de mujeres electas por voto preferencial en distritos medianos y pequeños

Número de lista	2020	2016	2011
2	10	-	-
3	1	1	4
4	2	1	1
5	-	2	-
Total	13	4	5

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Si se desglosan los números de lista de las candidatas mujeres que fueron electas por voto preferencial en los distritos medianos y pequeños (ver Tabla 20), se encuentra que, en el año 2020, la mayoría de ellas postularon con el número dos de la lista. Contrariamente, en 2011 y 2016, ninguna mujer fue elegida

preferencialmente con esa posición de lista. Esto nuevamente, se encuentra relacionado con las magnitudes de los partidos en las elecciones extraordinarias 2020. Al ser estas más pequeñas, la movilidad ascendente de las candidatas con el número dos se torna más visible que en otros comicios.

Estos datos refuerzan la noción de que las posiciones en la lista parlamentaria importan incluso con listas abiertas (Ayala y Mas 2016; Jankowski y Marcinkiewicz, 2017; Tuesta, 2012). Como se muestra en la Tabla 19, a pesar de que el número de candidatos con el número dos que resultaron electos son similares para los tres comicios, el factor determinante en las elecciones 2020 fue que más mujeres postularon con este número.

Si se revisa el universo de candidatos (ver Tabla 21), se encuentra que casi el 45% de los que postularon con el número dos de las listas en el año 2020 fueron mujeres. Esta cifra se encuentra muy por encima de las de los años 2011 y 2016.

Tabla 21.- Mujeres con número 2 en listas parlamentarias

Año	Candidatos # 2	Mujeres # 2	%
2020	230	102	44.40%
2016	156	43	27.60%
2011	155	50	32.30%

Fuente: elaboración propia en base a ONPE.

Cabe anotar que, la posición número dos dentro de una lista partidaria resulta de suma importancia en distritos pequeños, donde postulan entre tres y cinco candidatos.

CAPÍTULO IV

HALLAZGOS

Esta investigación ha encontrado que más mujeres resultan electas cuando los partidos tienen magnitudes grandes –en proporción al tamaño del distrito– porque estas eliminan parcial o totalmente el efecto –tanto positivo como negativo– que el voto preferencial puede tener sobre las candidatas mujeres. En otras palabras, mientras más escaños gane un partido en un distrito electoral, da más posibilidades a que una mujer en su lista –incluso si fue superada en votos preferenciales por un hombre– gane uno de dichos escaños, aunque sea el último. Por el contrario, mientras más pequeña sea la magnitud de un partido, el efecto del voto preferencial –tanto a favor como en contra de las candidatas– será más visible.

La posibilidad de invisibilizar los efectos del voto preferencial es más recurrente en Lima y residentes en el extranjero debido a que la cantidad de escaños en este distrito permite que más partidos alcancen magnitudes grandes. Aun así, comparativamente, Lima y residentes en el extranjero sigue albergando la mayor cantidad de candidatas y candidatos electos por voto preferencial, ya que su tamaño es significativamente mayor al del resto de distritos. Por esa razón, esta investigación consideró necesario evaluar los efectos del voto preferencial en Lima y residentes en el extranjero por separado al resto de distritos.

Así, se encontró que los efectos del voto preferencial varían significativamente de una elección a otra principalmente a causa de ocurrencias al interior de los distritos medianos y pequeños.

Por un lado, una cantidad mínima de candidatos fueron electos por voto preferencial en 2016 porque la magnitud partidaria grande alcanzada por Fuerza Popular en la mayoría de distritos medianos y pequeños invisibilizó la movilidad de los candidatos en las listas a causa del voto preferencial.

Por otro lado, esta investigación encontró que, en las elecciones 2020, las magnitudes partidarias pequeñas de todos los partidos en los distritos medianos y pequeños hizo más notorio los efectos del voto preferencial. Las elecciones del año 2011 se encuentran en un punto intermedio entre las magnitudes partidarias grandes del 2016 y las pequeñas del 2020.

Asimismo, se observó que una cantidad similar de congresistas fueron electos mediante voto preferencial en los años 2011 y 2020 en los distritos medianos y pequeños. No obstante, el número de mujeres electas por esta modalidad del voto en distritos medianos y pequeños en 2020 fue sustancialmente mayor que en 2011. En 2020, 13 congresistas mujeres fueron elegidas por voto preferencial, mientras que, en el 2011, solo fueron cinco.

La magnitud partidaria no fue suficiente para explicar esta diferencia entre ambas elecciones. Por eso, se consideró la variable posición de mujeres dentro de la lista del partido. En ese sentido, se encontró que, pese a que en 2011 y 2020, un porcentaje similar de mujeres encabezaron las listas partidarias, en 2020, más mujeres se encontraron en la primera mitad de la lista. Específicamente, esta investigación encontró que 44.40% de las candidatas mujeres en 2020 postularon con el número dos de la lista, mientras que solo 32.30% lo hizo en 2011.

La posición de más mujeres en el número dos de la lista fue el factor determinante para que, en combinación con magnitudes pequeñas, el voto preferencial tuviera un impacto positivo sobre la elección de legisladoras mujeres en el Congreso 2020-2021.



CONCLUSIONES

La presente investigación partió del interés por estudiar uno de los elementos más controversiales del sistema electoral peruano: el voto preferencial. Hasta la fecha, mucho se había escrito respecto de los efectos perniciosos de esta modalidad del voto sobre la representación descriptiva de las mujeres en los parlamentos. Por ello, fue particularmente sorprendente encontrar que las elecciones congresales extraordinarias 2020 eran una excepción a esa tendencia.

En ese sentido, esta investigación buscó contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que permitieron que el voto preferencial tuviera un impacto positivo sobre la representación femenina en el Congreso de la República para el periodo 2020-2021?

Para ello, primero se realizó un análisis contrafáctico que permitió confirmar que, a diferencia de las elecciones congresales de 2011 y 2016, más mujeres resultaron electas gracias al voto preferencial en la elección congresal extraordinaria 2020. Posteriormente, se compararon las características de las tres elecciones para identificar qué elementos de las elecciones 2020 permitieron que el voto preferencial favorezca a las candidatas.

De esta manera, pese a no estar contemplado en la hipótesis, este trabajo reafirmó la idea de que la posición de las candidatas dentro de las listas partidarias es importante, incluso con listas abiertas. Asimismo, se logró confirmar que el tamaño reducido de las magnitudes partidarias, como consecuencia de la no simultaneidad

de elecciones presidenciales y congresales, hizo más visible los efectos del voto preferencial.

No obstante, cabe resaltar que este trabajo no afirma que el voto preferencial incremente la representación política de las mujeres. Por el contrario, busca hacer hincapié en que esta forma del voto ha actuado excepcionalmente a favor de ellas solo en las elecciones 2020, bajo circunstancias muy particulares que difícilmente se repetirán en el país.

Por otro lado, esta investigación tampoco contradice a Schmidt (2020), quien sostiene que las candidatas mujeres en Lima tienen mayor éxito electoral que las de otros distritos –incluso con listas abiertas–, debido a un contexto socioeconómico y cultural más favorable hacia las mujeres.

A diferencia de Schmidt (2020), esta investigación no abordó factores culturales para explicar los efectos diferenciados del voto preferencial en Lima respecto del resto de distritos. Por el contrario, se optó por analizar este fenómeno desde una perspectiva de diseño electoral. A partir de ello, se logró demostrar que el voto preferencial no es el único elemento del sistema electoral que hay que considerar para entender la limitada representación descriptiva de las mujeres en el Perú. Como se mencionó líneas arriba, también hay que tomar en cuenta la posición de mujeres en las listas, las magnitudes partidarias, e incluso el tamaño de los distritos electorales.

Desde el retorno a la democracia en el 2000, el Perú aún no ha logrado alcanzar la tan ansiada paridad de género en la representación política. En respuesta a esta desigualdad, el Congreso peruano aprobó recientemente medidas de paridad y

alternancia de género con el propósito de superar brechas estructurales que obstaculizan la participación política de las mujeres. Sin embargo, el Congreso ha retrasado la eliminación del voto preferencial hasta las elecciones 2026.

En base a lo estudiado en este trabajo, se puede afirmar que la decisión de mantener el voto preferencial en las elecciones generales 2021 condicionará los efectos de la paridad y la alternancia de género. En primer lugar, el voto preferencial alterará la naturaleza de la alternancia en tanto permite al votante cambiar el orden de las candidatas impuesto por ley a los partidos. En segundo lugar, a pesar de que el 50% de las listas estarán conformadas por mujeres, el voto preferencial siempre hace posible que ninguna mujer resulte electa en un distrito electoral, tal y como indican Jones y otros (2012). Esto último es particularmente desfavorable para las candidatas en el Perú debido al alto número de distritos electorales pequeños.

Por esa razón, la eliminación del voto preferencial en las elecciones del 2026 será probablemente un escenario más propicio para que la paridad y la alternancia de género incidan de manera plena y decisiva sobre la representación política de las mujeres en el Perú.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andina (10 de noviembre 2019). Elecciones 2020: es altamente improbable que haya Congreso con amplia mayoría sostiene politólogo Fernando Tuesta. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-elecciones-2020-es-altamente-improbable-haya-congreso-amplia-mayoria-772519.aspx>

Alles, S. (2014). Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013. *América Latina Hoy*, 66, 69-94. <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014666994>

Archenti, N., y Tula, M.I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, 13 (1), 185-218. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000100007>

Ayala, H., y Mas, L. (2017). Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso. En Tuesta, F. (Ed.), *Perú: Elecciones 2016: Un país dividido y un resultado inesperado*. Fondo Editorial PUCP, 337-360.

Bareiro, L., y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. ONU Mujeres.

Blondet, C. (2002). *El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori*. Instituto de Estudios Peruanos.

Bunker, K. y Navia, P. (2010). Explicando la desproporcionalidad en América Latina, magnitud de distrito, malapportionment y fragmentación partidaria. *Revista Española de Ciencia Política*, 23, 81-110.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37499/21016>

Campos, M. (2016). El voto preferencial en el Perú. *Elecciones*, 14 (15), 85-106.

<https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/1994-5272.pdf>

Carey, J.M. (1994). Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al ejecutivo. *Estudios Públicos*, 55, 305-313.

https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184018/rev55_carey.pdf

Caso sobre la disolución del Congreso de la República. Expediente N.º 0006-2019-CC/TC / 3-79 (Tribunal Constitucional, 2020)

<https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Proyecto-de-Sentencia-0006-2019-CC.pdf>

Constitución Política del Perú [Const], 29 de diciembre de 1993.

D S N° 165-2019-PCM. Que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso. *Diario Oficial El Peruano* (2019).

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-disuelve-el-congreso-de-la-republica-y-c-decreto-supremo-n-165-2019-pcm-1812451-1/>

Dargent, E. (2 de octubre de 2019). ¿El golpe? *El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/politica/opinion/el-golpe-la-columna-de-eduardo-dargent-noticia/>

Espí, A. (2017). Proporcionalidad de los sistemas electorales latinoamericanos: Un estudio comparado de 18 países basado en resultados electorales dados entre 2010 y 2014. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55 (2), 33-66.

DOI: 10.5354/0716-1077.2019.53178

Franceschet, S., Krook, M., y Piscopo, J. (2012). Conceptualizing the impact of gender quotas. En Franceschet, S., Krook, M., y Piscopo, J. (Eds.), *The impact of gender quotas*. Oxford University Press, 3-24.

Freidenberg, F., y Lajas, S. (2015). De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. *Observatorio de Reformas Política en América Latina*, 11, 1-25.

<https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-11.pdf>

Funk, K., Hinojosa, M., y Piscopo, J. (2017). Still Left Behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 24 (4), 399-424.

http://www.web.pdx.edu/~mev/pdf/PS471%20Win%202018/Funkatal_Gender,%20Political%20Parties,%20and%20Latin%20America.pdf

Gallo, M., Sample, K., y Schmidt, G. (2008). Las elecciones peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En Ríos Tobar, M., *Mujer y Política: El impacto de las cuotas de género en América Latina*, 179–200. FLACSO-Chile.

Gorecki, M., y Kukolowicz, P. (2014). Gender quotas, candidate background and the election of women: A paradox of gender quotas in open-list proportional representation systems. *Electoral Studies*, 36, 65-80.

<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.009>

Gray, T. (2017). Making gender quota mechanics work: a paired comparison of Brazil and Peru. *International Feminist Journal of Politics*, 19 (3), 357-373.

<https://doi.org/10.1080/14616742.2017.1351307>

Jankowski, M., y Marcinkiewicz, K. (2017). Ineffective and Counterproductive? The Impact of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Systems. *Politics & Gender*, 15 (1), 1-33

<https://doi.org/10.1017/S1743923X17000538>

Jones, M., y Navia, P. (1999). Assessing the Effectiveness of Gender Quotas in Open-List Proportional Representation Electoral Systems. *Social Science Quarterly*, 80 (2), 341-355.

Jones, M., Alles, S., y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en américa latina. *Revista de Ciencia Política*, 32 (2), 331-357.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>

Krook, M. (2007). Candidate Gender Quotas: A Framework for Analysis. *European Journal of Political Research*, 46, 367-394.

<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00704.x>

Larserud, S., y Taphorn, R. (2007). *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit, and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. International IDEA.

Ley N.º 26859, Ley orgánica de elecciones, 1 de octubre de 1997 (Perú)
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley Organica de Elecciones Ley N 26859.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/440998/Ley_Organica_de_Elecciones_Ley_N_26859.pdf)

Matland, R. (2005). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. En Ballington, J., y Karam, A. (Eds.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, 93-111.

Miro Quesada, F. (2019). Corrupción, ética pública y democracia quebrantada. En Lara Amat y León, J. (Ed.), *La ciudadanía y lo político*. ONPE, 170-178.

Muñoz, P. (28 de enero de 2020). El Perú político al desnudo. *Agenda Pública*.
<http://agendapublica.elpais.com/el-peru-politico-al-desnudo/>

Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Tecnos.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

<https://www.onpe.gob.pe/>

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). (2016). *60 años del voto de las mujeres en el Perú*. ONPE.

<https://repositorio.onpe.gob.pe/bitstream/ONPE/35/2/60%20agnos%20del%20voto%20de%20las%20mujeres%20en%20el%20peru.pdf>

Paredes, M., y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política*, 40 (2), 483-510.

<https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>

Schmidt, G. (2004a). La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos. En International IDEA, *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*, 46-53.

Schmidt, G. (2004b). Éxitos no anticipados: lecciones de la experiencia peruana con las cuotas de género en los sistemas mayoritarios con listas cerradas y de representación proporcional (RP) con listas abiertas. En International IDEA, *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*, 130-144.

Schmidt, G. (2020). ¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú. *Apuntes*, 47 (86), 155-181.

<https://dx.doi.org/10.21678/apuntes.86.930>

Tuesta, F. (2002). *La Circunscripción Electoral: Perú y la Región Andina*. ONPE.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4AE9A2B39408EAD4052582F100551449/\\$FILE/L-0013.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/4AE9A2B39408EAD4052582F100551449/$FILE/L-0013.pdf)

Tuesta, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7, 107-118.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13900/14523>

Tuesta, F. (2016). Perú: Elecciones Parlamentarias 2016. El Parlamento Naranja. *Más poder local*, 27, 20-21.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5569649>

Tuesta, F. (s.f.). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Centro Guaman Poma de Ayala.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1773D0EC4AC18B805258020005D476C/\\$FILE/sistemas_electorales_y_partidos_politicos.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1773D0EC4AC18B805258020005D476C/$FILE/sistemas_electorales_y_partidos_politicos.pdf)

Uchuypoma, D., y Freidenberg, F. (2017). Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso. En Tuesta, F. (Ed.), *Perú: Elecciones 2016: Un país dividido y un resultado inesperado*. Fondo Editorial PUCP, 119-153.

Valdini, M.E. (2013). Electoral institutions and the manifestation of bias: The effect of the personal vote on the representation of women. *Politics and Gender*, 9 (1), 76-92.

<https://doi.org/10.1017/S1743923X12000700>

Villanueva, R. (2004). Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú. En International IDEA, *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*, 57-73.

Vizcarra, M. (28 de julio de 2019). *Mensaje a la nación*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/348220/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_n.pdf

Vizcarra, M. (30 de setiembre de 2019). *Mensaje a la nación*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374805/Mensaje_a_la_Naci%C3%B3n_n_30-09-19.pdf

Yañez, A.M. (1998). Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: Un camino que tomó siete años. En Movimiento Manuela Ramos (Ed.), *Poder político con perfume de mujer: las cuotas en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, 15-20.

Zovatto, D., y Aguilar, I. (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. *Revista Derecho Electoral*, 15, 210-225.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5608309>