



¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

GREGORY D. SCHMIDT
Universidad de Texas en El Paso
gdschmidt@utep.edu

Resumen. Este artículo analiza el prolongado debate existente en la bibliografía sobre los méritos relativos para la elección de mujeres a través de listas abiertas y cerradas; describe los muy distintos sistemas empleados en las elecciones congresales y municipales en el Perú; y examina las disparidades existentes entre Lima y las provincias del país desde una perspectiva de género. Una serie de comparaciones empíricas demuestran que el tipo de listas no reviste mayor importancia en la capital, pero que las listas cerradas favorecen mucho más a candidatas mujeres en provincias, donde el contexto socioeconómico y la cultura política alientan menos a las mujeres¹.

Palabras clave: mujeres en la política; representación proporcional; sistema electoral; elecciones; Perú.

Are open or closed lists better for women?: Comparing Lima and the provinces in Peru

Abstract. This article reviews the longstanding debate in the literature on electoral systems regarding the relative merits of open and closed lists for the election of women, describes the very different systems used in congressional and municipal elections in Peru, and examines gendered disparities between Lima and the provinces. A series of empirical comparisons demonstrates that the type of list is not of great importance in

1 Los términos *closed list* y *open list* tradicionalmente se traducen al español como «lista cerrada y bloqueada» y «lista cerrada desbloqueada», respectivamente. Este artículo utiliza las traducciones más contemporáneas y breves «lista cerrada» y «lista abierta», respectivamente.

the capital, but that female candidates fare better under closed lists in the provinces, where the socioeconomic context and political culture are less supportive of women.

Keywords: Women in politics; proportional representation; electoral system; elections; Peru.

Introducción

Existen tres principales razones por las cuales el Perú brinda un contexto excepcional para evaluar el impacto de la estructura de votación para la elección de mujeres. En primer lugar, en épocas contemporáneas y a lo largo de múltiples ciclos electorales, se han empleado tanto una variante de representación proporcional (RP) con lista abierta como un sistema mayoritario con lista cerrada para elegir candidatos a distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, comparar los impactos de diferentes normas electorales dentro del contexto legal e institucional común del mismo país no federal toma en cuenta posibles variables intervinientes. Tercero, el Perú tiene un grado relativamente elevado de desigualdad socioeconómica y un amplio rango de diversidad cultural, lo que permite comparaciones de normas electorales en contextos muy diferentes dentro del mismo país.

La sección inicial de este artículo² se ocupa del debate respecto a las consecuencias de la estructura de votación para la elección de mujeres. Resulta particularmente relevante el trabajo pionero de Valdini (2013), quien sostiene que el impacto de la estructura de votación puede variar según las actitudes culturales hacia el papel de las mujeres en la política. A continuación, el artículo presenta una variable interviniente importante (magnitud del distrito electoral), brinda contexto sobre las elecciones congresales de lista abierta y municipales de lista cerrada en el Perú, y resalta las disparidades entre Lima y las provincias desde una perspectiva de género. Las secciones subsiguientes evalúan el impacto de la estructura de votación para la elección de mujeres en Lima y las provincias a través de (1) analizar las elecciones congresales realizadas en un distrito electoral único nacional en 1995 y 2000; (2) comparar los resultados de elecciones congresales celebradas en distritos electorales departamentales (regionales) desde el año 2001 y con posterioridad al establecimiento de cuotas para la elección de concejos municipales a nivel distrital; y (3) presentar comparaciones contrafácticas para elecciones congresales celebradas desde 1978. A continuación, se presenta una breve conclusión.

Antes de empezar, debe señalarse que, a pesar del débil y volátil sistema de partidos que existe en el Perú, los patrones presentados en este artículo se han mantenido notablemente consistentes a lo largo del tiempo. Durante la década siguiente al retorno de la democracia en 1980, empezó a emerger un endeble sistema de partidos, pero fue socavado por un severo declive

2 Este artículo se basa en el trabajo del autor sobre género y sistemas electorales, en especial Schmidt (2017). El autor agradece los aportes de dos comentaristas anónimos.

económico y la creciente violencia política producida por la insurgencia de Sendero Luminoso. La elección en 1990 de un candidato ajeno a las esferas políticas, Alberto Fujimori, y un giro hacia el autoritarismo en 1992, aceleraron la desaparición de los partidos tradicionales (Tanaka, 1998). Emulando a Fujimori, desde la década de 1990 diversos aspirantes a la presidencia han creado sus propios medios personalistas para ganar las elecciones, lo que ha generado una extrema fluidez en el sistema de partidos (Levitsky, 2018). El Perú post-Fujimori ha sido calificado como una «democracia sin partidos» en la cual las elecciones se disputan entre «anticandidatos» y «coaliciones de independientes» (Tanaka, 2005; Meléndez, 2011; Zavaleta, 2014). El país presenta las elecciones legislativas más volátiles, así como la mayor volatilidad ideológica entre partidos en América Latina; ocupa el segundo lugar en cuanto a volatilidad en elecciones presidenciales, y el tercero respecto a la inestabilidad de la membrecía del sistema de partidos (Mainwaring, 2018, pp. 45-47, 56).

En el momento en que este artículo ingresa a prensa, en mayo de 2019, existen hasta 24 partidos oficialmente registrados a nivel nacional, pese a cierto desgaste luego de las elecciones de 2016 (JNE, 2019). En las últimas elecciones regionales y municipales celebradas en 2018, 136 partidos y movimientos resultaron ganadores en la contienda por ocupar puestos públicos, a pesar del uso de normas electorales mayoritarias³. La discusión sobre partidos políticos específicos en el Perú escapa al ámbito del presente artículo.

1. Revisión bibliográfica: estructura de votación y el éxito de candidatas mujeres

La bibliografía sobre sistemas electorales presenta un animado debate sobre las implicancias de la estructura de votación para el éxito de candidatas mujeres. En ocasiones, la discusión se enmarca en términos muy generales (centrada en candidatos versus centrada en partidos) a través de distintos tipos de sistemas electorales. En otros casos, la manzana de la discordia es el éxito relativo de las mujeres que compiten por ocupar cargos públicos bajo las variantes de RP en listas abiertas o cerradas. Bajo la RP en listas cerradas, los votantes eligen únicamente entre listas alternativas, no entre candidatos individuales, y los escaños ganados por cada lista son ocupados por los candidatos en el orden en que aparecen. Bajo la RP en listas abiertas,

3 Calculado a partir de información electoral correspondiente a 2018, proporcionada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

se permite o requiere que los votantes elijan sus candidatos. Los escaños son asignados entre las listas según las respectivas proporciones de votación recibidas, pero los votos obtenidos por los candidatos individuales determinan quién ocupará los escaños.

Varios estudios pioneros sostenían que las mujeres tienen mayores probabilidades de resultar elegidas cuando los votantes eligen candidatos individuales bajo formatos abiertos o flexibles⁴ (Rule & Shugart, 1995; Shugart, 1994; Taagepera, 1994), pero desde finales de la década de 1990, los estudiosos han considerado que, por lo general, las listas cerradas son más favorables a las mujeres (por ejemplo: Ballington, 2005, p. 116; Farrell, 2011, p. 164; Htun, 2005; Htun & Jones, 2002, p. 167; Jones, 1998; Jones & Navia, 1999; Norris, 2004, p. 197). Esta tendencia ha coincidido con la adopción de cuotas de género, normas de ubicación⁵ y –más recientemente– paridad con alternancia de candidaturas por género, en especial en América Latina. Mientras que las cuotas de género incrementan el número de candidatas mujeres en listas tanto cerradas como abiertas, las normas de ubicación y las medidas para asegurar la paridad están diseñadas para listas cerradas; de hecho, no tienen mucho sentido dentro de listas abiertas. No resulta del todo claro, sin embargo, que las listas cerradas sin normas de ubicación ni medidas de paridad resulten más favorables para las mujeres que las listas abiertas.

Los estudiosos también consideran las listas cerradas como más favorables porque son el formato más común en los sistemas de RP, los cuales son más pensados para las mujeres que la elección por mayoría relativa y otros sistemas no proporcionales. De hecho, «la bibliografía implícitamente ha equiparado la PR con *listas cerradas*» (Shugart, 2005, p. 38; el énfasis en el original). En contraste, los formatos abiertos y flexibles varían ampliamente, no han sido suficientemente analizados y su comprensión es deficiente incluso por parte de muchos especialistas en sistemas electorales (Shugart, 2005, pp. 39-44).

Algunos académicos han sugerido que el impacto de la estructura de votación puede variar, o incluso que no importa en absoluto. Según Matland, «[l]a pregunta crucial consiste en si resulta más fácil convencer a los electores de votar activamente por mujeres candidatas, o convencer a quienes actúan como filtros en los partidos de que incluir a más mujeres en posiciones prominentes en las listas del partido es al mismo tiempo justo y, lo que es

4 Empleados principalmente en Europa, los formatos flexibles «otorgan tanto a los líderes de partidos como a los votantes cierta capacidad para opinar respecto a la asignación de escaños de una lista entre sus candidatos» (Cox, 1997, p. 61).

5 Las normas de ubicación son medidas que garantizan que algunas candidatas mujeres reciban posiciones elegibles en listas cerradas.

más importante, acertado en términos estratégicos» (2005, p. 104). Si la primera opción es cierta, las candidatas mujeres tienen más probabilidades de éxito postulando en listas abiertas, pero las listas cerradas probablemente beneficien más a las mujeres que compiten por ocupar cargos públicos si se cumple la segunda premisa. Matland considera que las ventajas comparativas de las listas abiertas y cerradas pueden variar de país en país. En un estudio realizado en todo el mundo con sistemas de listas de RP a nivel nacional, este autor no encontró una relación significativa entre la estructura de votación y la elección de mujeres (Schmidt, 2009).

En un estudio innovador, Valdini propone como hipótesis que el «voto personal» para candidatos específicos «tiene un efecto condicional que depende del nivel de sesgo contra las mujeres líderes en una sociedad. En ciertos entornos culturales, el voto personal no tiene efecto sobre el éxito de las candidatas mujeres. Sin embargo, en otros contextos, tiene un poderoso efecto negativo sobre la representación legislativa de las mujeres» (2013, p. 80). Su análisis de los datos de opinión pública provenientes de 23 democracias presta significativo respaldo a esta hipótesis. La autora, sin embargo, no mide las opiniones de quienes actúan como filtros en los partidos, quienes cumplen un papel decisivo en elaborar las listas cerradas y pueden ser más o menos sesgados que el público en general contra las mujeres. Ello no obstante, el trabajo pionero de Valdini es especialmente relevante para este artículo. Si el impacto de la estructura de votación varía de acuerdo con la cultura, entonces es probable que se produzcan resultados diferentes no solo a través de culturas políticas nacionales dispares sino también **en el interior** de países donde las actitudes culturales hacia el liderazgo de las mujeres difieren de maneras significativas.

El Perú ofrece un contexto ideal para poder a prueba las ideas de Valdini dentro de un mismo país, empleando un diseño cuasiexperimental. Tal como se mencionó en la introducción, en el Perú se han usado desde hace mucho una variante de PR de lista abierta y un sistema mayoritario de lista cerrada para diferentes tipos de elecciones. De un lado, el Perú se encuentra altamente centralizado con un contexto institucional y legal común que minimiza los impactos de tales variables intervinientes como acceso de los candidatos a recursos y patrones de carreras. De otro lado, el país presenta un alto grado de desigualdad socioeconómica –al igual que gran parte de América Latina– y la diversidad cultural es especialmente rica en el Perú y los demás países andinos, donde alguna vez florecieron los incas y otras sofisticadas civilizaciones indígenas. Resulta particularmente llamativo el contraste entre la relativamente rica y progresista ciudad capital de Lima y las provincias –que por lo general son más pobres y tradicionales–. Si Val-

dini está en lo cierto, las candidatas mujeres deberían resultar mucho más favorecidas compitiendo bajo listas abiertas en Lima que en las provincias (hipótesis I), y las disparidades en la elección de mujeres bajo estructuras de votación alternativas (listas abiertas versus cerradas) deberían ser mayores en las provincias que en la capital (hipótesis II). Este artículo presenta evidencia empírica que respalda fuertemente ambas hipótesis.

2. Magnitud del distrito electoral

La magnitud del distrito se refiere al número de escaños o cargos públicos ocupados en un distrito electoral⁶ en una elección determinada. El concepto ha sido una variable clave en estudios electorales al menos desde la publicación del influyente trabajo de Rae (1967), hace más de medio siglo. Se considera que magnitudes de distrito más altas en sistemas de listas de RP facilitan la elección de mujeres, de quienes se asume que ocupan posiciones más bajas en listas cerradas o son menos competitivas en listas abiertas. Por consiguiente, cuando todas las demás variables permanecen constantes, el incremento del número de escaños en un distrito electoral (es decir, una magnitud mayor del distrito) debe estimular las oportunidades para que las mujeres obtengan cargos públicos. Sin embargo, la evidencia que respalda este argumento proviene de manera mayoritaria, por no decir exclusiva, de sistemas de listas cerradas. Las candidatas mujeres pueden no beneficiarse de altas magnitudes de distrito en una competencia de lista abierta como las elecciones congresales en el Perú. Más aún: tal como se discute a continuación, esta variable tiene una lógica distinta bajo listas mayoritarias, como el sistema empleado en las elecciones municipales en el Perú.

En el Perú y en otros países latinoamericanos tienden a encontrarse altas magnitudes distritales en áreas urbanas como Lima, las cuales también presentan contextos socioeconómicos más favorables para la elección de mujeres. Por consiguiente, la magnitud del distrito puede brindar una explicación alternativa cuando las mujeres son elegidas en proporciones relativamente altas en áreas donde culturalmente las mujeres líderes reciben mayor respaldo.

Un concepto estrechamente relacionado con el anterior es la magnitud del partido —el número de miembros en la delegación de un partido provenientes de un distrito electoral que obtienen cargos públicos en la misma elección—. Magnitudes distritales más altas son asociadas generalmente con delegaciones partidarias más numerosas, pero la magnitud del partido también depende de otros factores, en especial de la distribución del voto y

6 Un distrito electoral es la unidad que elige cargos públicos y no debe ser confundido con subdivisiones políticas. En el Perú, los «distritos» constituyen el último nivel de organización territorial.

de normas para asignar escaños entre los partidos. Matland (1993) sostiene que la magnitud de los partidos está asociada con el éxito de las candidatas mujeres de manera aún más directa que la magnitud distrital. Una vez más, se asume que las mujeres ocupan posiciones más bajas en listas cerradas o que resultan menos competitivas en listas abiertas.

3. RP de listas abiertas en elecciones congresales

Todas las elecciones en el Perú se celebran mediante el sufragio virtualmente universal de los electores adultos. La votación es obligatoria para ciudadanos mayores de 18 y menores de 70 años. Los partidos pueden nominar listas de candidatos o formar alianzas para postular listas conjuntas en elecciones nacionales, regionales y locales. En el año 1997 se adoptó una cuota de género del 25%, y el porcentaje se elevó al 30% en el año 2000.

Cada cinco años se celebran elecciones congresales, simultáneamente con la primera ronda de las elecciones presidenciales, utilizando un sistema de RP de lista partidaria con sistema D'Hondt del promedio mayor, adoptado en 1962. Desde el año 1985, el Perú ha empleado una variante de RP con lista abierta llamado el «doble voto preferencial opcional» para las elecciones legislativas. Bajo este formato, los ciudadanos votan por una lista marcando el símbolo de un partido o alianza electoral. A continuación, tienen la opción de votar por uno o dos candidatos en la lista de su elección, escribiendo el/los número(s) respectivo(s) de el/los candidato(s) en recuadros que se encuentran al lado del símbolo. Se asignan escaños a las listas en la proporción que reciben de votos válidos, pero son los votos preferenciales (y no el orden de la lista) lo que determina qué candidatos ocupan esos escaños. En 1978 se había empleado un antecedente de este sistema con un voto preferencial único para elegir una Asamblea Constituyente (AC). Las listas cerradas solo fueron empleadas en 1980.

A pesar de esta continuidad básica de la RP con listas abiertas, las elecciones legislativas han sido objeto de significativas variaciones, debido a cambios en la estructura del Congreso y los distritos electorales utilizados para elegir las listas. Desde 1980 hasta 1992, el Perú tuvo un Congreso bicameral con una Cámara de Diputados de 180 miembros y un Senado compuesto por 60 miembros. La Cámara de Diputados era elegida por los departamentos, con un distrito especial de 40 miembros para Lima Metropolitana. La magnitud promedio de los otros distritos electorales era de apenas 5,7. En contraste, el Senado era elegido mediante un distrito único nacional, el cual había sido empleado para elegir la AC de 100 miembros en 1978.

Luego de que Alberto Fujimori disolviera el Congreso mediante el autogolpe de 1992, fue elegido un Congreso Constituyente Democrático

(CCD) de 80 miembros a través de un distrito único nacional para funcionar a la vez como la legislatura nacional y como una asamblea constituyente. La Constitución de 1993, aún vigente, estableció un Congreso unicameral, inicialmente de 120 miembros. En el gobierno de Fujimori, el distrito único nacional siguió siendo empleado en las elecciones congresales de 1995 y 2000.

Desde el colapso del régimen de Fujimori a finales del año 2000, el Congreso unicameral ha sido elegido por departamentos, ahora también llamados regiones. En 2001 y 2006, el Departamento (Región) de Lima, el cual también incluye a los peruanos que viven en el exterior, contaba con 35 escaños en el Congreso unicameral, mientras que la magnitud promedio de los distritos electorales restantes llegaba a un muy bajo nivel de 3,4. Una enmienda constitucional posterior incrementó modestamente el tamaño del Congreso de 120 a 130 miembros y estableció un distrito electoral especial para Lima Metropolitana y los ciudadanos peruanos que viven en el exterior. Desde el año 2011, este distrito especial ha ocupado 36 escaños en un Congreso ligeramente más grande, con una magnitud de distrito ligeramente superior de 3,8 para el resto del país.

4. Elecciones mayoritarias con listas cerradas para Gobiernos municipales

Desde 1998, se han realizado elecciones municipales cada cuatro años y, desde 2002, se han celebrado conjuntamente con las elecciones regionales. En el Perú existen dos niveles de gobierno municipal. Los votantes eligen a alcaldes y regidores en cada una de las 196 provincias del país. Estas autoridades gobiernan tanto la provincia en su conjunto como su capital distrital, pero en otros puntos de la provincia los votantes también eligen alcaldes y regidores para sus respectivos distritos. Al celebrarse las últimas elecciones locales en 2018, había 1.678 Gobiernos municipales a nivel distrital⁷. Los ciudadanos votan por separado por cada nivel de gobierno municipal, pero los votos para cargos del Ejecutivo y el Legislativo se combinan en cada nivel. En otras palabras, todos los votantes sufragan una vez por una lista única de candidatas para elegir alcalde y regidores a nivel provincial, y la mayoría de ellos también depositan una vez más otro voto por una lista única de candidatas para alcalde y regidores a nivel distrital.

Una fórmula estándar, basada en la población, determina el número de regidores municipales. Más del 90% de los concejos distritales solo tienen

⁷ Las cifras correspondientes a la elección de 2018 en esta sección fueron calculadas a partir de información proporcionada por el JNE.

cinco miembros, pero unos pocos tienen más: hasta 15 en Lima, 13 en el Callao y 11 en todos los demás distritos. Los 42 concejos distritales en Lima tienen casi el doble de miembros, en promedio, que en el resto del Perú (10,05 versus 5,22, en 2018).

Las elecciones municipales se realizan en listas cerradas tanto a nivel provincial como distrital; por consiguiente, los escaños de concejales que un partido o alianza electoral obtiene son ocupados por candidatos en el orden en que aparecen en su lista. Más aún: las elecciones para ambos niveles de gobierno municipal se han celebrado bajo un formato mayoritario desde 1983. Si una lista gana una mayoría del voto válido, los escaños de los concejales se asignan según el método D'Hondt de RP, pero este es rara vez el caso, dados los elevadísimos niveles de fragmentación de los partidos. Sin embargo, una lista que gana siquiera una pequeña mayoría relativa recibe «la mitad más uno» de los escaños, mientras que los restantes son asignados por el método D'Hondt a las otras listas que llegan al umbral del 5% de la votación (Ley 23671). Desde la promulgación de la legislación sobre las elecciones municipales (Ley 26864) en 1997, ha prevalecido una interpretación maximalista de la norma de «la mitad más uno»: 4 escaños de 5, 5 escaños de 7, 6 escaños de 9, 7 escaños de 11, y así por el estilo. Esta fórmula mayoritaria produce magnitudes de partido más altas que las que resultarían bajo la RP, pero debe recordarse que las elecciones municipales se celebran en distritos de baja magnitud fuera de Lima y de unas pocas ciudades importantes. Por consiguiente, las elecciones municipales mayoritarias en el Perú producen magnitudes de partido que son similares a las que se encuentran en otras localidades bajo el sistema de RP de listas cerradas con magnitudes distritales moderadas.

5. Disparidades de género entre Lima y las provincias

En 2017, el Perú presentaba una calificación de 0,750 en el índice de desarrollo humano (IDH) –ligeramente menor que la calificación general de 0,758 para la región de América Latina y el Caribe (LAC)–, la cual lo colocaba en el puesto 89 entre 189 países calificados. Cuando se adecúan las calificaciones del IDH para considerar la desigualdad socioeconómica, el Perú cae ligeramente al lugar 91, pero su calificación reajustada (0,606) es algo más alta que la calificación reajustada de la región LAC (0,593) porque otros países importantes de la región presentan disparidades incluso más agudas. Más aún: el Perú aparece en el puesto 83 a nivel mundial en términos de equidad de género, con una calificación aproximadamente un 5%

mejor que la de la región LAC⁸. En consecuencia, el Perú es un país bastante típico en América Latina que presenta una desigualdad socioeconómica y de género ligeramente menor que el promedio regional.

La combinación de estos indicadores ayuda a ubicar al Perú en una perspectiva global y regional, pero puede encubrir patentes disparidades internas, en especial entre la ciudad capital de Lima –la cual en el censo de 2017 representaba el 29,2 % de la población nacional– y otras partes del país. Las mujeres tienen muchas más oportunidades en la capital, la cual tiene un nivel de desarrollo socioeconómico marcadamente más alto, así como menores niveles de desigualdad y discriminación de género que otras zonas del Perú. Aunque los contextos socioeconómicos relacionados con el género varían de manera considerable a través de distintas regiones y dentro de la desbordante capital, las comparaciones entre Lima y el resto del país hacen posible contar con datos socioeconómicos, encuestas e información electoral consistentes a lo largo de un período prolongado. Más aún: cualquier diferencia en los indicadores promedio correspondientes a la capital y el resto del Perú **minimiza** las disparidades entre Lima y las áreas tradicionales. Ello es especialmente cierto dado que la adyacente ciudad portuaria del Callao –que es muy similar a Lima– está incluida como parte del resto del Perú en la mayoría de los ejemplos posteriormente citados en esta sección⁹.

Las mujeres en Lima tienen un 12% más probabilidades de emplear métodos anticonceptivos modernos que aquellas que viven en otras zonas del país, y un 24% más que las que viven en áreas rurales. En promedio, las mujeres que viven en Lima dan a luz a su primer hijo a los 24,5 años, en comparación con 21,5 años para mujeres que viven en otras partes del país y 20,1 años para las que viven en áreas rurales. El 84,5% de los bebés nacidos en Lima provienen de alumbramientos asistidos por doctores, pero tal es el caso solo para el 59,2% de los que nacen en el resto del país y únicamente para el 44,3% de los que nacen en áreas rurales. Durante el quinquenio 2015-2020, la expectativa de vida para las mujeres en el Departamento de Lima es de 80,8 años, en comparación con 76,4 años en otras zonas del país.

Las disparidades en función de género y región son particularmente pronunciadas en relación con la educación. En Lima, son analfabetos apenas el

8 PNUD (2018, cuadros 1, 3, 5). La calificación del Perú según el índice de desigualdad de género es 0,368, en comparación con 0,386 correspondiente a la región de América Latina y el Caribe. Una calificación menor indica mayor desigualdad de género.

9 Las comparaciones socioeconómicas en esta sección se basan en datos proporcionados por el INEI (2019, «Censos» e «Indicadores de género», cuadros 1.1, 2.1, 2.10, 2.20, 2.22, 3.7, 3.10, 3.13, 5.26, 5.34, 5.50, 6.14, 6.17, 6.28, 6.29, 7.1, 8.6 y 8.18). A menos que se especifique lo contrario, las comparaciones se basan en datos del censo realizado en 2017, y «Lima» o «mujeres en Lima» se refieren a la Provincia de Lima.

2,9% de las mujeres y el 1,0% de los hombres mayores de 15 años de edad, en comparación con el 11,1% de las mujeres y el 3,8% de los hombres en el resto del Perú, y un 23,5% de las mujeres y un 7,4% de los hombres en zonas rurales. Entre los peruanos mayores de 25 años de edad, el 81,4% de las mujeres y el 89,4% de los hombres en Lima han culminado estudios secundarios, en contraste con el 55,8% de las mujeres y el 67,8% de los hombres en el resto del país. La división de las cifras respectivas a la educación secundaria de las mujeres entre las que corresponden a los hombres produce una tasa relativa mujer/hombre de 0,91 en Lima y 0,82 en otras áreas del país. En este ejemplo y en los subsiguientes, las tasas relativas más altas indican un mayor avance para las mujeres. Los lectores atentos notarán que las tasas relativas mujer/hombre son las más altas consistentemente en Lima o en Lima-Callao.

Las mujeres más jóvenes están reduciendo rápidamente la brecha de género en cuanto a educación, especialmente en Lima y Callao. En 2017, el 78,8% de las mujeres culminaron la secundaria a la edad esperada de 16 años en Lima-Callao, mientras que solo el 56,9% de los hombres hizo lo mismo (tasa relativa mujer/hombre = 1,38), en comparación con el 56,1% de las mujeres y el 48,2% de los hombres en otras partes del Perú (tasa relativa = 1,16), y el 39,6% de las mujeres y el 37% de los hombres en zonas rurales (tasa relativa = 1,07). En 2017, entre los peruanos con edades que van de los 17 a los 24 años, el 36,9% de las mujeres y el 32,2% de los hombres en Lima-Callao cursaban instrucción postsecundaria (tasa relativa = 1,15), en contraste con el 30,6% de las mujeres y el 27% de los hombres en otras partes del país (tasa relativa = 1,13), y apenas el 16,3% de las mujeres y el 15,7% de los hombres en zonas rurales (tasa relativa = 1,04). Mientras que en Lima-Callao el 66,1% de las mujeres y el 72,7% de los hombres usan Internet (tasa relativa = 0,91), en el resto del Perú lo usan el 35,9% de las mujeres y el 41,9% de los hombres (tasa relativa = 0,86), y apenas el 12,5% de las mujeres y el 17,9% de los hombres ingresan al espacio virtual en zonas rurales (tasa relativa = 0,70).

Las mujeres empleadas en Lima ganan un 73% más que sus pares en el resto del Perú y más de tres veces y media lo que ganan mujeres que trabajan en áreas rurales. Más aún: los ingresos de las mujeres equivalen al 71,6% de los que corresponden a los hombres en Lima-Callao, pero apenas el 65,9% de los ingresos de los hombres en otras zonas del país. En comparación con las demás mujeres en el Perú, las que viven en Lima tienen el doble de probabilidades de contar con cobertura del sistema de pensiones y una probabilidad un 23% menor de estar empleadas en el sector informal. Las mujeres solteras en la capital tienen un 20% menos probabilidades de

carecer de un ingreso propio que aquellas que viven en otras áreas del país. Información elaborada el año 2010 muestra que las mujeres en Lima-Callao dedicaban en promedio 43 horas y 40 minutos semanales a realizar trabajo remunerado, y 35 horas y 44 minutos a trabajo doméstico no remunerado. En contraste, las mujeres en otras partes del Perú dedicaban 41 horas y 17 minutos semanales a realizar trabajo doméstico no remunerado y 32 horas y 58 minutos al trabajo remunerado.

En años recientes, los medios de comunicación en el Perú y el extranjero han presentado de manera prominente información sobre incidentes de acoso sexual, abuso físico contra las mujeres e incluso feminicidios en Lima (por ejemplo: Navarrete, 2014; Krumholtz, 2018). Existe una mayor probabilidad de que este tipo de incidentes sean denunciados por las víctimas y que reciban cobertura mediática en la capital que aquellos que ocurren en otras partes del Perú; más aún: estos incidentes a menudo involucran a migrantes de las provincias o las hijas de estos. Ello no obstante, los estudios y registros oficiales indican que este tipo de incidentes ocurren en tasas incluso mayores en el interior del país. Un 4,9% de las mujeres en Lima declaran haber experimentado violencia sexual a manos de un cónyuge o conviviente, en comparación con un 7,2% de las mujeres en el resto del Perú, incluyendo un 8,8% de casos en la sierra. Los incidentes de violencia doméstica y/o sexual per cápita, denunciados por mujeres y registrados en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables son un 19,1% menos frecuentes en Lima que en otras partes del país, mientras que los casos de feminicidio registrados por el Ministerio Público durante el período 2009-2016 son un 14,3% menos frecuentes en la capital que en otras partes del país.

«Las actitudes favorables hacia las mujeres en el área política son consistentemente más fuertes en Lima», aunque las diferencias culturales entre la capital y otras áreas del Perú se han reducido considerablemente en años recientes (Schmidt, 2017, pp. 146-147). En zonas rurales, potenciales candidatas mujeres que aspiran a cargos públicos han enfrentado a menudo rechazo público por parte de sus cónyuges y han sido objeto de ridículo por parte de sus comunidades (Yáñez, 1999, p. 108). Las mujeres que son elegidas como regidores en sus municipalidades en provincias han soportado con frecuencia entornos hostiles para el cumplimiento de sus funciones, e incluso incidentes de violencia (Ruiz Bravo & Córdoba Huaytán, 2010). En una encuesta nacional de líderes mujeres, Lima representaba el 15,7% de los incidentes declarados de acoso sexual, apenas la mitad de su proporción de la población (Transparencia, 2014). En una encuesta sobre candidatas mujeres que participaban en las elecciones regionales y municipales de 2014, se encontró que la mayoría de los incidentes de acoso sexual declarados

ocurrieron fuera de la capital, especialmente en la sierra sur (Pinedo *et al.*, 2017, pp. 44-47).

6. Voto preferencial en el distrito único nacional

Tal como se señaló antes, durante la época de Fujimori se empleó un distrito único nacional para elegir un Congreso unicameral establecido por la Constitución de 1993. Una consecuencia imprevista de este formato fue que mujeres profesionales de Lima-Callao pudieron hacer campaña por todo el país para competir por los escaños. El carácter nacional de las elecciones congresales también centralizó las nominaciones en manos de líderes de partidos basados en la capital, quienes eran generalmente más empáticos con candidatas mujeres que los intermediarios del poder político en las regiones del interior del país. Más aún: el distrito único nacional magnificaba la importancia de Lima-Callao, debido a la mayor probabilidad de que ciudadanos con mayores recursos económicos y nivel educativo utilicen la opción del voto preferencial para beneficiar a uno o dos candidatos de su elección. En el año 2000, Lima-Callao representaba el 34,2% de todos los votantes en el Perú, pero el 40,9% de todos los votos preferenciales y el 44,9% de aquellos que sufragaron por candidatos ganadores (ONPE, 2002).

Las filas superiores de datos en la tabla 1 muestran el número promedio de votos preferenciales para candidatas mujeres y hombres que ganaron la elección en el distrito único nacional en 1995 y 2000. Los promedios nacionales están desagregados para Lima-Callao y el resto del Perú. En ambos años, Lima-Callao aportó la mayoría de los votos preferenciales de las candidatas mujeres que resultaron elegidas, aunque la mayoría de los votantes vivían en otros lugares. En contraste, los candidatos hombres que ganaron la elección cosecharon la mayoría de sus votos preferenciales en las provincias. Más aún: tanto en 1995 como en 2000, hubo significativas diferencias entre Lima-Callao y el resto del Perú en términos del porcentaje del voto recibido por candidatos ganadores mujeres y hombres (de un nivel 0,01; prueba bilateral). Estos patrones de votación proporcionan fuerte respaldo a la hipótesis I.

¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

Tabla 1
Votos preferenciales en el distrito electoral nacional único

	1995			2000		
	Lima-Callao	Resto del Perú	Todo el Perú	Lima-Callao	Resto del Perú	Todo el Perú
Promedio de todos los candidatos ganadores						
Mujeres	30.908 (50,5%)	30.336 (49,5%)	61.244**	29.445 (58,7%)	20.710 (41,3%)	50.155**
Hombres	6.535 (36,6%)	11.327 (63,4%)	17.862**	22.840 (41,4%)	32.305 (58,6%)	55.145**
Promedio de candidatos ganadores que no encabezan la lista						
Mujeres	10.043 (46,0%)	11.799 (54,0%)	21.842*	29.445 (58,7%)	20.710 (41,3%)	50.155**
Hombres	4.774 (32,6%)	9.872 (67,4%)	14.646*	18.188 (40,8%)	26.406 (59,2%)	44.594**

Notas:

* Diferencias significativas a nivel 0,019 (prueba bilateral) entre los porcentajes del voto recibido de Lima-Callao y del resto del Perú por candidatos ganadores mujeres y hombres.

** Diferencias significativas a nivel 0,01 (prueba bilateral) entre los porcentajes del voto recibido de Lima-Callao y del resto del Perú por candidatos ganadores mujeres y hombres.

Fuentes: JNE (1995b) y ONPE (2002).

Aunque las elecciones congresales en el Perú se celebran mediante listas abiertas, los partidos y alianzas típicamente colocan a sus candidatos «estelares» en los primeros lugares de sus listas, esperando atraer apoyo para las listas en su conjunto. En 1995, Martha Chávez –vehemente defensora del presidente Alberto Fujimori– encabezó la lista de su alianza electoral, la cual ganó abrumadoramente y capturó el 56% de los escaños en el Congreso. Mayormente por esta razón, el número promedio de votos recibidos por las candidatas mujeres ganadoras en 1995 fue casi tres y media veces mayor que el promedio para los candidatos ganadores hombres, tal como se muestra en las primeras filas de la tabla 1. Uno se pregunta si la hipótesis I aún se mantendría si Chávez y otros candidatos «estelares» fuesen excluidos de los primeros lugares de la lista.

Las filas inferiores de la tabla 1 muestran el número promedio de votos preferenciales para candidatos ganadores mujeres y hombres que no encabezaron sus respectivas listas, desagregando una vez más los promedios nacionales correspondientes a Lima-Callao y al resto del Perú. Excluyendo a Chávez y a otros candidatos que encabezaron las listas en 1995, las candidatas ganadoras mujeres obtuvieron el 46% de sus votos preferenciales de Lima-Callao ese año, en comparación con solo el 32,6% recibido por

los candidatos ganadores hombres. Las diferencias en las bases de apoyo de candidatos ganadores mujeres y hombres son estadísticamente significativas en el nivel 0,019 (prueba bilateral).

Los hombres encabezaban todas las listas que compitieron en la elección de 2000, cuando las bases de apoyo para candidatos ganadores mujeres y hombres eran un reflejo casi perfecto unas de las otras. Las congresistas elegidas en el año 2000 obtuvieron el 58,7% de sus votos preferenciales en Lima-Callao y el 41,3% restantes en el resto del Perú, mientras que los congresistas hombres elegidos ese mismo año obtuvieron el 58,6% de sus votos preferenciales en las provincias y el 41,4% en Lima-Callao. Se produjo virtualmente el mismo patrón de respaldo detrás de las victorias de los hombres que no encabezaban sus listas. Las diferencias en las bases de apoyo para candidatos ganadores mujeres y hombres eran estadísticamente significativas en el nivel 0,01 (prueba bilateral).

Mirando nuevamente las filas superiores de datos en la tabla 1, la disminución del número promedio de votos preferenciales recibidos por candidatas ganadoras en el año 2000 reflejaba la ausencia de cualquier candidata mujer «estelar», así como el mayor número de mujeres postulando a cargos públicos ese año tras la adopción de la cuota de género del 25%. Los resultados de candidatos ganadores que no encabezaron sus listas en las filas inferiores de la tabla 1 son mucho más reconfortantes: las candidatas ganadoras mujeres en el año 2000 continuaron promediando más votos preferenciales que los candidatos ganadores hombres, y sumaron más del doble del número promedio de votos preferenciales recibidos en 1995. De hecho, el número de mujeres elegidas al Congreso se duplicó entre 1995 y 2000.

En resumen, la evidencia en la tabla 1 brinda fuerte respaldo a la hipótesis I. Cuando todos los miembros del Congreso fueron elegidos por votación con lista abierta en un distrito único nacional, las candidatas mujeres obtuvieron resultados mucho mejores en Lima que en las provincias. Este patrón también se mantiene si excluimos a candidatos «estelares» de los primeros lugares de las listas.

7. Listas abiertas versus cerradas: elecciones al Congreso y a concejos distritales

Desde que Fujimori huyó del Perú a finales del año 2000, el país ha elegido a miembros del Congreso unicameral sobre la base de departamentos (regiones). Las filas superiores de datos en la tabla 2 presentan el porcentaje de escaños congresales ocupados por mujeres desde 2001. Las filas inferiores de datos en la tabla presentan el porcentaje de escaños en concejos distritales ocupados por mujeres desde la adopción de cuotas de género en 1997. La

¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

tabla 2 desagrega los datos para ambos tipos de cargos en Lima y el resto del Perú, mostrando tasas relativas del último respecto a la primera¹⁰. Los porcentajes y proporciones en la tabla muestran que las mujeres en Lima han tenido mayor éxito que en las provincias **tanto** en elecciones con listas abiertas para el Congreso como en elecciones con listas cerradas para los concejos distritales.

Tabla 2
Esaños en el congreso y en concejos distritales (porcentaje de mujeres)

	1998	2001	2002	2006	2010	2011	2014	2016	2018	Promedio
	Cuota 25%	Cuota 30%								
Congreso unicameral (RP de lista abierta)										
Lima*	---	31,4	---	31,4	---	33,3	---	33,3	---	32,4
Resto del Perú	---	12,9	---	28,2	---	17,0	---	25,5	---	20,9
Resto del Perú/ Lima (%)	---	41,1	---	89,8	---	51,1	---	76,6	---	64,5
Concejos distritales (lista mayoritaria cerrada)										
Lima Metropolitana (LM)	29,7	---	25,8	31,8	30,9	---	36,7	---	39,8	32,5
Resto del Perú	23,5	---	26,9	28,2	27,9	---	28,7	---	30,3	27,6
Resto del Perú/ (LM) (%)	79,1	---	104,3	88,7	90,3	---	78,2	---	76,1	84,9

Nota:

* Departamento de Lima y peruanos que viven en el exterior en 2001 y 2006; Lima Metropolitana (Provincia de Lima) y peruanos que viven en el exterior en 2011 y 2016.

Fuentes: datos publicados en *El Comercio* (1999), JNE (1999; 2001, pp. 39-48; 2006a, pp. 30, 36-38; 2006b; 2006c; 2006d; 2006e, pp. 21-27; 2011a; 2016c), MMR (1998, pp. 78-131), y datos proporcionados por Zoila I. Cruz Molina de International IDEA y Milagros Suito del JNE.

Los datos correspondientes a elecciones congresales con listas abiertas en las filas superiores de la tabla 2 brindan fuerte respaldo a la hipótesis I. Desde el año 2001 las mujeres han ocupado un promedio del 32,4% de los esaños del Congreso correspondientes a Lima, en comparación con apenas el 20,9% de aquellos correspondientes al resto del Perú¹¹. La pro-

10 Las comparaciones a nivel provincial o regional resultan problemáticas o imposibles. Lima solo cuenta con un concejo provincial, el cual tiene una mayor magnitud como distrito electoral que sus similares en otras localidades. Elecciones regionales recientes han recurrido a listas cerradas de representación proporcional en algunos distritos de menores magnitudes, pero ninguna elección de este tipo se ha realizado en Lima Metropolitana.

11 Se puede consultar el trabajo de Uchuypona Soria y Freidenberg (2017) para conocer un análisis

porción promedio del resto del Perú respecto a Lima es del 64,5%. Estas diferencias no pueden ser explicadas por magnitud del distrito, la cual es mucho mayor para las elecciones congresales en Lima que en el resto del país. Con una sola excepción (2001), las correlaciones entre magnitud de distrito y porcentaje de escaños congresales ocupados por mujeres –calculados a partir de fuentes para la tabla 2– son leves o incluso negativas. Más aún: la magnitud de distrito no puede explicar los patrones de votación en el distrito único nacional discutido en la sección anterior, ni los resultados de las comparaciones contrafácticas desarrolladas en la siguiente sección.

Solo en el año 2006, bajo circunstancias bastante inusuales, las mujeres que competían en las provincias para ser elegidas al Congreso se acercaron al nivel de éxito de las candidatas mujeres en Lima (tasa relativa = 89,8%). Ese año, un candidato ajeno a las esferas políticas, Ollanta Humala, ganó la primera ronda de la elección presidencial, pero perdió estrechamente la segunda vuelta. Habiéndose visto impedido de registrar su partido, Humala postuló como el candidato de Unión por el Perú (UPP), partido de tendencia izquierdista con un consistente perfil de nominación de candidatas mujeres (Schmidt, 2011, p. 29). La victoria de Humala en la primera vuelta resultó tremendamente ventajosa para las listas dominadas por UPP, y las mujeres ganaron un tercio de los 45 escaños en el bloque humalista. Más aún: Humala era mucho más popular en las provincias que en Lima, y solo una de las 15 mujeres elegidas en listas de UPP representaba a la capital (JNE, 2006a).

Los datos sobre elecciones mayoritarias con listas cerradas para concejos distritales en las filas inferiores de la tabla 2 muestran que, desde la adopción de cuotas, las mujeres han ocupado un promedio del 32,5% de los cargos de concejales distritales en Lima en comparación con el 27,6% en el resto del Perú. Las candidatas de Lima han ganado un mayor porcentaje de cargos en cinco de las seis elecciones postcuota. La excepción se dio en 2002, luego de que el activismo feminista en la capital declinase tras la conclusión del proyecto Promujer, lanzado conjuntamente en 1998 por cinco ONG con sede en Lima para reclutar y capacitar a candidatas mujeres, al mismo tiempo que presionaban con éxito a los líderes de los partidos para sobrepasar la cuota. Una prueba de diferencias de promedios, empleando datos provenientes de fuentes en la tabla 2, muestra que el declive de los cargos ocupados por mujeres en 2002 fue significativamente mayor en distritos donde Promujer había estado más activo (nivel 0,01; prueba bilateral).

de los factores que facilitan la elección de mujeres dentro de una lista abierta en las elecciones congresales de 2016.

Tal como en el caso de las elecciones congresales, el mayor éxito de las candidatas limeñas en elecciones municipales no puede ser atribuido a una mayor magnitud del distrito electoral. De hecho, en sistemas electorales mayoritarios con cuotas de género, las magnitudes distritales más bajas pueden en realidad favorecer la elección de mujeres. Recuérdese que bajo la interpretación maximalista de la norma de la mitad más uno, la lista ganadora recibe cuatro de los puestos en concejos de cinco miembros, lo cual constituye la abrumadora mayoría de los concejos distritales en el Perú. Dado que cada lista de cinco candidatos debe incluir al menos dos mujeres para cumplir la cuota de género del 25% o el 30%, al menos una candidata mujer resultará elegida, incluso si el partido o alianza ganador solo cumple mínimamente con la cuota y coloca a ambas mujeres en los últimos puestos de la lista. Esta candidata representará el 25% de la delegación de la lista y el 20% de la membresía total del concejo. Esta representación de mujeres garantizada en distritos mayoritarios de cinco miembros es similar a las normas de ubicación que operan en RP con listas cerradas¹², y resulta mucho más prevalente en las provincias que en Lima. Por ejemplo, en 2018, el 92,9% de los concejos distritales fuera de Lima contaban solo con cinco miembros, en comparación con apenas el 14,3% en la capital¹³.

Volviendo a la hipótesis II, los datos presentados en la tabla 2 muestran que la estructura de votación supone una escasa diferencia, si acaso alguna, en la capital. Las mujeres han ocupado un promedio del 32,4% de los escaños en la delegación del Congreso en la capital, y un 32,5% de los puestos en sus concejos distritales. Las candidatas mujeres son competitivas para ganar votos preferenciales en elecciones congresales, y quienes actúan como filtros en los partidos o sus activistas prestan atención a las preferencias del electorado al elaborar las listas cerradas para elecciones municipales. Las listas en Lima con frecuencia exceden la cuota de género. Las candidatas de Lima inicialmente ganaron un porcentaje ligeramente mayor de escaños en elecciones congresales con listas abiertas, excepto en 2006, pero en años recientes han salido más beneficiadas de alguna manera en elecciones municipales con listas cerradas.

En contraste, resultan mucho mayores las disparidades en la elección de mujeres bajo estructuras de votación alternativas en las provincias, tal

12 Una vez que la cuota fue elevada al 30%, se garantizaron asimismo escaños para mujeres en los concejos de siete miembros. De manera más general, los escaños garantizados en sistemas mayoritarios con listas cerradas son una consecuencia de la interacción de dos variables –la cuota efectiva y la magnitud relativa del partido más grande–, que están ambas **negativamente** correlacionadas con la magnitud del distrito electoral (Schmidt & Saunders, 2004, pp. 715-717).

13 Calculado a partir de información electoral correspondiente a 2018, proporcionada por el JNE.

como lo predijo la hipótesis II. Las mujeres han promediado un 27,6% de los cargos en elecciones con listas cerradas para concejos distritales, pero apenas el 20,9% en elecciones con listas abiertas para el Congreso. La tasa relativa promedio para el resto del Perú con respecto a Lima es del 84,9% para concejos distritales, pero solo un 64,5% en el caso del Congreso.

8. Comparaciones contrafácticas en elecciones congresales

Aunque no son posibles las comparaciones directas de RP con listas abiertas y cerradas en Lima y las provincias (véase la nota 10), pueden crearse comparaciones contrafácticas analizando las listas de candidatos presentadas por los partidos o alianzas que ganaron escaños en el Congreso a fin de determinar cuáles candidatos hubieran sido elegidos en caso de haberse mantenido el orden de la lista. Estas comparaciones no son perfectas porque un cambio en las normas electorales podría provocar cambios en el comportamiento estratégico. Por ejemplo, cuando el Perú empleó un distrito único nacional para elecciones congresales durante la época de Fujimori, varios aspirantes de ambos géneros solicitaron el **último** puesto en la lista de 80-120 candidatos porque ello les otorgaba mayor visibilidad que a los puestos en medio de la lista. Ello no obstante, una serie de comparaciones contrafácticas resultan creíbles si producen resultados consistentes, en especial cuando se dan cambios importantes en factores clave, como la magnitud del distrito y los partidos ganadores.

La tabla 3 muestra el porcentaje real de escaños en el Congreso obtenidos por candidatas mujeres y el porcentaje contrafáctico que hubieran ganado según el orden en la lista. Cuando los resultados reales y contrafácticos varían, los porcentajes mayores han sido resaltados en **negritas**. Durante el período 1978-2000, el Perú empleó un distrito único nacional para elegir una AC, un Senado, un CCD y un Congreso unicameral. Los distritos electorales basados en departamentos (regiones) han sido empleados para elegir al Congreso unicameral desde el año 2001. El Senado fue elegido mediante lista cerrada en 1980, pero en todos los otros años los resultados reales en la tabla provienen de elecciones con lista abierta.

¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

Tabla 3
Mujeres elegidas al Congreso: resultados reales y contrafácticos
(porcentaje de mujeres)

	Lista abierta 1 voto pref.	Lista cerrada	Lista abierta (voto preferencial con doble opción)								
	Distrito electoral nacional único						Distritos electorales departamentales (regionales)				
	AC	Senado			CCD	Congreso unicameral					
	Sin cuota					Cuota 25%	Cuota 30%				
	1978	1980	1985	1990	1992	1995	2000	2001	2006	2011	2016
Todo el Perú											
Resultados reales	2,0	3,3	5,0	6,7	8,8	10,8	21,7	18,3	29,2	21,5	27,7
Por orden de lista	5,0	3,3	5,0	8,3	10,0	10,0	22,5	20,8	30,0	26,2	28,5
Lima*											
Resultados reales								31,4	31,4	33,3	33,3
Por orden de lista								34,3	31,4	25,0	30,6
Resto del Perú											
Resultados reales								12,9	28,2	17,0	25,5
Por orden de lista								15,3	29,4	26,6	27,7

Nota:

* Departamento de Lima y peruanos que viven en el extranjero en 2001 y 2006; Lima Metropolitana y peruanos que viven en el extranjero en 2001 y 2006.

Fuentes: datos publicados en Blondet y Montero (1994, pp. 122-128), *Caretas* (2001), JNE (1978; 1982; 1986, vol I, pp. 101-156; 1990; 1992; 1995a; 1995b; 2000; 2001, pp. 57-129; 2006a, pp. 16, 30; 2011b, pp. 95, 100; 2016a, pp. 69-77; 2016b, pp. 32, 36; 2016c, p. 4), ONPE (2002; 2005, p. 22), Tuesta Soldevilla (1994, pp. 64-75; 2001, pp. 66-68, 71-73, 76-88), Villanueva Flores (1998, p. 31), Webb y Fernández-Baca (2000, p. 264), Yáñez y Guillén (2001, p. 20), y conjuntos de datos sobre candidatos en las elecciones de 2006 y 2011, proporcionados por el JNE.

Los porcentajes reales y contrafácticos para todo el Perú están presentados en las dos filas superiores de datos en la tabla 3. Los números correspondientes a 1980 son redundantes porque se emplearon listas cerradas, pero los porcentajes contrafácticos son mayores en 8 de los 10 años restantes. El porcentaje real es ligeramente mayor solo en 1995 –cuando Martha Chávez encabezó la lista de Fujimori en su abrumadora victoria– y las cifras son idénticas en 1985. Dado que la mayoría de los votantes viven en provincias, el patrón consistente de estas comparaciones contrafácticas, como los

análisis en las dos secciones precedentes, sugiere categóricamente que las listas abiertas resultan contrarias a la elección de mujeres fuera de Lima.

Las filas restantes de la tabla 3 permiten probar explícitamente la hipótesis II, al desagregar datos de las elecciones congresales celebradas en distritos electorales departamentales (regionales) desde el año 2001. Más aún: nuestra confianza en estas comparaciones contrafácticas respecto a Lima y el resto del Perú debería ser incluso mayor porque las listas más cortas empleadas en las elecciones post-2001 socavaban la estrategia de solicitar el último puesto de la lista. Las comparaciones correspondientes a Lima resultan ambiguas: en 2001, hubiera sido elegido un porcentaje más alto de mujeres de haberse seguido el orden de la lista, pero las listas abiertas beneficiaron a las candidatas mujeres en 2011 y 2016, y los resultados fueron idénticos en 2006. En contraste, las candidatas mujeres en el resto del Perú hubieran ganado consistentemente un porcentaje más alto de cargos públicos si la designación hubiera seguido el orden de la lista. Por consiguiente, estas comparaciones contrafácticas desagregadas brindan fuerte respaldo a la hipótesis II: las estructuras de votación alternativas suponen escasa o ninguna diferencia en Lima, pero claramente pesan en las provincias.

9. Conclusión

El impacto de la estructura de votación (centrada en candidatos versus centrada en partidos; lista abierta versus lista cerrada) sobre la elección de mujeres ha sido un tema largamente analizado en estudios electorales. Diversos estudiosos han proporcionado hallazgos contradictorios, mientras que otros han concluido que la estructura de votación puede tener un impacto variado o puede incluso ser irrelevante al resultado. Al emplear un diseño de investigación cuasiexperimental para probar hipótesis derivadas del trabajo de Valdini (2013) que se refieren a este antiguo debate, este artículo realiza un importante aporte a la bibliografía sobre sistemas electorales. La perspectiva longitudinal y la «descripción densa» de este estudio de caso complementan el enfoque transnacional del trabajo de Valdini (2013).

En el Perú, el contexto socioeconómico y la cultura política de Lima son más conducentes al éxito de las candidatas mujeres que lo que permiten las condiciones existentes en el resto del Perú. Tal como lo anticipaba Valdini, las mujeres que compiten por escaños en el Congreso a través de elecciones de RP con listas abiertas corrieron con mejor suerte en Lima que en las provincias (hipótesis I). Sin embargo, las candidatas también tuvieron más éxito en la capital que en otros lugares durante elecciones mayoritarias con listas cerradas para concejos distritales.

También se desprende del trabajo de Valdini que las disparidades en la elección de mujeres bajo estructuras de votación alternativas deberían ser mayores en las provincias que en Lima (hipótesis II). De hecho, las proporciones promedio de escaños obtenidos por mujeres en elecciones de RP con listas abiertas para el Congreso y en elecciones mayoritarias con listas cerradas para concejos distritales resultan virtualmente idénticas en Lima (32,4% versus 32,5%), pero las candidatas mujeres en las provincias han tenido un éxito notablemente superior en las elecciones para concejos distritales (27,6% versus 20,9% para elecciones congresales). Los resultados de las comparaciones contrafácticas brindan evidencia adicional sobre la hipótesis II: las candidatas mujeres al Congreso en las provincias claramente corren con mejor suerte en elecciones de RP con listas cerradas que en elecciones de RP con listas abiertas, pero el impacto de la estructura de votación resulta ambiguo en Lima.

En el Perú, ambas hipótesis se sostienen en el transcurso del tiempo, pese a importantes variaciones en la magnitud del distrito electoral y en el sistema de partidos. Durante el período 1978-2000, se realizaron diversos tipos de elecciones congresales en un distrito único nacional, con magnitudes que oscilaban entre 60 y 120, pero, desde el año 2001, el Congreso unicameral en el Perú ha sido elegido en distritos departamentales (regionales) mucho más pequeños. Durante la década de 1980, el Perú tenía un sistema partidario endeble y en declive, mientras que en la década de 1990 se produjo el surgimiento de diversos partidos personalistas respaldando a Alberto Fujimori y a sus contrincantes, y durante la época post-Fujimori desde el año 2001 se ha producido una volatilidad electoral sin precedentes entre «anticandidatos» y «coaliciones de independientes» rivales. Ello no obstante, la relación entre la estructura de votación y la elección de mujeres en Lima y en las provincias, tal como se ha planteado en este artículo, se ha mantenido notablemente consistente.

En el futuro, será interesante apreciar si persisten estos patrones electorales, en tanto las diferencias culturales entre Lima y las provincias continúan reduciéndose. Propuestas recientes para adoptar elecciones congresales en listas cerradas con paridad, así como con alternancia de candidaturas por género, indudablemente mejorarán la representación descriptiva de las mujeres, con impacto marcadamente mayor en las provincias que en Lima.

Referencias

- Ballington, J. (2005). Ten years of progress: Enhancing women's political participation. En *Ten Years of supporting democracy worldwide* (pp. 113-124). Estocolmo: International IDEA.
- Blondet, C., & Montero, C. (1994). *La situación de la mujer en el Perú 1980-1994*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Caretas*. (5 de abril de 2001). *Guía del elector*. Suplemento.
- Cox, G. W. (1997). *Making votes count: Strategic coordination in the world's electoral systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- El Comercio*. (8 de marzo de 1999). *Mujeres en el poder... y el poder de las mujeres*. Suplemento Especial en el Día Internacional de la Mujer.
- Farrell, D. M. (2011). *Electoral systems: A comparative introduction*. 2.^a ed. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Htun, M. N. (2005). Women, political parties and electoral systems in Latin America. En A. Karam & J. Ballington (Eds.), *Women in parliament: Beyond numbers*, edición revisada (pp. 112-121). Estocolmo: International IDEA.
- Htun, M. N., & Jones, M. P. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America. En N. Craske & M. Molyneux (Eds.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America* (pp. 32-56). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Inglaterra: Palgrave.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2019). Recuperado de <https://www.inei.gob.pe>
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1978). *Resultados de las elecciones para representantes a la Asamblea Constituyente*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1982). *Resultados de las elecciones políticas generales de 1980*. 2 vols. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1986). *Resultados de las elecciones políticas generales de 1985*. 4 vols. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1990). *Aplicación de cifra repartidora de vot. senadores*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1992). *Orden de candidatos por votación dentro de sus listas*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1995a). Autorizan la publicación de las listas de candidatos a congresistas para las elecciones políticas generales de 1995. Resolución n.º 141-95-JNE. *El Peruano*, 9 de marzo.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1995b). *Elecciones políticas generales 1995: votación preferencial a nivel JPI*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (1999). *Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999. Resultados generales*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2000). *Elecciones generales 2000. Desarrollo y resultados*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2001). *Elecciones generales 2001. Resultados generales*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2006a). *Elecciones generales 2006. Elección presidencial, congresal y al Parlamento Andino. Resultados*. Lima.

¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2006b). *Elecciones municipales 2006: resultados y estadísticas*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2006c). *Elecciones municipales en Lima y Callao 1998-2006*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2006d). *Elecciones regionales y municipales 2002: estadísticas generales*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2006e). Resolución n.º 1163-2006-JNE. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2011a). *Acta general de proclamación de resultados de la elección de congresistas de la República del año 2011*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2011b). *Compendio estadístico electoral: elecciones regionales y municipales 2010. Elecciones generales 2011*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2016a). *Acta general de proclamación de resultados de la elección de congresistas de la República realizada el domingo 10 de abril de 2016*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2016b). *Estadísticas de las elecciones generales 2016*. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2016c). *Perfil del Congreso de la República 2016-2021*. Reporte n.º 9, Serie EG 2016. Lima.
- JNE (Jurado Nacional de Elecciones). (2019). *Registro de organizaciones políticas*. Recuperado de http://aplicaciones007.jne.gob.pe/srop_publico/Consulta/OrganizacionPolitica
- Jones, M. P. (1998). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Lessons from the Argentine provinces. *Comparative Political Studies*, 31(1), pp. 3-21.
- Jones, M. P., & Navia, P. (1999). Assessing the effectiveness of gender quotas in open-list proportional representation electoral systems. *Social Science Quarterly*, 80 (junio), pp. 341-355.
- Krumholtz, M. (2 de octubre de 2018). Lima ranks as the most dangerous city in the world for women. *Peru Reports*, 2 de octubre. <https://perureports.com/lima-ranks-as-the-most-dangerous-city-in-the-world-for-women/8543/>
- Levitsky, S. (2018). Peru: The institutionalization of politics without parties. En S. Mainwaring (Ed.), *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse* (pp. 326-355). Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (2018). Party system institutionalization in contemporary Latin America. S. Mainwaring (Ed.), *Party systems in Latin America: Institutionalization, decay, and collapse* (pp. 34-70). Nueva York: Cambridge University Press.
- Matland, R. E. (1993). Institutional variables affecting female representation in national legislatures: The case of Norway. *The Journal of Politics*, 55 (agosto), 737-755.
- Matland, R. E. (2005). Enhancing women's political participation: Legislative recruitment and electoral systems. En J. Ballington & A. Karam (Eds.), *Women in parliament: Beyond numbers* (pp. 93-111), edición revisada. Estocolmo: International IDEA.
- Meléndez, C. (Comp.). (2011). *Anti-candidatos: guía analítica para unas elecciones sin partidos*. Lima: 50+1 Grupo de Análisis Político.
- MMR (Movimiento Manuela Ramos) (Ed.). (1998). *Poder político con perfume de mujer: las cuotas en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Navarrete, P. A. (7 de diciembre de 2014). «Sílbale a tu madre», el falso documental para frenar el acoso callejero en Perú. *El País*.

- Norris, P. (2004). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). (2002). <http://www.onpe.gob.pe>
- ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales). (2005). *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*. Lima: ONPE.
- Pinedo, E., Cueva, C., Rivas, R., & Miloslavich, D. (2017). *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IDEA Internacional.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2018). *Human development indices and indicators: 2018 statistical update*. Nueva York: PNUD.
- Rae, D. W. (1967). *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ruiz Bravo, P., & Córdova Huaytán, L. (2010). Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura – Perú. Trabajo presentado en el congreso internacional *Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones*, Buenos Aires.
- Rule, W., & Shugart, M. S. (1995). The preference vote and election of women: Women win more votes in open list PR. En *Voting and democracy report 1995* (pp. 177-178). Washington D. C.: The Center for Voting and Democracy.
- Schmidt, G. D. (2009). The election of women in list PR systems: Testing the conventional wisdom. *Electoral Studies*, 28(2), 190-203.
- Schmidt, G. D. (2011). *Gender disparities in re-election: The 2006 and 2010-2011 electoral cycles in Peru*. Informe presentado a International IDEA. Lima.
- Schmidt, G. D. (2017). Ballot structure and regional context: A comparison of Lima and the provinces. En A. Piatti-Crocker, G. D. Schmidt & C. Araújo, *Gender quotas in South America's big three: National and subnational impacts* (pp. 143-155). Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Schmidt, G. D., & K. L. Saunders. (2004). Effective quotas, relative party magnitude, and the success of female candidates: Peruvian municipal elections in comparative perspective. *Comparative Political Studies*, 37(6) (agosto), 704-734.
- Shugart, M. S. (1994). Minorities represented and unrepresented. En W. Rule & J. F. Zimmerman (Eds.), *Electoral systems in comparative perspective: Their impact on women and minorities* (pp. 31-41). Westport, CT: Westview Press.
- Shugart, M. S. (2005). Comparative electoral systems research: The maturation of a field and new challenges ahead. En M. Gallagher & P. Mitchell, *The politics of electoral systems* (pp. 25-55). Nueva York: Oxford University Press.
- Taagepera, R. (1994). Beating the law of minority attrition. En W. Rule & J. F. Zimmerman (Eds.), *Electoral systems in comparative perspective: Their impact on women and minorities* (pp. 235-245). Westport, CT: Westview Press.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2005). *La democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Transparencia. (2014). *Primer reportaje de acoso político hacia las mujeres, febrero-abril 2014*. Lima.

¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú

- Tuesta Soldevilla, F. (1994). *Perú político en cifras: elite política y elecciones*. 2.^a ed. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, F. (2001). *Perú político en cifras, 1821-2001*. 3.^a ed. Lima: Friedrich Ebert.
- Uchuypoma Soria, D., & Freidenberg, F. (2017). Con cuota o sin cuota: candidatas exi-
tosas para el Congreso. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Perú: elecciones 2016. Un país
dividido y un resultado inesperado* (pp. 119-153). Lima: Pontificia Universidad Cató-
lica del Perú.
- 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, 76-92.
- Villanueva Flores, R. (1998). ¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electora-
les? En Movimiento Manuela Ramos (Ed.), *Poder político con perfume de mujer: las
cuotas en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, R., & Fernández-Baca, G. (2000). *Perú en números 2000*. Lima: Cuánto S. A.
- Yáñez, A. M. (1999). Participación política y liderazgo de la mujer. *Socialismo y Participa-
ción*, 85, 107-114.
- Yáñez, A. M., & Guillén, L. (2001). Sección especial: elecciones 2001. *El Cuarto Femenino*,
10, pp. 16-23.
- Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral
en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

