
NUEVOS ACTORES EN EL MAPA POLÍTICO

LA CUOTA DE GÉNERO Y LA CUOTA DE JÓVENES EN LAS
ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DE 2006

Serie: Documento de Trabajo N.º 18



Nuevos actores en el mapa político. La cuota de género y la cuota de jóvenes en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006

Lima: ONPE, 2008

93 p. : mapas.-- (Documento de Trabajo; 18)

ISBN: 978-9972-695-35-3

PERÚ/ CUOTA DE GÉNERO/ CUOTA DE JÓVENES/
ELECCIONES REGIONALES/ ELECCIONES MUNICIPALES

NUEVOS ACTORES EN EL MAPA POLÍTICO:

LA CUOTA DE GÉNERO Y LA CUOTA DE JÓVENES EN LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES DE 2006

Serie: Documento de Trabajo N.º 18

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

Correo electrónico: publicaciones@onpe.gob.pe

URL: www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Edición: GCIATE - Área de Investigación Electoral (ONPE)

Corrección de estilo: Odín Del Pozo

Diseño & Diagramación: Erick Ragas

Mapas interiores: Oficina de Planeamiento - Cartografía (OGPDE-ONPE)

Hecho el Depósito en la Biblioteca Nacional del Perú: 2008-17126

Primera edición

Lima, diciembre de 2008

500 ejemplares

Impresión: ONPE

Esta investigación ha sido ejecutada en el marco del Plan Operativo Institucional 2007 por la Gerencia de Capacitación, Investigación y Asistencia Técnica Electoral - Subgerencia de Capacitación e Investigación Electoral - Área de Investigación Electoral. A cargo de la investigación estuvo Martha Vicente Castro.

La presente publicación es de responsabilidad exclusiva de su autor.

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción: <i>Las cuotas: entre la inclusión y la representación</i>	9
Capítulo 1: <i>La cuota de género y la cuota de jóvenes</i>	
<i>en América Latina y el Perú</i>	13
La cuota de género y la cuota de jóvenes en América Latina.....	14
El sistema de cuotas en el Perú	20
Capítulo 2: <i>La inclusión de mujeres y jóvenes en las listas de candidatos</i>	29
¿Cuántas mujeres participaron como candidatas?	30
¿A qué cargos postularon las mujeres?	31
¿Cuántos jóvenes participaron como candidatos?.....	33
Inclusión de los jóvenes según sexo	33
¿A qué cargos postularon los candidatos jóvenes?	34
La cuota de jóvenes en las listas para los Concejos Municipales	36
A modo de conclusión.....	37

Capítulo 3: <i>La elección de las mujeres en los ámbitos regional y municipal</i>	39
Una mirada general a la elección de la mujer.....	40
La inclusión de la mujer en el ámbito regional.....	43
La inclusión de la mujer en el ámbito provincial.....	45
La inclusión de la mujer en el ámbito distrital.....	46
Mujeres electas según grupo de edad.....	47
Presencia femenina según departamentos y ámbitos de elección.....	50
Presencia femenina en los Consejos Regionales.....	52
Presencia femenina en los Concejos Provinciales.....	53
Presencia femenina en los Concejos Distritales.....	54
A modo de conclusión.....	58
Capítulo 4: <i>La elección de los jóvenes en los ámbitos regional y municipal</i>	59
Una mirada general.....	59
Autoridades jóvenes según cargos y sexo.....	61
Jóvenes en los Concejos Municipales Provinciales.....	62
Jóvenes en los Concejos Municipales Distritales.....	63
A modo de conclusión.....	67
Capítulo 5: <i>Posicionamiento y elegibilidad: autoridades electas según posición en las listas de candidatos</i>	69
La elección de los Concejos: criterios electorales.....	70
Elegibilidad de mujeres.....	71
Elegibilidad de los jóvenes.....	73
A modo de conclusión.....	75
Conclusiones.....	77
Recomendaciones.....	81
Bibliografía y fuentes utilizadas.....	83
Anexos.....	89

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) pone a disposición del público interesado el resultado de una nueva investigación electoral titulada *Nuevos actores en el mapa político: La cuota de género y la cuota de jóvenes en las Elecciones Regionales y Municipales de 2006*, correspondiente al Documento de Trabajo N.º 18 desarrollado el año 2007.

Se trata de un análisis sobre los efectos de la aplicación de la cuota de género y la cuota de jóvenes en la representación política, el cual toma como base las elecciones subnacionales de 2006. Con este fin, presenta información cualitativa y cuantitativa sobre la participación de mujeres y jóvenes en dichos comicios, además de estudiar los resultados que obtuvieron de acuerdo con variables que afinan la interpretación de los datos —como el tipo de cargo al que accedieron, el ámbito de la elección (distrital, provincial o regional) y la zona geográfica de la misma (costa, sierra, selva).

La investigación ha sido ordenada según los siguientes ejes temáticos: el marco legal y electoral de la cuota de género y la cuota de jóvenes en América Latina y el Perú; la inclusión de estos sectores poblacionales en las listas de candidatos; los resultados electorales; y una reflexión sobre la relación entre el posicionamiento en las listas de candidatos y la elegibilidad.

Al ser la ONPE la entidad encargada de emitir los resultados electorales, la investigación ha utilizado como fuente las bases de datos institucionales, tanto de los comicios regionales y municipales, como de las listas de candidatos.

Uno de los aportes del estudio que ahora difundimos, es poder conocer el grado de inclusión de mujeres y jóvenes en dichos procesos eleccionarios, y qué tanto mejoró la representación política de estos grupos poblacionales con la aplicación de medidas afirmativas. Otra contribución está referida a la constatación de que las mujeres que resultaron electas en los comicios estudiados estuvieron ubicadas en las primeras posiciones de sus respectivas listas.

Acercarse a este tema ayuda a tomar conciencia de la necesidad de impulsar liderazgos femeninos y juveniles en las organizaciones políticas. Asimismo, contribuye a definir estrategias para superar la situación de subrepresentación de mujeres y jóvenes en el sistema político, con el fin de afianzar el sistema democrático.

INTRODUCCIÓN

LAS CUOTAS: ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA REPRESENTACIÓN

A más de diez años de promulgada la cuota de género en nuestro país, y a dos de haberse aplicado por primera vez el cupo para los jóvenes —no sólo en el Perú, sino incluso en América Latina— resulta interesante indagar por los efectos de estas asignaciones en el actual mapa de la representación política. Esta mirada resulta aún más desafiante y novedosa si la dirigimos hacia el mapa de la representación subnacional, aquel que se configura desde la complejidad de los ámbitos más locales de cada uno de los distritos, provincias y regiones que conforman el Perú. Conocer la participación de la mujer en la esfera regional y municipal —tema no muy profundizado en el estudio sobre las cuotas de género— y la aplicación por primera vez de la cuota de jóvenes en las últimas elecciones municipales, fueron algunas de las razones que llevaron a este estudio.

La aplicación de una cuota de género y otra de jóvenes en las elecciones subnacionales de 2006 permitió la inclusión de un mayor número de mujeres y jóvenes como candidatos, resultando elegidos en mayor proporción que en el período precedente. Sin embargo, aun cuando la participación política de estos grupos es creciente, todavía no llega a índices proporcionales a su población. En el Perú, las

mujeres constituyen la mitad de la población electoral (49,74%), y los jóvenes menores de 29 años componen la tercera parte de la misma (32,69%).¹

La investigación presenta el mapa de la representación subnacional a partir de la inclusión de mujeres y de jóvenes, así como el impacto de las cuotas en la elección final de los representantes de estos sectores poblacionales; también muestra las distintas dinámicas a escalas regional y local, producto de la combinación de variables electorales y políticas.

Este trabajo ofrece, asimismo, información cuantitativa y descriptiva sobre el número de mujeres y jóvenes que fueron incluidos en las listas de candidatos en los procesos regionales y municipales de 2006. De igual modo, analiza el total de esta población finalmente electa en los espacios de representación subnacional. La información se encuentra desagregada en los ámbitos regional, provincial y distrital; además, es analizada según el comportamiento de algunas variables elegidas tales como edad, sexo, cargo y circunscripción. Todo ello en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) de 2006.

Al facilitar la inclusión de diversos grupos sociales en los espacios de poder, las cuotas contribuyen a elevar la calidad de lo que se conoce como el modelo de la democracia representativa. Las cuotas permiten mejorar la representación al crear los mecanismos para incluir a segmentos de la población cuyas opiniones e intereses no estaban siendo canalizados adecuadamente por los gobernantes. Como bien resume Bernard Manin (1992), la representación «[...] ha sido propuesta como la técnica que permite establecer un gobierno que emana del pueblo en los grandes Estados, compuestos por poblaciones numerosas y diversas» (MANIN 1992: 19).

La representación es entendida como la reproducción de las características sociales y políticas de los representados en los representantes. Es lo que se conoce como *representación espejo*, según Mauricio Cotta (1994); *representatividad, semejanza o similitud*, en palabras de Giovanni Sartori (2002); o la *dimensión descriptiva de la representación*, de acuerdo con Hanna Fenichel Pitkin (1985). Pero al mismo tiempo se refiere a la canalización de las demandas e intereses de los representados en

¹ Según el Padrón Electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2006 aprobado por Resolución N.º 40208-2006-JNE al 29/09/2006.

políticas públicas propuestas por los representantes. Ello es lo que se entiende como el sentido de responsabilidad de la representación (SARTORI 2002); el contexto de poder en el que actúan los representantes (COTTA 1994); o la dimensión «sustantiva» de la representación (PITKIN 1985).

En la representación también interviene el marco legal o contexto en el cual se da la relación. La elección es, pues, un criterio básico de aquélla. Precisamente uno de los cuatro principios de la representación, según Bernard Manin (1992), es que los gobernantes sean elegidos por los gobernados; no existe representación sin elección.

Esta breve perspectiva teórica nos permite distinguir que una cosa es la *inclusión* de nuevos grupos —como las mujeres o los jóvenes— en el espacio de poder, y otra distinta la *representación* responsable de la voluntad general de los ciudadanos a través del ejercicio del gobierno. Tal distinción la hace Magdalena León, quien define ‘inclusión’ como «[...] el derecho a participar en política, lo que significa que se cuente con el derecho a elegir y ser elegida»; y la ‘representación’ como «[...] actuar conforme los intereses de un colectivo» (2006). Las leyes de cuotas permiten y garantizan lo primero pero no aseguran lo segundo, ya que ello dependerá de otras variables que escapan a la materia de esta investigación.

En este documento buscamos conocer en detalle cuál es la presencia de las mujeres y jóvenes en la elección de cargos públicos a escala subnacional. Se inicia, así, con un panorama del marco legal y electoral desde donde interpretar el sentido de las cuotas asignadas a estos grupos poblacionales, no sólo en nuestro país sino también en el contexto de América Latina. En el ámbito de la región, podremos ver también que el Perú es uno de los países con una alta participación de la mujer en el Parlamento, además de ser el único que cuenta con cuota de jóvenes. El trabajo continúa con una descripción de cómo se aplicaron la cuota de género y la cuota de jóvenes en las listas de candidatas inscritas para el proceso de las ERM 2006. En este capítulo se muestra no sólo cuántas mujeres y jóvenes fueron incluidos como candidatas en las listas, sino en qué tipo de cargos lo hicieron con mayor frecuencia; en el caso de los candidatos jóvenes, se observó también su inserción como candidatos según la variable sexo.

Los apartados tercero y cuarto de este documento son dedicados a analizar los resultados electorales del proceso regional y municipal de 2006, ello con el fin de

conocer el mapa de la representación de las mujeres y jóvenes, respectivamente. Así, el tercer capítulo está concentrado en las mujeres y analiza los resultados obtenidos por las candidatas en los espacios de representación subnacional. La información está ordenada por tipo de cargos, por ámbito de elección, por clase de agrupación, por rango de edad y por zona geográfica (graficada en mapas). Se sigue la misma estructura para el análisis que se realiza en el cuarto capítulo referido a los jóvenes, en el cual se incluye, además, la variable sexo.

Finalmente, el quinto capítulo ofrece un ejercicio de reflexión sobre la relación entre posicionamiento en las listas y elegibilidad. Para ello se analiza la posición que ocuparon las consejeras y regidoras electas —en el caso de las mujeres— y los regidores municipales —en el caso de los jóvenes— en sus respectivas listas de candidatos. Lo que queremos mostrar aquí es que, en el caso de las mujeres, es importante la estrecha relación que hay entre la ubicación en los primeros lugares de una lista de candidatos y la posibilidad de ser finalmente electas. El trabajo culmina con un capítulo de conclusiones y un anexo de cuadros estadísticos sobre mujeres y jóvenes electos.

Si bien se trata de una investigación de tipo descriptiva sobre el mapa de la representación, es necesario destacar la relevancia de analizar el impacto de las cuotas a través de los resultados electorales. Sobre todo si esta tarea es realizada por la ONPE, que es la entidad oficial para emitir dichos datos. Ofrecer el análisis de resultados electorales de manera organizada y detallada es siempre una fuente de información muy útil y que permite generar nuevas preguntas de investigación. Más aún si se tratan de cuotas que, como en el caso de los jóvenes, no tienen antecedentes previos en la región; o como en el caso de las mujeres, cuando se busca sustentar la aplicación de un mandato de posición. Este trabajo intenta cubrir ambos vacíos.

I

LA CUOTA DE GÉNERO Y LA CUOTA DE JÓVENES EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

Las cuotas surgen como artificios para superar las desiguales condiciones que enfrentan algunos grupos sociales para acceder al poder. Su aplicación en el marco legal de la región ha permitido la inclusión de sectores sociales —como mujeres, jóvenes, minorías étnicas, extranjeros, entre otros— en la competencia política, con el fin de hacerla más democrática y equitativa. Basta ver el incremento de representantes de estos grupos sociales en los cargos públicos nacionales y subnacionales para darnos cuenta del impacto inclusivo que ha tenido la incorporación de dichos actores en el sistema político actual.

En América Latina —y el Perú no ha sido la excepción—, las leyes de cuotas han sido establecidas para promover la participación de mujeres, indígenas, afrodescendientes y, recientemente, jóvenes en la política. Esta participación se refiere a su inclusión como candidatas a cargos públicos, al igual que su elección como autoridades. Frente a la inserción de la mujer en el mercado laboral y el acelerado crecimiento de la población juvenil, la incorporación de estos grupos en el campo de la política ha sido más necesaria. El establecimiento de las cuotas en la región, principalmente durante la década de 1990, ha estado relacionado con el proceso de consolidación democrática y los cambios sociodemográficos que han vivido nuestros países.

En este capítulo se presenta el panorama de las cuotas de mujeres y de jóvenes en el Perú y en el contexto regional. Se analiza, para ello, tanto el marco legal que las sustenta como el marco electoral en el que se inscriben. Se trata, como podrá verse, de dos sistemas de asignaciones establecidos con criterios legales distintos, aun cuando estén inspirados en el mismo principio de igualdad.

LA CUOTA DE GÉNERO Y LA CUOTA DE JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

La cuota de género está normada en casi todos los países de la región, mientras que la cuota de jóvenes sólo existe en el Perú. La cuota de género entró en vigencia hace 17 años en la región y hace 11 años en nuestro país; mientras que la cuota de jóvenes fue aplicada por primera vez en los comicios de 2006. En el Perú, ambas cuotas fueron aprobadas en contextos políticos distintos, una como consecuencia de varios años de lucha social por parte de sus protagonistas, y otra como resultado de una reforma de corto plazo en el ámbito legislativo.

La cuota de género

En América Latina, la participación política de la mujer se inicia con la conquista del derecho al sufragio en 1929 extendiéndose en casi todos los países de la región hasta la década del cincuenta.

CUADRO I

Año de conquista del voto femenino en algunos países de la región

Año	País
1929	Ecuador
1932	Brasil y Uruguay
1939	El Salvador
1942	República Dominicana
1945	Guatemala y Panamá
1947	Argentina y Venezuela
1949	Chile y Costa Rica



Año	País
1952	Bolivia
1953	México
1955	Perú, Nicaragua y Honduras
1957	Colombia
1961	Paraguay

Fuente: AGUILAR 2003, IDEA INTERNACIONAL 2008a.
Elaboración propia.

Sin embargo, la aplicación de un sistema de cuotas para las mujeres en la región ha sido posible en algunas naciones recién a finales de la década de 1990, con excepción de Argentina, único país en el que se aprueba una ley de cuotas en 1991. Son once las repúblicas latinoamericanas que actualmente cuentan con un sistema de cuota de género en porcentajes que varían entre el 20% y el 50% de participación establecida.² Además, en la mayoría de dichos países existen sanciones legales por incumplir la cuota; en el caso del Perú, ello genera el rechazo de la inscripción del partido hasta que se haga la respectiva rectificación. Actualmente, la participación femenina no está regulada en Chile, Colombia, Uruguay, ni en Venezuela (IDEA INTERNACIONAL 2008a: 28).

El efecto de la aplicación de las cuotas de género en los sistemas de representación nacional puede verse en el incremento porcentual de la participación de las mujeres en sus respectivos Parlamentos (a escala nacional). En la mayoría de los países de la región en donde se ha aplicado un sistema de cuotas, la participación de la mujer en el Parlamento se incrementó en más del 100%, mientras que en otros aumentó casi el 50%.

² Algunos países aplican, incluso, porcentajes distintos para su Cámara de Senadores y de Diputados.

CUADRO 2
Países de América Latina con ley de cuota de género

Países	Año de aprobación	% Ley de cuotas	Sistema Electoral	Sancciones	% elegidas antes de la ley	% elegidas después de la ley (última elección)
Argentina	1991	30% CB* y Senado	Representación proporcional	Sí	6,0 3,0	38,3 38,9
Bolivia	1997	30% CB 25% Senado	Sistema mixto	Sí	11,0 4,0	16,9 3,7
Brasil	1997	30% CB	Representación proporcional	Sí	7,0	8,8
Costa Rica	1996	40%	Representación proporcional	Sí	14,0	36,8
Ecuador	1997	50%**	Representación proporcional	N/A	4,0	26,0
Honduras	2000	30%	Representación proporcional	No	9,4	23,4
México	1996	30% CB y Senado	Sistema mixto	Sí	17,0 15,0	22,6 17,2
Panamá	1997	20%	Representación proporcional	N/A	8,0	15,3
Paraguay	1996	20% CB y Senado	Representación proporcional	Sí	3,0 11,0	10,0 8,9
Perú	1997	30%	Representación proporcional	Sí	11,0	29,2
República Dominicana	1997	33%	Representación proporcional	No	12,0	19,7

* CB: Cámara Baja. ** Elecciones 2006. N/A: no aplica

Fuente: Ríos 2005, IDEA INTERNACIONAL 2008a y <www.quotaproject.org>.

Elaboración propia con datos de las elecciones realizadas hasta el año 2007.

En el Perú, luego de nueve años de haber sido promulgada la ley de cuotas, las mujeres participaron en un 34,4% de las listas de candidatos en las elecciones subnacionales.³ Mientras que, en las elecciones generales, ellas representaron más del 39% de las candidaturas finalmente inscritas, cifra muy lejana al 18% de participación de las mujeres en las listas de candidatos a las elecciones del Senado de 2006 en Colombia, donde no existe ley de cuotas (GUERRA-GARCÍA y SAMPLE 2007).

Las diferencias en la efectividad de la norma entre un país y otro responde a una combinación de factores políticos, electorales, legales y culturales de los electores, que influyen en la posibilidad de que una candidata sea elegida o no para el cargo que postula. Elementos como el establecimiento de sanciones ante el incumplimiento de la norma o del mandato de posición en las listas refuerzan la eficacia de la ley de cuotas al elevar la posibilidad de las mujeres para ser elegidas. El funcionamiento de la ley responde también a determinadas características del sistema electoral, como es el sistema de representación, si es proporcional o no; el tipo de listas de candidatos, abiertas o cerradas; y el tamaño de las circunscripciones o distritos electorales. Finalmente, componentes como la cultura política dominante, favorable a candidaturas masculinas, o la disposición de los dirigentes partidarios para abrir las candidaturas a las mujeres, influyen también en la efectividad de la norma (PESCHARD 2003).

La cuota de jóvenes

En América Latina sólo existe en nuestro país. La cuota de jóvenes es una norma electoral que establece un porcentaje de participación en las listas de candidatos a cargos públicos. En el resto de la región, como en Colombia, las cuotas de participación juvenil dependen de los estatutos internos de algunos partidos políticos; existen sí los Consejos de Juventudes, instancias que llegan al ámbito local distrital y están conformadas por jóvenes electos en un porcentaje por voto popular, reglamentados por el gobierno nacional.⁴ En Ecuador hubo un intento por incluir una cuota de 50% de candidatos entre 20 y 45 años en las listas a las elecciones para la Asamblea

³ Lo que significó la participación de 1792 mujeres (JNE 2006).

⁴ Artículos 19.º, 20.º y 21.º de la Ley N.º 375 del 4 de julio de 1997 por la cual se expide la Ley de la Juventud de Colombia.

Constituyente de 2007; sin embargo, dicha propuesta fue eliminada por el Congreso aunque sí se mantuvo la edad de 20 años como mínima para ser candidato asambleísta.⁵ En otros países como en Nicaragua, la ley contempla la participación juvenil en los Consejos Regionales y los Cabildos Municipales en asuntos vinculados a su problemática social pero no son electos por voto popular.⁶

En la región existe otro tipo de incentivos para la juventud. Por un lado, las llamadas ley de jóvenes, leyes de la juventud o ley de la persona joven que sirven como marco jurídico legal para políticas nacionales destinadas a esta población. Por otro lado, hay también oficinas u organismos especializados en políticas públicas de juventud, los cuales van desde la figura de un programa presidencial (el caso de Colombia), hasta la de un viceministerio (el caso de Bolivia, Costa Rica y Paraguay).

CUADRO 3

Marco legal vigente sobre políticas juveniles en América Latina

Países	Leyes de la juventud	Organismos especializados
Argentina	---	Dirección Nacional de la Juventud
Bolivia	Ley General de Juventud (en debate)	Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales
Brasil		Secretaría de Estado de la Juventud
Chile	---	Instituto Nacional de la Juventud
Colombia	Ley de la Juventud (1997)	Programa Presidencial Colombia Joven (2000)
Costa Rica	Ley General de la Persona Joven (2002)	Viceministerio de Juventud (2002)
Cuba	---	Secretaría de Estado
Ecuador	Ley de la Juventud (2001)	Dirección Nacional de Juventud (2001)
El Salvador	---	Secretaría de Estado
España	---	Instituto Nacional de la Juventud
Guatemala	---	Consejo Nacional de la Juventud

⁵ Decreto Ejecutivo N.º 002 del 15 de enero de 2007, Decreto Ejecutivo N.º 054 del 23 de enero de 2007, Resolución R-28-038 del Congreso Nacional del Ecuador del 13 de febrero de 2007 y Decreto Ejecutivo 148 del 27 de febrero de 2007; ver <www.internacionaljuvenil.org.pe>.

⁶ Artículos 39.º y 40.º del Decreto 25-2002, Reglamento de la Ley N.º 392, Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud.

Países	Leyes de la juventud	Organismos especializados
Honduras	Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (2006)	Instituto Nacional de la Juventud (2006)
México	-----	Instituto Nacional de la Juventud
Nicaragua	Ley de Promoción de Desarrollo Integral de la Persona Joven (2001)	Instituto Nicaragüense de la Juventud (2007)
Panamá	-----	Dirección Nacional de la Juventud
Paraguay	-----	Viceministerio de la Juventud
Perú	-----	Dirección Nacional de la Juventud
República Dominicana	Ley General de Juventud (2000)	Secretaría de Estado de la Juventud (2000)
Uruguay	-----	Instituto Nacional de la Juventud
Venezuela	Ley Nacional de Juventud (2002)	Instituto Nacional de Juventud (2002)

Fuente: CEPAL & OIJ 2007.
Elaboración propia.

La creciente importancia que está adquiriendo el tema juvenil en la región se refleja en el mayor número de políticas públicas dirigidas hacia este sector, tal como muestra el cuadro anterior. Tal desarrollo debe entenderse en un nuevo contexto significativo sobre la participación política de este grupo poblacional; se sostiene que la intervención política y ciudadana de los jóvenes estaría transitando de una percepción de ellos como «protagonistas del cambio político y social», a los jóvenes como «sujetos de derechos y objeto de políticas» (CEPAL & OIJ 2007: 269). A diferencia de décadas anteriores, los jóvenes no serían percibidos como los grandes actores del cambio social, sino más bien como receptores de políticas públicas específicas.

En ese sentido, el establecimiento de una cuota de jóvenes en el sistema electoral no es el resultado de una conquista política por parte de un movimiento juvenil, como fue en el caso de las mujeres y la cuota de género. Se trata más bien de una norma enmarcada en una política pública, orientada desde el Estado, a fin de facilitar a los jóvenes sus derechos a ser elegidos y a participar en política. Como veremos, el caso del Perú responde más a este último criterio, el cual busca resolver de esa manera los intereses de este grupo poblacional.

EL SISTEMA DE CUOTAS EN EL PERÚ

Las cuotas rigen para las listas de candidatos a cargos deliberativos. Es decir, a escala nacional, para el Congreso de la República; y en el ámbito subnacional, para los Consejos Regionales y Concejos Municipales, tanto provinciales como distritales.

Actualmente, existen tres cuotas de representación en nuestro país: la de género, de comunidades nativas y la de jóvenes.

CUADRO 4
Sistema de cuotas vigente en el Perú

Cuotas	Consejo Regional	Concejo Municipal Provincial	Concejo Municipal Distrital
Género	30%	30%	30%
Jóvenes	No aplica	20%	20%
Comunidades nativas o pueblos originarios	15%	15%	No aplica

Fuente: Ley de Elecciones Regionales N.º 27683, Ley de Elecciones Municipales N.º 26864 y Ley N.º 28869.
Elaboración propia.

La cuota de género se aplicó a partir de 1998 en los Concejos Municipales, desde el año 2000 en el Congreso y en los Consejos Regionales recién en el año 2002. La cuota de jóvenes, por su parte, fue introducida en 2006 para los Concejos Municipales, tanto provinciales como distritales.

El propósito de las cuotas en el Perú es promover la participación política de mujeres, comunidades nativas y jóvenes en los cargos de elección popular. Las cuotas surgen como respuesta a una situación de desventaja que enfrentan estos grupos para acceder al poder y superar así su subrepresentación en el sistema político. En el caso del Perú, las mujeres constituyen casi el 50% de la población electoral, mientras que los jóvenes menores de 29 años alcanzan un 30% de la misma.⁷ Pero su participación no llega aún a esas proporciones.

⁷ Padrón Electoral ERM 2006, Resolución N.º 40208-2006-JNE.

Las cuotas en el Perú son reguladas, como en otros países, por el marco legal del sistema electoral —Ley Orgánica de Elecciones, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Elecciones Municipales—, incluyendo el marco Constitucional.⁸ No queda a iniciativa o a voluntad exclusiva de los partidos políticos, como es el caso de la mayoría de los países del mundo (RÍOS 2005). Esta distinción es importante porque destaca el propósito de regular, a través del Estado, la incorporación equitativa de la mujer y del joven en la elección de algunos cargos públicos.

Para los comicios de 2006 —Elecciones Generales y Elecciones Regionales y Municipales— ha sido de significativa relevancia la aplicación de la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (LPP). Dicha norma establece por primera vez pautas de democracia interna para que los partidos elijan a sus candidatos a cargos de elección popular. De la cantidad de mujeres y jóvenes que participen como candidatos en las listas finales de los partidos, dependerá su presencia como autoridades en los cargos públicos.

Debido a cuestiones metodológicas, la cuota de indígenas no será desarrollada en esta investigación. La falta de un criterio para identificar a los candidatos como indígenas o no en las listas partidarias impide su cuantificación empírica.

La cuota de género

En el Perú, la cuota de género fue concebida en un contexto de muy baja participación femenina en la política; asimismo, fue resultado de un proceso de varios años de incidencias, en el que confluyeron diversas organizaciones civiles y políticas.⁹ La presentación del proyecto de ley que dio origen a la norma, en marzo de 1997,¹⁰ estaba fundamentada en el hecho de que para las mujeres existía una situación de inequidad en el acceso al poder, la misma que se reflejaba en la subrepresentación femenina en

⁸ Constitución Política del Perú, artículo 191.º, modificado por la Ley N.º 27680 publicada el 7 de marzo de 2002.

⁹ En 1990 se crea el Foro Mujer, instancia de coordinación de las organizaciones feministas, integrado por ONG como Asociación Aurora Vivar, Centro de Documentación sobre la Mujer, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Mujer y Sociedad, CESIP, CLADEM, Colectivo Radial Feminista y Movimiento Manuela Ramos. En 1991, la diputada del Partido Aprista Peruano (PAP) Ana María Fernandini presentó una propuesta legal para establecer una cuota que alcance progresivamente el 50% (ANICAMA 2001).

¹⁰ Proyecto de ley presentado por las congresistas Martha Hildebrandt y Luz Salgado (YÁNEZ 2001).

los espacios de la política. Efectivamente, en 1995 las mujeres ocupaban el 8,5% de los Concejos Municipales y el 11% de los escaños en el Congreso. Ese mismo año, su participación como candidatas también fue muy baja, sólo llegó al 11% en las listas de candidatos al Parlamento.

La cuota de género fue propuesta como una medida de acción afirmativa o «discriminación positiva o inversa», mecanismo constituido para corregir errores y superar la discriminación histórica de las mujeres.¹¹ No obstante, la ley que la regula fue aprobada bajo el principio de lo que se ha llamado la «neutralidad de género», con la finalidad de corregir la subrepresentación tanto de hombres como de mujeres (RÍOS 2005). En ese sentido, la cuota de género en el Perú promueve la participación política de ambos sexos, y no sólo de las mujeres; establece un porcentaje mínimo de representación femenina o masculina en las listas de candidatos, lo que determinaba a su vez un porcentaje máximo.

Bajo esa perspectiva, la cuota de género fue promulgada en octubre de 1997 al ser incorporada a la Ley Orgánica de Elecciones¹² en su artículo 116. En ella se establece «[...] que las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor de 25% de mujeres o varones». Luego se promulgó la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales,¹³ donde se instaura una cuota mínima de hombres y mujeres de 25% en las listas de candidatos a regidores, siendo aplicada por primera vez en las elecciones subnacionales de 1998.

Así, el incremento de las mujeres en los cargos de representación subnacional se hizo evidente. En las elecciones municipales de 1998, el número de regidoras provinciales y distritales se triplicó, elevándose de 933 a 2826 mujeres (JNE 1999 y DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2007), ello es de 8,5% a 24% del total de cargos. Mientras que en las elecciones parlamentarias del año 2000, el número de congresistas mujeres se duplicó.

¹¹ Sobre el tema puede revisarse DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2003, TUESTA 2000, entre otros.

¹² Ley N.º 26859, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 1 de octubre de 1997.

¹³ Artículo 10.º, numeral 2, estableciendo que «[...] el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en lista, que debe estar conformado por no menos de 25% de mujeres y varones».

En diciembre de 2000 la cuota de género fue elevada a un 30% como mínimo, mediante una modificación a la Ley Orgánica de Elecciones,¹⁴ por lo que fue aplicada con ese criterio en los comicios parlamentarios del año 2001. A pesar del incremento de la cuota, el número de congresistas se redujo de 26 a 22 mujeres. En marzo de 2002, la cuota de género fue incorporada al marco constitucional a través de una reforma al artículo 191.º de la Constitución; se estableció, de ese modo, las cuotas de representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales y Concejos Municipales.¹⁵ El mismo mes, la cuota de 30% de hombres o mujeres fue incorporada a las listas de candidatos al Consejo Regional (elección que se llevó a cabo por primera vez el año 2002) y, por otro lado, a los Concejos Municipales.¹⁶

Finalmente, con la publicación de la Ley de Partidos en el año 2003, se estableció una cuota de género en las listas de candidatos para puestos de dirección del partido político, además de los candidatos a cargos de elección popular.¹⁷ Con esta norma, se fortaleció el principio de inclusión de las mujeres en la política, desde las prácticas internas de los partidos.

En las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, se precisó que la aplicación de la cuota de género en las listas de candidatos a cargos deliberativos no debía incluir a las candidatas a cargos ejecutivos.¹⁸ De esa manera, se corrigió una práctica que se dio en los procesos municipales anteriores, cuando algunas agrupaciones políticas contabilizaron la cuota de género de sus listas de consejeras incluyendo a la cabeza de lista (candidatas a presidentas regionales o alcaldesas), vulnerando la cuota del 30%.

¹⁴ Ley N.º 27387 que modifica la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2000.

¹⁵ Ley N.º 27680 del 7 de marzo de 2002, artículo 191.º de la Constitución Política del Perú.

¹⁶ Artículo 12.º de la Ley N.º 27683 Ley de Elecciones Regionales; y Ley N.º 27734 en el artículo 10.º, numeral 3 de la Ley de Elecciones Municipales.

¹⁷ Ley N.º 28094, artículo 26.º publicado el 1 de noviembre de 2003.

¹⁸ Resoluciones N.º 1234-2006-JNE; N.º 1247-2006-JNE. Se establecía que la cuota de género debía aplicarse a la lista de candidatos a regidores (provinciales o distritales), sin incluir al candidato o candidata a la Alcaldía de dicho Concejo; y a la lista de candidatos a consejero regional, sin incluir al candidato o candidata a Presidente o Vicepresidente de dicha región.

Las cuotas de género para los Consejos Regionales quedaron establecidas en las ERM 2006 en un rango que iba de tres (3) como mínimo a seis (6) como máximo, según el tamaño total de miembros del Consejo. En Lima, por ejemplo, con nueve (9) consejeros regionales, las agrupaciones políticas debían presentar listas con al menos tres (3) mujeres o varones como candidatos. En Áncash, la cuota de género establecida fue de seis (6) mujeres o varones en las listas de candidatos. En total, la ley estimaba que de los 228 cargos como consejeros regionales, al menos 84 fuesen ocupados por mujeres.¹⁹

Para los Concejos Municipales la cuota de género instituida variaba en un rango de dos (2) como mínimo a doce (12) como máximo, según el tamaño del Concejo. Así, para postular a Concejos con cinco (5) regidores debían presentarse listas con al menos dos (2) mujeres o varones; y para postular a Concejos con treinta y nueve (39) regidores debía contarse con al menos doce (12) mujeres en las listas (ver cuadro 5).²⁰

La cuota de jóvenes

La ley N.º 28869 —o más conocida como la Ley del Concejal Joven— fue presentada y aprobada por el Congreso de la República en siete días. Se presentó como proyecto de ley el 3 de agosto de 2006, fue aprobada el 10 y publicada el 12 del mismo mes. Dicha norma, que modifica el artículo 10.º de la Ley de Elecciones Municipales, estableció la incorporación de un «[...] mínimo de 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad en las listas de candidatos a regidores provinciales y municipales».²¹

La norma nace con el objetivo de «[...] promover la participación activa de los jóvenes en los Gobiernos Locales, representados por las Municipalidades»,²² ya que, como se señala en la sustentación de la ley, los jóvenes estaban subrepresentados en el ámbito local. Del total de alcaldes municipales en ejercicio, los jóvenes sólo ocupaban

¹⁹ Al respecto, puede verse con detalle el cuadro de cuotas en el apartado de Anexos, Resolución N.º 1230-2006-JNE.

²⁰ Resolución N.º 1231-2006-JNE.

²¹ Numeral 3 del artículo 10.º de la Ley de Elecciones Municipales.

²² Exposición de Motivos del proyecto de Ley N.º 28869, p. 6. Cf. <<http://www2.congreso.gob.pe>>.

el 2,5% de los cargos; mientras que del universo de regidores municipales sólo el 10% eran jóvenes. Tomando en cuenta que la población joven representaba más del tercio del electorado y el 35% del voto efectivo, los jóvenes —según se sostuvo— «[...] carecían de mecanismos para acceder con equidad al sistema político».²³

Una particularidad del contexto de aprobación de la cuota de jóvenes fue el hecho de ser aprobada pocos días antes de vencer el plazo para la inscripción de las candidaturas a las elecciones municipales (programado por ley para el 30 de agosto), y pocos días después de que venciera el período de elección de candidaturas a través de elecciones internas en los partidos (fijado el 31 de julio). Por esa razón, y como una excepción en las elecciones municipales del año 2006, la norma fue aprobada con una disposición transitoria que permitía a los partidos que no contaban con candidatos jóvenes elegidos en sus internas completar la cuota asignándola a la fracción de candidatos escogidos por designación directa del partido, esto es, una quinta parte del total de candidatos presentados.²⁴

La inclusión de una cuota de jóvenes en las listas de candidatos supuso entonces una dificultad para las organizaciones políticas al tener que incluir un número de candidatos no previsto en sus internas, e incluso dejar a algunos candidatos electos fuera de la competencia. La inclusión de candidatos jóvenes en las listas fue más difícil en aquellas que postulaban a Concejos Municipales con un alto número de regidores, siendo insuficiente la cuota de la quinta parte asignada directamente (ONPE 2006: 164-165).

De esta manera, la cuota asignada a los jóvenes en las listas de candidatos a los Concejos Municipales —provinciales y distritales— presentadas por las agrupaciones políticas en las elecciones del año 2006, quedó establecida en un rango de 1 a 8 jóvenes por lista, cifra variable según el tamaño de los Concejos Municipales a los cuales se postulaba. Así, en los Concejos con cinco (5) regidores se esperaba que

²³ *Loc. cit.*, p. 5.

²⁴ Artículo Cuarto de la Resolución N.º 1338-2006-JNE, del 22 de agosto de 2006. Aquí se establece que los partidos políticos que no cuenten con candidatos jóvenes como consecuencia de sus procesos de democracia interna, podrán presentar como cuota de jóvenes a no más de la quinta parte del número total de regidores del Concejo municipal escogido por designación directa, según el cuadro propuesto por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

las listas presentaran al menos un candidato joven; mientras que en los Concejos con 39 regidores se esperaba una participación de al menos ocho (8) jóvenes como candidatos.²⁵

Podemos decir entonces que, en el ámbito municipal, las agrupaciones políticas debieron presentar candidaturas con un 30% de cuota de género y un 20% de cuota de jóvenes. La asignación de las cuotas a escala municipal quedó establecida con las proporciones mostradas en el cuadro 5.

CUADRO 5

Asignación de las cuotas en las listas de candidatos a los Concejos Municipales

Tamaño del Concejo	Cuota de género (30%)	Cuota de jóvenes (20%)
Con 39 Regidores	12	8
Con 15 Regidores	5	3
Con 13 Regidores	4	3
Con 11 Regidores	4	3
Con 9 Regidores	3	2
Con 7 Regidores	3	2
Con 5 Regidores	2	1

Fuente: Resolución N.º 1231-2006-JNE y Resolución N.º 1338-2006-JNE.

La inclusión de mujeres y jóvenes en los espacios de poder, a través de las respectivas cuotas de género y de jóvenes, responde al principio básico del derecho a la igualdad. Está amparada en el derecho constitucional de toda persona de elegir y ser elegido. Sin embargo, en el caso de la cuota de género, la promoción de este derecho no benefició exclusivamente a la población femenina, como se propuso inicialmente, sino que fue otorgada a hombres y mujeres. A pesar de que los varones ya dominaban el espacio político, la cuota de género fue establecida para asegurar la inclusión tanto de ambos sexos en las listas partidarias, contraviniendo así el espíritu de la norma.

²⁵ Cuotas establecidas en la Resolución N.º 1338-2006-JNE.

La cuota de jóvenes se comprende en un contexto en el cual este grupo no participaba masivamente de la política. La crisis de los partidos y el descrédito de muchos líderes en la percepción de los jóvenes ha generado una brecha entre éstos y la política, aun cuando su interés por votar y elegir informadamente sea bastante alto.²⁶ Hay que añadir, además, que para este grupo poblacional sus principales referentes de identificación no se construyen en las esferas políticas o productivas —como lo fue el partido, el centro laboral o el sindicato para anteriores generaciones de jóvenes—, sino sobre todo en espacios simbólicos tales como los medios de comunicación, principalmente la televisión y la radio, y las redes virtuales como el cable e Internet.²⁷ Si a esta situación añadimos el hecho de que los jóvenes no se insertan al mercado laboral como debieran, estamos ante un contexto en el cual su participación y el ejercicio de su ciudadanía están transitando hacia espacios más bien privados, principalmente el hogar y sus amigos. En este caso, la dificultad para representar los intereses de una población que no tiene espacios públicos de expresión es aún mayor.

La cuota juvenil fue sustentada con el objetivo de mejorar la representación política de los jóvenes, promoviendo su elección como autoridades locales. Se buscaba así, de alguna manera, la renovación de las instancias de gobierno. La elaboración y aplicación inmediata de la norma, sin informar con anterioridad a los partidos y fuera de los plazos establecidos por ley, generó ciertos problemas en la elección democrática de algunos candidatos y transgredió de alguna manera la autonomía que se debe respetar en las agrupaciones políticas para la conformación de sus listas.

²⁶ La participación de los electores jóvenes, entre 18 y 24 años de edad, en las últimas elecciones generales del año 2006 en el Perú, fue de 90% de asistencia; ver VICENTE 2006.

²⁷ Respecto a los nuevos usos del consumo cultural juvenil puede verse el capítulo VII del Informe de CEPAL & OIJ 2007.

II

LA INCLUSIÓN DE MUJERES Y JÓVENES EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS

La elección de los candidatos como autoridades no está sujeta exclusivamente a la voluntad de los ciudadanos el día del sufragio, tampoco a la cultura política dominante que facilita o no el voto por una candidata mujer o uno joven. Depende, entre otros factores, del número de mujeres y jóvenes que son incluidos en las listas y de la posición en la cual son ubicados en ellas. Hay que tomar en cuenta que en el Perú no existe el mandato de posición.²⁸

Si bien la norma contribuye, como veremos, al incremento de estos grupos en las listas de candidatos, la ley de cuotas no es un factor suficiente para incrementar y mejorar la participación de estos sectores poblacionales en la política, menos aún la calidad de su representación. La elección de mujeres y jóvenes como autoridades públicas es el final de un proceso más amplio que se inicia al interior de las propias organizaciones políticas, exactamente en la fase en que se conforman las listas de candidatos. El diseño jurídico de las cuotas deberá tener en cuenta los problemas que se presentan en tal etapa con el fin de garantizar el cumplimiento del espíritu de la norma, cual es, incrementar la participación política de mujeres y jóvenes.

²⁸ Criterio que establece no sólo la inclusión de un porcentaje de mujeres en las listas de candidatos, sino además que éstas sean ubicadas en forma alternada con los hombres (ver capítulo 5 al respecto).

Al interior de los partidos existen factores estructurales —como su organización, orientación ideológica, el interés en promover la participación de mujeres y jóvenes, el lugar que les dan como afiliados y afiliadas, entre otros— que intervienen en los mecanismos de conformación de sus listas y, particularmente, en el lugar en el que ubican a sus candidatas mujeres. Fuera del espacio partidario, los criterios propios del sistema electoral también son factores que intervienen en el resultado final de una elección, sobre todo cuando se trata de asignar cargos en espacios como los Consejos Regionales o los Concejos Municipales.

Antes de averiguar quiénes y cuántos fueron electos, necesitamos saber quiénes y cuántos participaron en estos comicios. El presente capítulo nos muestra cuántas mujeres y jóvenes participaron como candidatos y a qué tipo de cargos postularon con mayor frecuencia. También nos permite analizar si los partidos y agrupaciones políticas cumplieron con la aplicación de las cuotas en la conformación de sus listas de candidatos. Tal información posibilitará contextualizar mejor la elección final de estos candidatos como autoridades subnacionales.

¿CUÁNTAS MUJERES PARTICIPARON COMO CANDIDATAS?

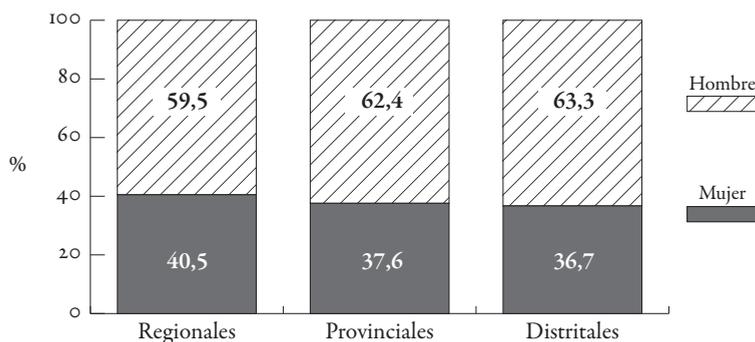
En el caso de las mujeres, además de su inclusión en las listas, el posicionamiento de las candidatas en las mismas es un factor clave que determina la posibilidad o no de ser electas. Ambos procesos ocurren al interior de las agrupaciones políticas, dependiendo fundamentalmente del criterio de sus militantes y dirigentes.

En las últimas elecciones subnacionales, se inscribieron 33.935 candidatas, lo que equivalió al 37% del total de candidaturas finalmente inscritas.²⁹ En las listas regionales, las mujeres tuvieron proporcionalmente la participación más alta: 40,5% (1792 mujeres). En las listas provinciales participaron en el 37,6% de las candidaturas (esto es 6244 mujeres), mientras que en las listas distritales la proporción de candidatas fue de 36,7% (es decir, 25.899 mujeres).

²⁹ Cálculo sobre la base del total de candidaturas inscritas menos las listas no inscritas (por tachas o impugnaciones no lograron participar de las elecciones), según cifras del JNE, Estadísticas ERM 2006.

Puede afirmarse que las mujeres lograron su inclusión como candidatas en poco más de un tercio de las listas, lo que demuestra que es aún mayoritaria la participación masculina.

GRÁFICO I
Participación en listas de candidatos según sexo



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

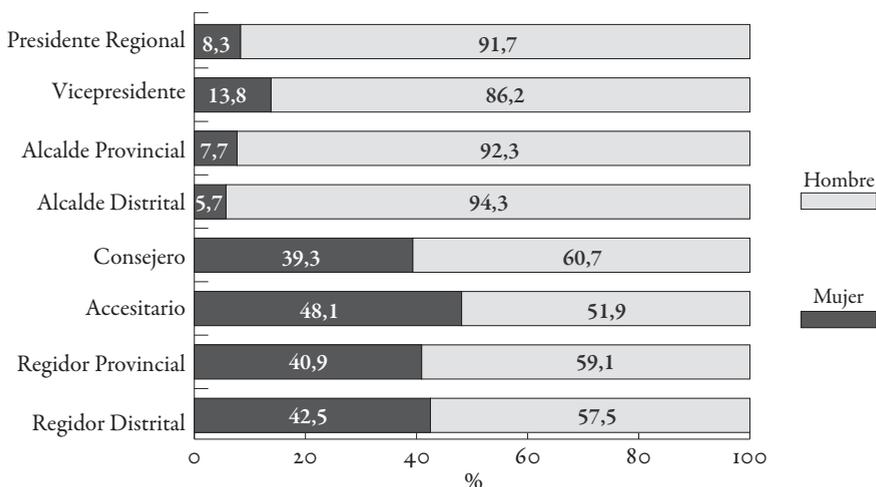
¿A QUÉ CARGOS POSTULARON LAS MUJERES?

Muy pocas mujeres postularon como candidatas para la Presidencia Regional o la Alcaldía Municipal, cargos de mayor jerarquía en sus ámbitos respectivos. Por el contrario, la mayoría de ellas lo hizo para el cargo de consejera regional, regidora municipal y, sobre todo, para accesitaria.

En estas elecciones, menos del 10% de las candidaturas para presidente, vicepresidente o alcalde fueron ocupadas por mujeres: éstas sólo participaron en el 8,3% de las listas para presidente regional (18 candidatas); en el 7,7% de las listas para alcaldes provinciales (126 mujeres); y en el 5,7% para alcaldesas distritales (631 mujeres). La escasa participación femenina como candidatas a los puestos más importantes de la representación subnacional reduce las posibilidades de las mujeres a ser elegidas en tales cargos, como se ha visto en el último proceso electoral en el cual no se eligió a ninguna presidenta regional y a muy pocas alcaldesas.

La participación de la mujer respecto a los hombres aumenta para la elección de consejeras regionales y regidoras municipales, pues la aplicación de la cuota mínima de 30% en dichas listas es obligatoria. Las mujeres superaron la cuota mínima establecida por ley, en un rango que va de 39,3% en las listas de candidatos a Consejos Regionales, a 42,5% en las listas para regidores distritales. Puede verse que la participación más equitativa entre hombres y mujeres se da en las listas distritales, lo que se reflejará luego en la elección de más autoridades mujeres en este espacio de representación. Es para el cargo de Accesitaria en donde la proporción de mujeres llega a casi el 50% pero, aun así, es mayor la proporción de candidatos varones.

GRÁFICO 2
Participación en listas de candidatos según sexo



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Como puede observarse, para los cargos de alcalde, presidente y vicepresidente la predominancia masculina se refleja en una relación de una mujer por cada diez candidatos varones. Para los cargos de consejeros regionales, municipales y accesitario, donde la cuota de género es obligatoria, la participación de la mujer es mucho mayor e incluso en proporciones muy parecidas. En las candidaturas concejales, la presencia femenina supera la barrera mínima del 30%, aunque sin llegar aún a una participación totalmente equitativa.

¿CUÁNTOS JÓVENES PARTICIPARON COMO CANDIDATOS?

Al menos dos de cada diez candidatos fueron jóvenes. En las elecciones de noviembre de 2006, participaron 23.175 candidatos jóvenes, lo que en términos proporcionales representó el 25% del total de candidaturas finalmente inscritas.³⁰ Considerando que hay candidatos hasta de más de 70 años, y que era la primera vez que se propiciaba una inclusión de los más jóvenes en un proceso electoral, la participación de este sector poblacional alcanzó un cuarto de las candidaturas, lo que resulta de considerable importancia.

La participación de los jóvenes como candidatos se dio en distintos cargos según el ámbito de la elección. En la esfera municipal provincial, del total de candidatos inscritos en ese espacio (sea para alcalde o regidor), la proporción de candidatos jóvenes fue de 27%. En el espacio distrital, del total de candidatos inscritos el 25% tenía 28 años o menos; y a escala regional, este grupo participó del 20% del total de candidatos inscritos. Podría decirse que la participación de los jóvenes como candidatos fue equitativa en los tres ámbitos de los comicios.

CUADRO 6

Participación de candidatos jóvenes según ámbito de elección

Ámbito	Jóvenes	%
Regional	875	20
Provincial	4531	27
Distrital	17769	25

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

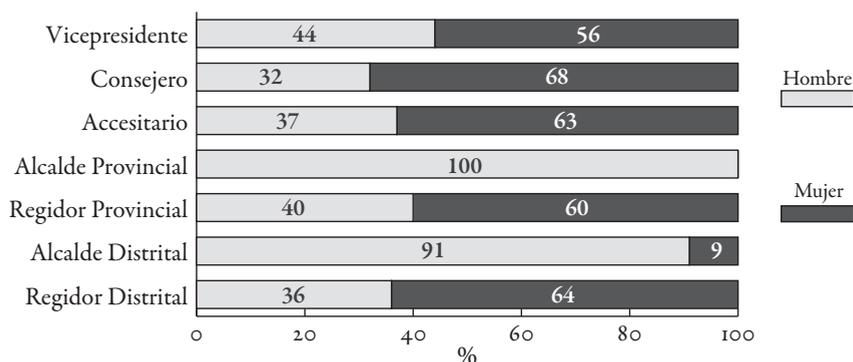
INCLUSIÓN DE LOS JÓVENES SEGÚN SEXO

En el grupo de jóvenes, las mujeres participaron más que los hombres. El 62% de los inscritos fue del sexo femenino, mientras que el 38% corresponde a los varones. La predominancia de candidatas jóvenes puede verse para la mayor parte de los

³⁰ En este capítulo la categoría 'joven' abarca a hombres y mujeres hasta los 28 años de edad.

cargos en competencia, sobre todo para consejeros regionales, accesitarios, regidores distritales y regidores provinciales. Por el contrario, los candidatos varones jóvenes predominaron en las listas para alcaldes distritales y provinciales; en esta última, los candidatos jóvenes fueron todos hombres.

GRÁFICO 3
Candidatos jóvenes por sexo según cargo al que postularon



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Puede verse que en el grupo de jóvenes se repite la tendencia a incluir a las mujeres en las listas para regidoras o consejeras, y en menor proporción a los cargos ejecutivos. Los varones, jóvenes o no, tienden a concentrar las candidaturas para las alcaldías y presidencias de región; un ejemplo de ello es el caso de las listas para alcaldes provinciales, en las que los varones cubrieron el 100% de éstas. Para las Vicepresidencias regionales se presentaron cinco candidatas mujeres y cuatro varones. Las jóvenes fueron incluidas, principalmente, en las listas para consejeras regionales y para regidoras distritales.

¿A QUÉ CARGOS POSTULARON LOS CANDIDATOS JÓVENES?

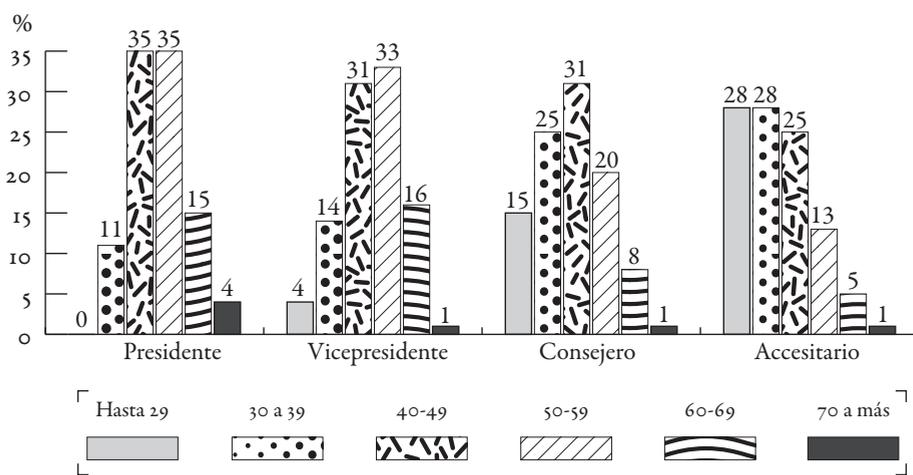
Los jóvenes fueron incluidos en todas las listas que se presentaron en las elecciones subnacionales, pero en mayor proporción en aquellas para los cargos de consejero accesitario a escala regional, y de regidores municipales distritales. La

cuota de jóvenes sólo se aplicó obligatoriamente en las listas para regidores y no rigió para la de consejeros regionales.

En el ámbito regional, si bien no hubo obligación de incluir a candidatos jóvenes en las listas, varias agrupaciones los incorporaron en sus listas para consejeros (15%) y, sobre todo, para accesitarios (28%). A escala regional predomina la participación de personas adultas (entre 40 y 59 años), por lo que la inclusión de candidatos jóvenes no destaca en ninguno de los cargos titulares. Es de resaltar que se incluyeran algunos candidatos jóvenes al cargo de vicepresidentes regionales (nueve candidatos), aunque sólo representaron el 4% del total de candidatos finalmente inscritos.

GRÁFICO 4

Candidatos regionales por grupo de edad según cargo

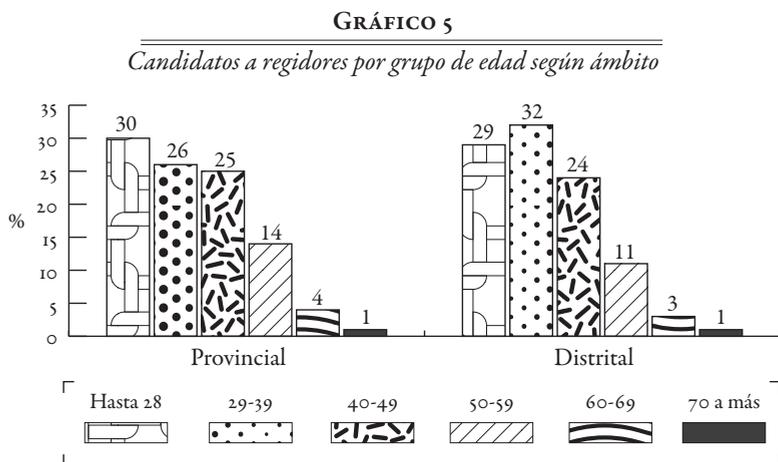


Fuente: ONPE / JNE.
Elaboración propia.

Algo similar sucede en el ámbito municipal; los jóvenes participaron sobre todo en las listas para regidores y muy poco para los cargos de alcalde. Para las Alcaldías Provinciales, los jóvenes sólo participaron en el 1% de las listas (ello es 21 candidatos jóvenes, todos varones, del total de candidatos presentados para ese cargo). En las listas para Alcaldías Distritales, los jóvenes participaron apenas en el 3% de las candidaturas presentadas (315 jóvenes). Es decir, las postulaciones a alcalde estuvieron concentradas en los adultos mayores de 29 años.

LA CUOTA DE JÓVENES EN LAS LISTAS PARA LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Otra es la situación en las listas para los Concejos Municipales —regidores provinciales y distritales— donde los jóvenes sí logran una participación casi predominante en las candidaturas. En las listas provinciales para regidores, los jóvenes menores de 28 años predominan con un 30% de participación, disminuyendo la proporción a medida que aumenta la edad del candidato. En las listas distritales ocurre algo similar; en este caso los jóvenes participan del 29% de las listas, aumenta un poco más la presencia del grupo de 29 a 39 años, para luego descender a medida que avanza la edad del candidato.



Fuente: ONPE / JNE.
Elaboración propia.

La aplicación obligatoria de una cuota de representación de jóvenes en las listas de candidatos para regidores podría haber influido en la predominancia de este grupo etario en las listas inscritas. Siendo la cuota mínima establecida de 20%, vemos que los jóvenes fueron incluidos en cifras muy por encima de la barrera legal. Por cada diez candidatos a regidores, al menos tres fueron jóvenes menores a 28 años.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las mujeres participaron en poco más de un tercio de las candidaturas subnacionales finalmente inscritas, y los jóvenes en un cuarto de ellas. Según el ámbito de la elección, las mujeres tuvieron una mayor presencia en el espacio regional y los jóvenes en el municipal distrital.

Puede afirmarse que tanto las mujeres como los jóvenes predominaron como candidatos en las listas para los Consejos Regionales como para los Concejos Municipales. Sin embargo, no sucede lo mismo en las listas para vicepresidentes de región o alcaldes municipales, las cuales aún están acaparadas por los varones adultos.

La aplicación obligatoria de una cuota para mujeres y jóvenes en las listas de candidatos permitió que, tanto para la postulación a los Consejos Regionales como para los Concejos Municipales, se incluyeran a estos grupos poblacionales por encima de la barrera mínima legal establecida. Ello es, alrededor del 37% del total de las candidaturas presentadas en el caso de mujeres, y del 25% en el caso de jóvenes.

III

LA ELECCIÓN DE LAS MUJERES EN LOS ÁMBITOS REGIONAL Y MUNICIPAL

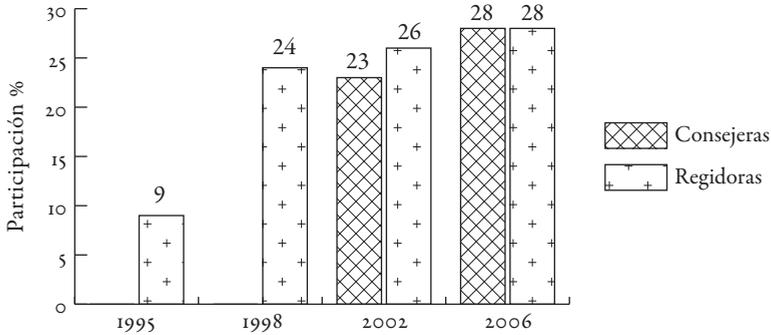
En el año 2006, las mujeres obtuvieron más cargos subnacionales que en el proceso anterior de 2002, incrementándose su elección de 2817 a 2963 autoridades femeninas. En la actualidad tienen el 24% de la representación regional y municipal.

Si comparamos el efecto de la cuota sólo en el ámbito de los Concejos Municipales, vemos que la proporción de regidoras electas pasó de 9% en el año 1995 a 28% en 2006; es decir, la participación de la mujer se triplicó. Por otro lado, el porcentaje de consejeras regionales aumentó de 23% en 2002 a 28% en 2006. Ello nos permite afirmar que las mujeres participan de casi un tercio de los Consejos Regionales y de los Concejos Municipales, respectivamente.

El aumento de la presencia femenina en cargos subnacionales fue mayor en el espacio regional. Sólo en la primera elección de 2002 las mujeres alcanzaron el 23% de los Consejos Regionales; para el año 2006, su incremento fue también el más alto de todos, llegando a 28%. Como veremos en este capítulo, la dinámica electoral y la elección de las mujeres es diferente según el ámbito de la elección

GRÁFICO 6

Participación de consejeras regionales y regidoras municipales: 1995-2006



Fuente: ONPE / JNE.
Elaboración propia.

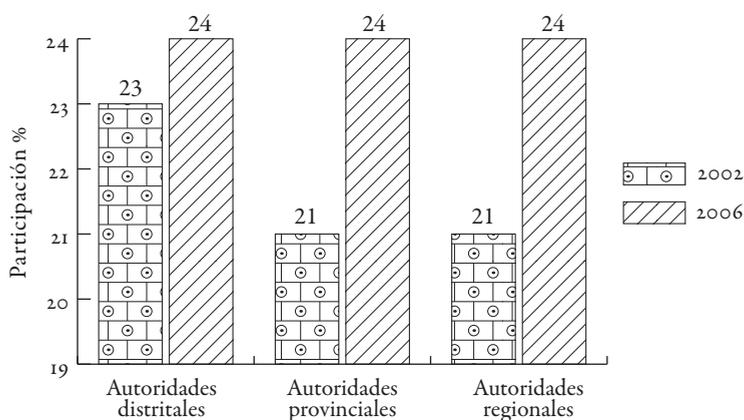
UNA MIRADA GENERAL A LA ELECCIÓN DE LA MUJER

Si comparamos el proceso electoral de 2006 con el del año 2002, observaremos que el mayor incremento de mujeres electas se dio en los ámbitos regional y provincial; en ambos, pasaron a ocupar del 21% al 24% de los cargos disponibles. En el espacio distrital, donde las mujeres han tenido siempre una mayor participación política, las proporciones se mantuvieron casi en el mismo índice. Así, los hechos demuestran que el efecto de la cuota fue mayor a escala regional y provincial, y menor en el ámbito distrital.

Hay que resaltar que en el ámbito distrital es precisamente donde se encuentra el mayor número de cargos municipales; ello es, más de diez mil cargos públicos, entre alcaldes y regidores. Allí las mujeres elegidas son exactamente 2463 autoridades.

GRÁFICO 7

Participación de mujeres como autoridades electas según ámbito electoral: 2002-2006

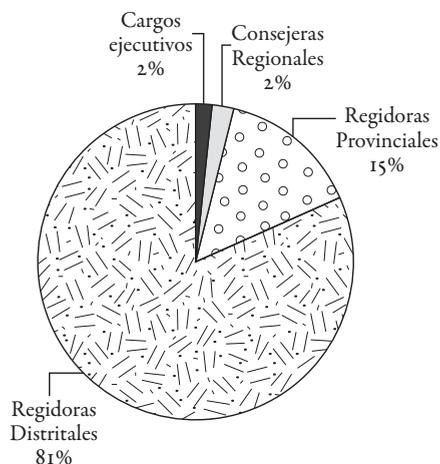


Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

La elección de mujeres según cargo

En las ERM 2006, las mujeres fueron electas para ocupar principalmente los cargos de consejeras regionales y regidoras municipales, disminuyendo el número de presidentas de región o alcaldesas.³¹ Del total de mujeres elegidas, 81% ocupa el cargo de regidora distrital; 15% el de regidora provincial; y 2% el de consejera regional. Sólo el 2% de electas corresponde a puestos de vicepresidenta o alcaldesa. En este proceso no hubo ninguna mujer elegida como presidenta regional.

³¹ La cuota de género es obligatoria en las listas de candidatos a consejeros regionales o a regidores municipales, lo que incrementa la posibilidad de las mujeres de ser elegidas en tales cargos.

GRÁFICO 8

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE
Elaboración propia

Un hecho que explica este resultado es que la participación femenina como candidatas a estos cargos es aún muy restringida. En las elecciones 2006 se presentaron únicamente 18 mujeres para los 25 puestos de presidente regional, lo que representa el 8% del total de candidatos finalmente inscritos. Para el cargo de vicepresidente se presentaron 30 candidatas, es decir, el 14% del total. En las elecciones municipales, del universo de candidatos a alcalde sólo el 8% correspondió a las mujeres. La baja participación femenina como candidatas a los cargos más importantes de la representación subnacional reduce sus posibilidades de ser electas.

Algunas de las hipótesis que se han planteado sobre esta baja participación femenina se refieren al hecho de que es más difícil para ellas ganar una alcaldía que una regiduría, por lo que se prefiere competir como regidor. También lo sería el hecho de que los costos de la campaña electoral para alcalde son mayores que los de regidoras, por lo que no podrían ser cubiertos por mujeres que no están insertas en el mercado laboral, como es el caso de muchas.³²

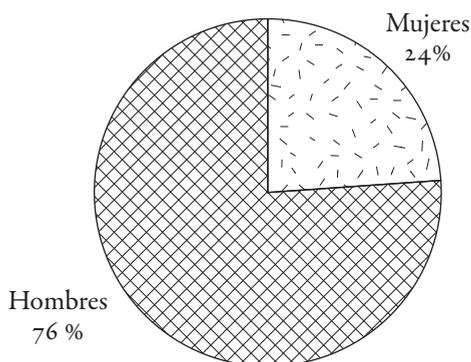
³² Algunas de estas hipótesis pueden revisarse en YÁNEZ 2001.

En los siguientes acápite iremos analizando la inclusión de la mujer en los cargos regionales y municipales por ámbito, al igual que algunas variables específicas, para al final proponer algunas hipótesis que explicarían tal situación.

LA INCLUSIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO REGIONAL

A escala regional, las mujeres ocupan el 24% de los cargos elegidos. Este espacio, el de mayor jerarquía en el ámbito subnacional, continúa con una predominancia masculina de 76%. Pero fue en este ámbito donde las mujeres alcanzaron mayor incremento en su participación, particularmente como consejeras regionales.

GRÁFICO 9
Autoridades regionales electas según sexo



Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

Estamos hablando de 66 autoridades femeninas, de las cuales 63 son consejeras y tres vicepresidentas. Como ya se apuntó, en este proceso no se eligió a ninguna presidenta regional. Comparando con las elecciones de 2002, vemos que el número de consejeras aumentó de 52 a 63, es decir, en 17,5%. Sólo tres regiones —Lambayeque, Moquegua y Pasco— eligieron a una vicepresidenta.

CUADRO 7

Mujeres elegidas como autoridades regionales y números de autoridades por elección (2006 y 2002)

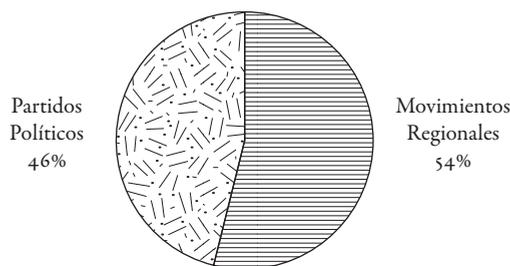
Autoridades regionales	Elecciones 2006			Elecciones 2002		
	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%
Presidente	25	0	0	25	3	12,0
Vicepresidente	25	30,0	12,0	24	3	12,5
Consejeros	228	63,0	28,0	228	52	23,0
Total	278	66,0	24,0	277	58	21,0

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

Al analizar la procedencia de las consejeras regionales advertimos que el mayor número de ellas pertenece a movimientos regionales (54%), y una menor proporción a partidos políticos (46%). Recordemos que la elección de consejeros se realiza en forma conjunta con la elección del presidente y vicepresidente regionales, por lo que la victoria de tales movimientos —en la mayor parte de este ámbito— trajo como consecuencia la mayor participación de consejeras provenientes de estas organizaciones.³³

GRÁFICO 10

Tipo de organización política de las consejeras electas



Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

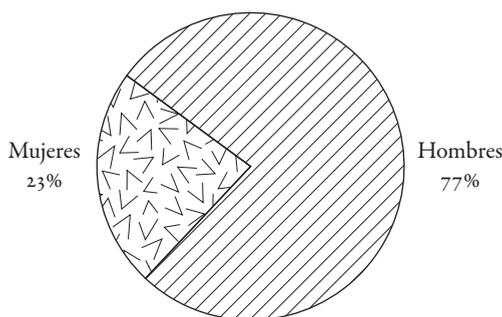
³³ Hay que resaltar que en estas elecciones participó un mayor número de movimientos regionales que el proceso anterior. Fueron 70 movimientos regionales frente a 30 partidos políticos y alianzas.

Con respecto a las vicepresidentas, la situación fue distinta: de las tres mujeres electas, dos pertenecían a un partido político (en Lambayeque y Pasco) y una a un movimiento regional (en Moquegua).

LA INCLUSIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO PROVINCIAL

En la esfera municipal provincial, las mujeres ocuparon 434 cargos; ello representa el 23% del total. Con relación al año 2002, la proporción de mujeres aumentó en 2%, aproximadamente 36 autoridades femeninas más. En todo caso, en este ámbito también predomina aún la presencia masculina en un 77%. Como puede verse la situación es muy parecida a la que se presenta a escala regional.

GRÁFICO II
Autoridades provinciales según sexo



Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

Así, 430 mujeres ocuparon los cargos de regidoras y cuatro fueron electas como alcaldesas. Si bien la cantidad de regidoras provinciales aumentó respecto al año 2002, de 393 a 430 mujeres, en cambio el número de alcaldesas disminuyó de 5 a 4. Nuevamente, las mujeres no obtuvieron mayor participación en los puestos ejecutivos, logrando sólo cuatro de las 195 alcaldías provinciales existentes. En comparación con el proceso anterior de 2002, la situación se mantiene casi igual.

CUADRO 8

Mujeres elegidas como autoridades provinciales en los procesos 2006 y 2002

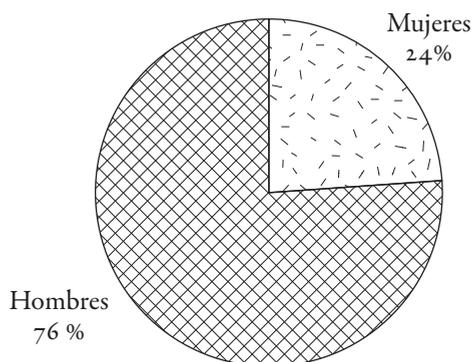
Autoridades provinciales	Elecciones 2006			Elecciones 2002		
	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%
Alcaldes	195	4	2	194	5	3
Regidores	1717	430	25	1700	393	23
Total	1912	434	23	1894	398	21

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

LA INCLUSIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO DISTRITAL

En este ámbito, las mujeres obtuvieron el 24% de los cargos; ello es, 2463 puestos. A diferencia del año 2002 hubo un incremento en el número de mujeres electas como autoridades distritales que, aunque en términos porcentuales no es muy alto, sí lo es en términos cuantitativos: 102 alcaldesas y regidoras distritales más.

GRÁFICO 12

Autoridades distritales electas según sexo

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

Las mujeres obtuvieron el 28% de los puestos para regidores distritales (2417 regidoras), y el 3% de los cargos disponibles para alcaldes (46 alcaldesas).

CUADRO 9
Mujeres elegidas como autoridades distritales en los procesos 2006 y 2002

Autoridades distritales	Elecciones 2002			Elecciones 2006		
	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%	Total de autoridades	Mujeres elegidas	%
Alcaldes	1635	48	3	1615	46	3
Regidores	8615	2313	27	8531	2417	28
Total	10.250	2361	23	10.146	2463	24

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE / JNE.
Elaboración propia.

La baja participación de la mujer para los cargos de mayor jerarquía ha producido que no tenga presencia a escala subnacional. Una de las hipótesis que explicaría tal situación es la dificultad para conciliar el tiempo de la política con el cuidado del hogar. Para muchas mujeres electas, la dificultad de acomodar el cargo y la familia representa una gran desventaja, más aún cuando no cuentan con el apoyo de su pareja (ONPE 2008: 13). Entonces, si se trata de cargos públicos que demandan una mayor disposición de tiempo, como es el caso de las alcaldías o presidencias regionales, la limitación es aún mayor.

MUJERES ELECTAS SEGÚN GRUPO DE EDAD

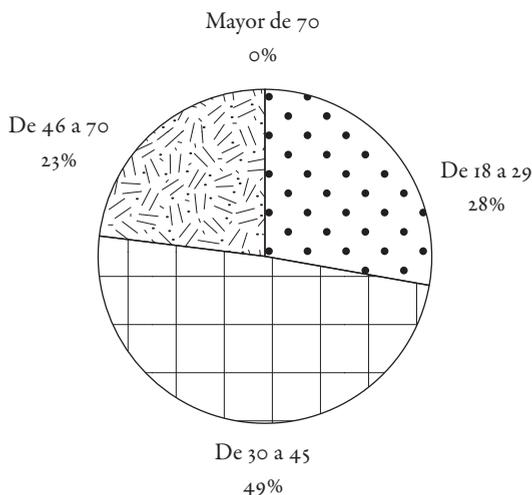
Analizar el total de electas según el grupo de edad al que pertenecen nos permite conocer un aspecto del perfil de las autoridades femeninas. En la representación subnacional, las mujeres elegidas como autoridades son relativamente jóvenes, concentrándose la mayoría en un rango que va de 18 a 45 años.

Casi la mitad de las autoridades femeninas, ello es 49%, tiene entre 30 y 45 años de edad; es decir, son adultas. Pero llama la atención que el segundo grupo etario con mayor número de electas esté compuesto por jóvenes de 18 a 29 años de edad, quienes concentran el 28% de los cargos obtenidos. Una hipótesis es que la aplicación

de la cuota de jóvenes en las elecciones de 2006 promovió la mayor participación de candidatas de esa edad, sobre todo para el cargo de regidoras. Si tomamos en cuenta que la intervención política de los jóvenes en general no es muy alta, la elección de jóvenes autoridades debe haber sido promovida por la cuota recientemente aprobada.

Si juntamos ambos grupos etarios vemos que más del 70% de las autoridades femeninas subnacionales tiene entre 18 y 45 años de edad. El tercer grupo con mayor número de autoridades es el de 46 a 70 años, con un 23% de electas.

GRÁFICO 13
Mujeres elegidas según rango de edad

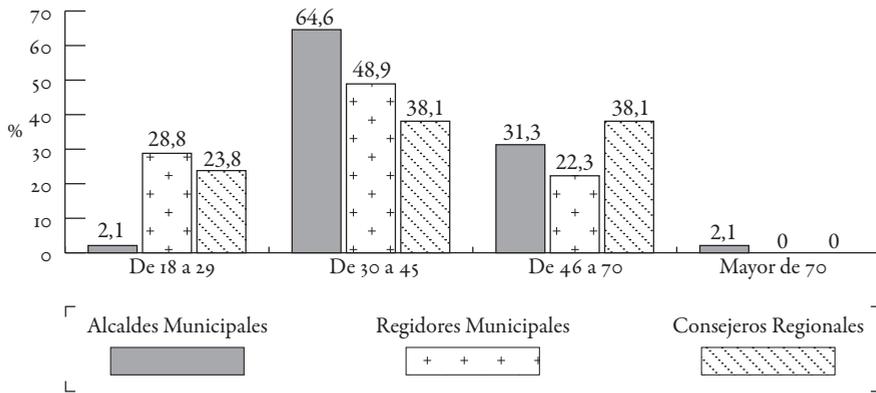


Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

Respecto a las vicepresidentas regionales electas, dos de ellas se ubican en el grupo de 46 a 70 años y una en el rango de 30 a 45 años de edad. Las mujeres elegidas como alcaldesas, cargo de mayor jerarquía en el ámbito municipal, tienen mayoritariamente entre 30 a 45 años de edad (64,6%), y un tercio entre 46 y 70 años (31,3%). Si consideramos que la alcaldía es un puesto reservado para candidatos con mayor carrera política, podemos decir que contamos con alcaldesas adultas jóvenes. En general, respecto a los cargos ejecutivos, la edad de las autoridades electas se ubica en el rango de 30 a 70 años.

Las consejeras regionales pertenecen también a los grupos de mayor edad; en el rango de 30 a 45 años, por un lado, y entre 46 y 70 años, por el otro. Las regidoras municipales son más jóvenes, pues casi la mitad de ellas tiene entre 30 y 45 años de edad (48,9%) y casi un tercio tiene entre 18 y 29 años (28,8%).

GRÁFICO 14
Mujeres electas por grupo de edad según cargo



Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

Podemos afirmar, entonces, que las mujeres jóvenes ejercen cargos de regidoras municipales mientras que las mujeres adultas ocupan puestos de consejeras, alcaldesas o vicepresidentas regionales, es decir, los cargos de mayor jerarquía. Ello demuestra que la edad es un factor importante en la segmentación de los cargos, más allá de la identidad de género. Este hecho puede explicarse debido a que la experiencia política —factor asociado a cargos de mayor jerarquía— va en relación muchas veces con la edad cronológica. Los Concejos Municipales son muchas veces el primer eslabón en la carrera política de algunas autoridades, por lo que resulta ser el espacio adecuado para la promoción de futuras líderes políticas.

Otra conclusión es que, en el ámbito regional, las autoridades electas pertenecen a los grupos de mayor edad, no así en el ámbito municipal donde son más bien jóvenes. Nuevamente, el mayor alcance geográfico de la elección —en este caso el regional— determina la participación de mujeres más adultas, mientras que en espacios locales las jóvenes tendrían mayores opciones de ser electas.

PRESENCIA FEMENINA SEGÚN DEPARTAMENTOS Y ÁMBITOS DE ELECCIÓN

La participación de las mujeres no es la misma en cada circunscripción del país. Su inclusión en el espacio de poder subnacional presenta índices distintos de acuerdo con el departamento y según el alcance de la elección —sea ésta regional, provincial o distrital. Graficar los indicadores de participación de la mujer por zonas geográficas ayudará a identificar mejor los espacios en los que se debe reforzar una intervención más equitativa entre hombres y mujeres, con arreglo al tipo de elección que se realice.

Para este fin, se definieron tres niveles de presencia femenina en los cargos:

- **Nivel 1:** Mayor al 30% de los cargos.
- **Nivel 2:** Entre un 20% y 29% de los cargos.
- **Nivel 3:** Igual o menor al 19% de los cargos.

Si analizamos el total de mujeres electas³⁴ —en los ámbitos regional y municipal—, por cada uno de los departamentos del país, vemos que en términos generales sólo en el Callao las mujeres lograron una presencia superior al tercio de los cargos electos. Ahí fueron elegidas en el 31% de los puestos regionales, provinciales y distritales en disputa (nivel 1). En el resto de los departamentos, ellas accedieron a los cargos en un rango que va del 20% al 29% (nivel 2).

³⁴ Incluimos a vicepresidentas de región, alcaldesas y consejeras.

CUADRO 10

Porcentaje de cargos obtenidos y nivel de presencia de las mujeres según departamento

Departamento	% de cargos obtenidos	Nivel de presencia
Callao	31	1
Moquegua	28	2
Lima	28	
Tumbes	28	
Arequipa	28	
Ica	27	
Tacna	26	
Junín	25	
Loreto	24	
Piura	24	
Amazonas	24	
Lambayeque	24	
La Libertad	23	
Áncash	23	
Ayacucho	23	
San Martín	22	
Huánuco	22	
Huancavelica	22	
Pasco	21	
Apurímac	21	
Cusco	21	
Ucayali	21	
Madre de Dios	21	
Puno	20	
Cajamarca	20	

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Es importante resaltar que, precisamente, sea la Provincia Constitucional del Callao —la circunscripción electoral³⁵ más pequeña a escala nacional (71 cargos en disputa)— en donde las mujeres lograron la mayor participación en casi todos los espacios de representación subnacional (regional, provincial y distrital). La participación femenina en el Callao superó incluso a la del departamento de Lima, aun cuando ésta es la circunscripción con el mayor número de cargos en el país (1273 en total). La alta participación de mujeres en un distrito electoral tan pequeño como la Provincia Constitucional contradice el supuesto teórico que sostiene que mientras mayor sea el tamaño de la circunscripción, mayores serán las oportunidades de que las mujeres encuentren un lugar en la representación, al haber un número más elevado de candidatos y cargos en disputa (PESCHARD 2003).

Como veremos más adelante, la participación de hombres y mujeres en los cargos subnacionales es mucho más equitativa a escala regional que en los ámbitos municipal provincial y distrital.

PRESENCIA FEMENINA EN LOS CONSEJOS REGIONALES

Hay tres casos en el país en el que las mujeres predominan numéricamente en un espacio de representación pública. Son los Consejos Regionales de Apurímac, Lima y Loreto, en donde ocupan el 57%, 56% y 57% de sus consejos, respectivamente.

En otras tres regiones, las mujeres constituyen el 43% de sus consejos: Huancavelica, Pasco y Tacna; y en tres más, conforman más del tercio: Puno (39%), Arequipa (38%) y Ayacucho (36%). En general, son nueve las regiones en donde sus consejos superaron la cuota de género establecida por la ley, llegando a proporciones altas de inclusión femenina. Como puede verse en el mapa, se trata de regiones ubicadas principalmente en la sierra del país, a excepción de Lima, Tacna y Loreto. La inclusión de mujeres a escala regional se encuentra bastante más pronunciada en las regiones de la sierra, superando incluso al Consejo de la Región Lima (ver MAPA 1).

³⁵ Por circunscripción electoral o distrito electoral nos referimos a la «unidad territorial» en la cual los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o partidos. Ver *Diccionario Electoral* del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000).

En siete departamentos, la inclusión de las mujeres en los Consejos Regionales corresponde a un nivel medio, con porcentajes de participación de 29% en la mayor parte de los casos. Estamos hablando de Consejos Regionales con casi un tercio de autoridades femeninas en Callao, Lambayeque, Moquegua, Tumbes y Ucayali, respectivamente, y de 22% y 20% en Junín y San Martín. Estaríamos, pues, frente a un panorama mucho más inclusivo para las mujeres en el ámbito regional.

Las regiones con participación femenina aún baja en sus consejos son nueve. En ellas, los Consejos Regionales obtuvieron porcentajes de inclusión femenina de 13%, como en Piura, hasta 18% en Huánuco.

PRESENCIA FEMENINA EN LOS CONSEJOS PROVINCIALES

Moquegua es el departamento con el rango de participación femenina más alto en sus Consejos Provinciales (46%). Son siete los departamentos —incluyendo a la Provincia Constitucional del Callao— con un índice alto de inclusión femenina. Estos porcentajes llegan al 40% en el Callao y el 35% en el caso de Tacna. De estas siete circunscripciones, cinco pertenecen a la región de la Costa — Moquegua, Callao, Tacna, Tumbes, Lambayeque—, una a la sierra —Áncash— y una a la Selva —Loreto. A diferencia de los Consejos Regionales, en los provinciales la alta participación femenina ocurre en departamentos principalmente de la costa (ver MAPA 2).

En los Consejos Provinciales del resto del país, la participación femenina se ubica en el rango de 20% a 28%. En Lima cuenta con un 27%, y en tres departamentos con menos de 19% de participación. Apurímac presenta el porcentaje más bajo (16%), es decir, nueve mujeres de un total de 56 regidores. Llama la atención que siendo Apurímac la región con la mayor participación de mujeres en los Consejos Regionales, presente al mismo tiempo la menor participación en los Consejos Provinciales. Ello reafirma que la inclusión de la mujer se comporta de manera distinta en los procesos electorales según el ámbito de la elección.

PRESENCIA FEMENINA EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES DISTRITALES

La participación femenina en los Concejos Municipales Distritales encuentra un registro alto en seis regiones del país, con porcentajes de inclusión que van de 30% a 34%. La mayor proporción de regidoras distritales se encuentra en el Callao y en el departamento de Ica, en donde las mujeres son el 34% de los regidores distritales elegidos. En Tumbes, Arequipa, Lima y Tacna, ellas constituyen entre el 30% y el 33% de los concejos elegidos. Se trata, como vemos, de regiones ubicadas principalmente en la Costa.

En el resto del país, la participación de las mujeres en los Concejos Distritales está en un índice medio, en un rango del 22% al 29%. En los porcentajes más bajos de inclusión femenina están Ucayali (22%), Cajamarca y Puno (24%) —ver MAPA 3.

Podríamos afirmar que el nivel de participación femenina en el ámbito distrital es menos disperso a escala nacional, en el sentido de que los porcentajes de participación se encuentran en un rango de 22% a 34%. Ello a diferencia del ámbito regional o provincial, donde los porcentajes se dispersan hacia rangos más amplios de 10% a 60%.

MAPA I
Mujeres en los Consejos Regionales



Elecciones Regionales y Municipales 2006
Fuente: ONPE - INEI-IGN -MTC
Coordenadas Geográficas - DATUM: WGS84
Fecha de impresión: Septiembre de 2007

MAPA 2
Mujeres Regidoras Provinciales



Elecciones Regionales y Municipales 2006
Fuente: ONPE - INEI-IGN -MTC
Coordenadas: Geográficas - DATUM: WGS84
Fecha de impresión: Septiembre de 2007

MAPA 3
Mujeres Regidoras Distritales



Elecciones Regionales y Municipales 2006
 Fuente: ONPE - INEI-IGN -MTC
 Coordenadas: Geográficas - DATUM: WGS84
 Fecha de impresión: Septiembre de 2007

A MODO DE CONCLUSIÓN

La mujer participa en un tercio de los Consejos Regionales y Concejos Municipales, aunque en general la predominancia masculina supera el 70%. Los cargos más importantes como presidencias regionales y alcaldías no son espacios de poder femenino en ninguno de los niveles. Las mujeres electas ocupan principalmente cargos como consejeras o regidoras en el ámbito local, pero sin superar en ningún caso la presencia masculina. Asimismo, pertenecen a grupos etarios jóvenes, principalmente entre 18 y 45 años de edad.

La elección de mujeres fue proporcionalmente más alta en los Consejos Regionales y proporcionalmente más baja en los Concejos Municipales Distritales. Ello muestra que a mayor ámbito de elección, mayor presencia femenina en dichos cargos.

No parece existir un comportamiento completamente diferenciado entre las regiones de la Costa, Sierra y Selva. Sin embargo, la participación femenina se presenta con índices más altos, principalmente en zonas de la Costa —en consejeras regionales y regidoras distritales— y de la Sierra —en consejeras regionales y regidoras provinciales. En la región de la Selva, la participación femenina es más baja a excepción del departamento de Loreto que presenta altos índices de participación en los ámbitos regional y provincial. Por el contrario, los departamentos que han incluido a menos mujeres en sus espacios de poder están ubicados principalmente en la Sierra y en la Selva (como Cajamarca, Madre de Dios y Ucayali).

El único departamento que tiene un registro de participación alto en todos los ámbitos de elección —tanto regional, como provincial y distrital— es Tacna. Allí las mujeres participan del 43% del Consejo Regional, del 35% de los Consejos Provinciales y del 30% de los Concejos Municipales Distritales. Por el contrario, son Cusco y Ucayali los departamentos que tienen el índice de participación femenina más bajo en todos los ámbitos de elección.

La escasa participación de las mujeres como candidatas a cargos ejecutivos, la falta de motivación para participar en política, la dificultad para conciliar el tiempo de la política con el hogar y el machismo al interior de las organizaciones políticas serían algunas de las hipótesis planteadas que explicarían la aún baja participación cuantitativa y cualitativa de la mujer a escala subnacional.

IV

LA ELECCIÓN DE LOS JÓVENES EN LOS ÁMBITOS REGIONAL Y MUNICIPAL

En este capítulo se analizan los resultados del sufragio con respecto a los jóvenes, entre 18 y 29 años de edad, en el marco de la aplicación por primera vez de una cuota de jóvenes en las listas de candidatos a los Concejos Municipales. Como se sabe, uno de los propósitos de la cuota fue incentivar la participación de este grupo etario en la política, empezando por el ámbito municipal, específicamente en las listas de candidatos a regidores provinciales y distritales.

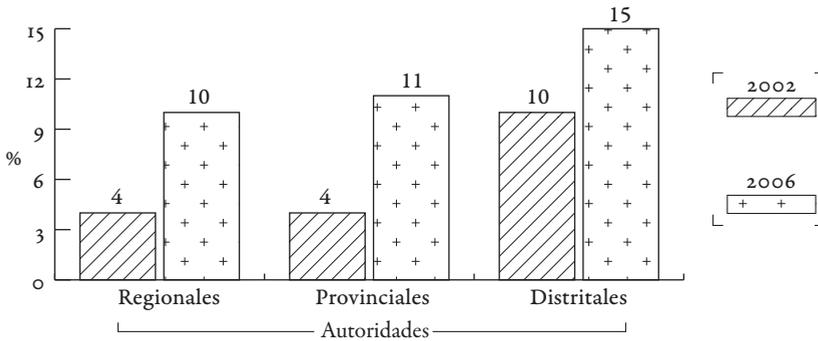
A continuación, se detalla la elección de los jóvenes en los cargos de representación subnacional, tanto en el ámbito regional como municipal, para conocer no sólo cuántos sino también en qué tipo de cargos fueron elegidos. Ello según el ámbito de la elección, la variable sexo y el departamento del país.

UNA MIRADA GENERAL

La inclusión de una cuota de jóvenes en las listas de candidatos a los Concejos Municipales produjo como resultado, a escala subnacional, el incremento del número de autoridades entre 18 y 28 años. Los últimos comicios regionales y municipales muestran que la proporción de autoridades de este sector poblacional, aumentó considerablemente respecto al total de autoridades electas pasando de

9%, en 2002, a 15% en 2006. Ello significa que el número de jóvenes electos se incrementó de 1166 a 1808 personas.

GRÁFICO 15
Autoridades jóvenes electas según ámbito (2002-2006)



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

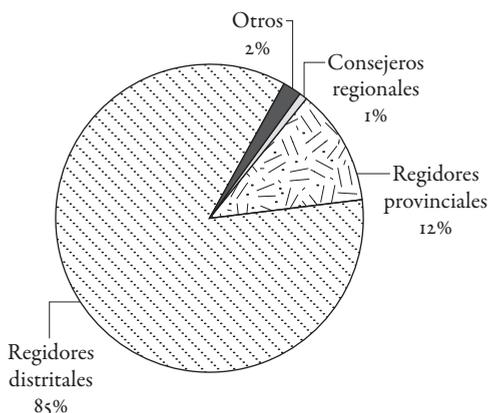
Así, hoy los jóvenes están en todos los ámbitos de representación. No obstante, donde más se nota el incremento es en el ámbito municipal provincial, donde su participación pasó de 4% a 11%; ello es, de 84 a 217 autoridades provinciales. Le sigue el espacio regional, donde la elección de los jóvenes subió de 4% a 10%, es decir, de 9 a 27 autoridades regionales. Finalmente, en el ámbito distrital, aumentó de 10% a 15%, o en términos cuantitativos, pasó de 1073 a 1564 jóvenes autoridades distritales.

Podría afirmarse, entonces, que el impacto de la cuota de jóvenes se ha dado directamente en los ámbitos en los cuales fue aplicado; ello es, logró que se incrementara el número de autoridades municipales, especialmente de regidores. Además, y aun cuando la cuota no se aplicaba en el ámbito regional, el número de jóvenes electos también aumentó ahí considerablemente, casi en la misma proporción que a escala municipal provincial.

AUTORIDADES JÓVENES SEGÚN CARGOS Y SEXO

Como se sabe, la aplicación de una cuota de 20% de jóvenes en las listas de candidatos fue establecida para la elección de los Concejos Municipales, tanto provinciales como distritales. Sin embargo, el proceso dio como resultado que 1808 jóvenes fueron electos para diversos cargos del ámbito subnacional, incluyendo alcaldías y consejeros regionales. El 85% de ellos (1527) ocupó el cargo de regidor distrital y el 12% (214) el puesto de regidor provincial. Ambos grupos conforman la mayor parte de los electos. Entre los candidatos jóvenes fueron elegidos un vicepresidente regional, 26 consejeros regionales, tres alcaldes provinciales y 37 alcaldes distritales.

GRÁFICO 16
Jóvenes electos según cargo (2006)



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Los jóvenes fueron electos sin distinción de sexo, aunque fue ligeramente más alta la preferencia por los varones. Sólo en el caso de los Consejos Regionales la participación de las mujeres fue superior. En el caso de los cargos ejecutivos, los alcaldes jóvenes fueron mayoritariamente varones. No se eligió a ninguna alcaldesa provincial joven.

CUADRO II
Jóvenes electos según sexo (2006)

Cargo	Hombre	Mujer	Total
Vicepresidente de Región	1	0	1
Consejeros Regionales	11	15	26
Alcalde Provincial	3	0	3
Regidor Provincial	130	84	214
Alcalde Distrital	36	1	37
Regidor Distrital	817	710	1527
Total	998	810	1808

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

JÓVENES EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES PROVINCIALES

En este espacio, la participación de los jóvenes fue de 11%; lo cual corresponde a 217 menores de 29 años elegidos para los cargos disponibles. De ese total, 214 fueron electos como regidores y tres como alcaldes.

Como se sabe, la cuota de jóvenes fue aplicada en las listas de candidatos a los Concejos Municipales. Ello dio como resultado que en todos los departamentos del país, al menos un joven fuese electo como regidor provincial. Si damos una mirada general por departamento, vemos que los jóvenes lograron una participación muy variada en sus respectivos Concejos —desde un 4% como en Ayacucho, hasta 35% como en el caso de Tumbes.

Así, podemos considerar tres niveles de inclusión juvenil en los cargos públicos, a saber:

- **Nivel 1:** Mayor al 20% de los cargos.
- **Nivel 2:** Entre un 10% y 19% de los cargos.
- **Nivel 3:** Igual o menor al 9% de los cargos.

En la mayor parte de los Concejos Provinciales del país, la presencia de los jóvenes no llegó a ocupar más del 20% de los cargos, alcanzando índices que van de 4% a 19% (niveles 2 y 3). Las circunscripciones con los menores indicadores de participación juvenil en sus consejos provinciales fueron Amazonas, Arequipa, Ayacucho, Callao, Junín, La Libertad y Pasco. La falta de información o el poco tiempo que hubo entre la aprobación de la cuota de jóvenes y la elección pudo haber influido en esta baja tasa (ver MAPA 4).

JÓVENES EN LOS CONCEJOS MUNICIPALES DISTRITALES

En este espacio, los jóvenes participaron del 15% de los cargos disponibles, lo que representa a 1564 ciudadanos. De ese total, 1527 fueron elegidos para regidores y 37 como alcaldes. Estos últimos ejercen en 16 departamentos del país. Ayacucho es la región con el mayor número de alcaldes jóvenes, cinco en total, aunque sólo representan el 5% del conjunto de alcaldes distritales de todo el departamento. Sólo en Moquegua y en Lambayeque la proporción de alcaldes jóvenes es un poco más elevada (6%), aunque se trate en la práctica de un alcalde en Moquegua y dos en Lambayeque.

En los Concejos Municipales distritales se eligieron 1527 jóvenes. En todos los departamentos del país fueron electos por lo menos tres regidores distritales menores de 29 años; mientras que en otros departamentos la participación de los jóvenes supera la centena, llegando a 154 regidores, como fue el caso de Lima. A escala nacional, la elección de jóvenes como regidores distritales se ubicó en un rango que fue de 7% en el Callao, hasta un 28% en Amazonas.

Si vemos el mapa por el grado de inclusión obtenido, observamos que en siete departamentos del país la elección de los jóvenes sobrepasó el 20% del total de regidores distritales, llegando a 28% en Amazonas. En casi todo el resto del Perú, la elección de jóvenes regidores varió entre 13% y 19%, mientras que en dos circunscripciones — Callao y Ucayali— los jóvenes fueron electos para el 7% de los cargos de regidores (ver MAPA 5).

A medida que se hizo más local el ámbito de los comicios, aumentó la proporción de jóvenes electos. De esta manera, observamos que a escala regional los índices de participación de los jóvenes fueron bajos, mientras que en el ámbito distrital,

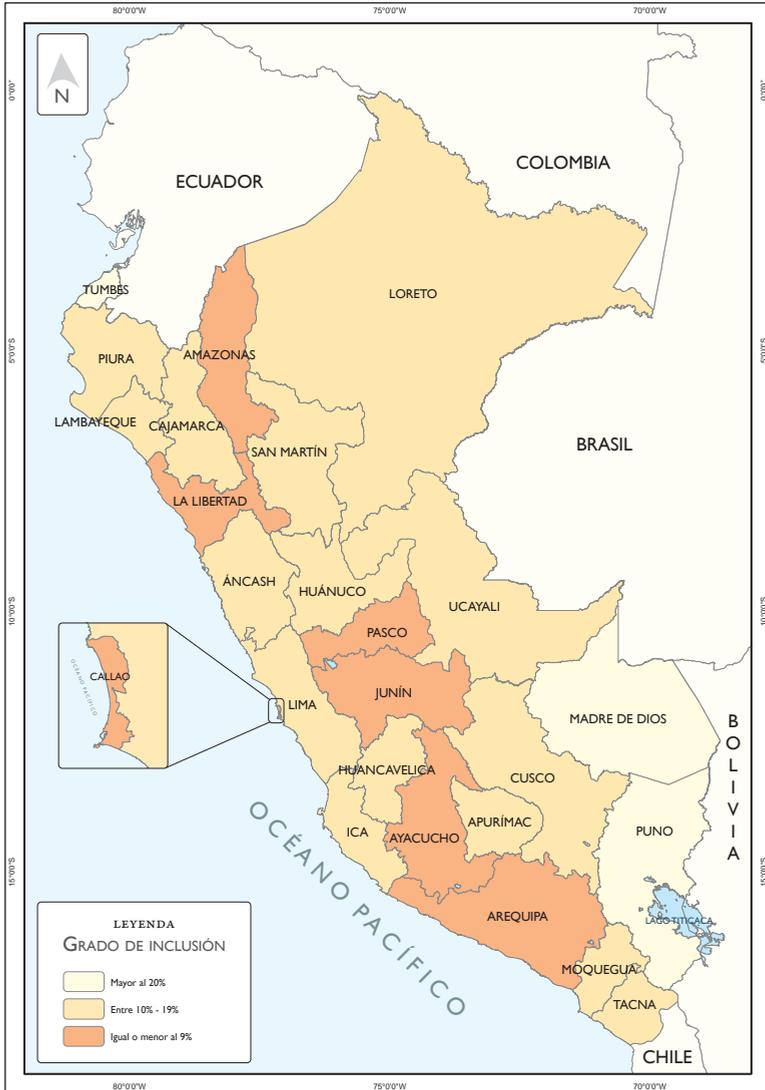
la mayor parte de los departamentos se ubicaron entre el segundo y el primer nivel de participación.

Como representantes regionales, los jóvenes obtuvieron el 10% de los cargos en disputa. Es decir, 27 ciudadanos entre 18 y 29 años de edad fueron electos como autoridades regionales. Casi todos ellos como consejeros (26 en todo el país), y sólo en un caso, como vicepresidente de una región (en Ica). En este proceso no se eligió a ningún presidente regional menor de 29 años de edad.

Si bien la cuota de jóvenes no fue aplicable a la elección regional, el proceso dio como resultado que 16 de los 25 Consejos Regionales del país cuenten con al menos un joven entre sus miembros. Puno es la región con el mayor número de regidores regionales jóvenes (cuatro miembros), los mismos que representan el 31% de los consejeros regionales que le corresponde. Los Consejos Regionales de Huancavelica, Loreto y Madre de Dios cuentan con porcentajes de jóvenes cercanos al tercio de sus miembros, lo que equivale a un número de dos. En La Libertad, constituyen el 25% de sus Consejos, es decir, tres jóvenes.

En once departamentos salieron electos entre uno y dos jóvenes como consejeros regionales, mientras que en nueve de ellos no se eligió a ninguno en ese cargo. Las regiones de Lima y Callao se encuentran entre estas últimas.

MAPA 4
Jóvenes Regidores Provinciales



Elecciones Regionales y Municipales 2006

Fuente: ONPE - INEI-IGN -MTC

Coordenadas: Geográficas - DATUM: WGS84

Fecha de impresión: Septiembre de 2007

A MODO DE CONCLUSIÓN

En las elecciones 2006 hubo un mayor número de ciudadanos, menores de 29 años, electos para cargos de representación subnacional, en una proporción de 15%. Al estar la cuota de jóvenes dirigida a incrementar la participación de este grupo en los Concejos Municipales, su presencia fue mayor en los cargos de regidores municipales, y mucho menor respecto a las alcaldías o vicepresidencias de región, como era de esperarse. Más allá de la norma, la elección de jóvenes también aumentó en el ámbito regional, ocupando puestos de consejeros e incluso uno como vicepresidente regional. En el ámbito municipal también se acrecentó el número de alcaldes jóvenes electos.

En cuanto a la variable sexo, no hay mucha diferencia significativa entre las autoridades jóvenes electas; hay una ligera ventaja masculina por haber sido electos para más cargos, sobre todo como alcaldes. En el ámbito regional destaca ligeramente la participación de más mujeres jóvenes como regidoras. Y en el ámbito distrital la participación de los jóvenes fue bastante pareja.

Así, los jóvenes están presentes en casi todos los ámbitos de representación, tanto regional como municipal provincial y distrital, con ligera preponderancia en el espacio distrital. Ello a diferencia de las mujeres en general, quienes tuvieron preeminencia en la esfera regional. Los Concejos Distritales fueron ocupados, entonces, por una mayor proporción de jóvenes, aunque sin superar todavía la cuota establecida por ley, salvo en algunos departamentos como Madre de Dios y Tumbes.

V

POSICIONAMIENTO Y ELEGIBILIDAD: AUTORIDADES ELECTAS SEGÚN POSICIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS

En la actualidad, para la cuota de género, la normativa legal establece la inclusión de una proporción mínima (30%) de participación de mujeres o varones en las listas de candidatos; con respecto a los jóvenes, la cuota de ley es de 20%. En ambos casos, dichas proporciones son obligatorias y su incumplimiento está sancionado. Sin embargo, la ley aún no establece un mandato legal específico para asignar los cupos en las listas de candidatos, sea por alternancia (uno hombre y una mujer) o en una secuencia determinada (cada tres candidatos una mujer, por ejemplo). Ello es lo que se conoce como el mandato de posición, criterio que permite incrementar la eficacia de las cuotas y la posibilidad de elegibilidad de los candidatos.

En el contexto regional, observamos que en países como Bolivia se ha establecido que de cada tres candidatos en una lista uno debe ser mujer; en Paraguay, de cada cinco lugares uno debe ser ocupado por una ciudadana. El mandato de posición para la cuota de género está vigente, además de los países mencionados, en Argentina, Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana (INTERNATIONAL IDEA 2007). En nuestro país, algunos partidos políticos han incorporado en sus reglamentos internos la figura del mandato de posición,³⁶ aunque no se aplica en todos los procesos.

³⁶ Ellos son: Partido Aprista Peruano, Partido Democrático Somos Perú, Partido Popular Cristiano y Partido Socialista. Ver capítulo 3 de ONPE 2006.

Como se desprende del análisis anterior, la inclusión de mujeres y jóvenes en la política es todavía una tarea pendiente a escala subnacional. Por ello es importante el mandato de posición, pues se constituye en un elemento que podría fortalecer la efectividad de las cuotas y el espíritu mismo de la norma, como es incluir equitativamente a estos sectores en los espacios de poder.

El mandato de posición contribuiría, además, en el ámbito de las elecciones regionales y municipales en donde las listas son cerradas y bloqueadas, es decir, no existe el voto preferencial. En este sistema, el orden de las candidaturas en las listas, definido al interior de las organizaciones políticas, no puede ser modificado por el elector con su voto; como sí sucede, por ejemplo, en el caso de las elecciones para el Congreso en las cuales el voto preferencial permite equilibrar una ubicación desfavorable del candidato en la lista.

A fin de ofrecer algunos criterios empíricos específicos que sostengan este cambio, en este capítulo se estudian las autoridades mujeres y juveniles electas según la posición que ocuparon en las listas.

LA ELECCIÓN DE LOS CONSEJOS: CRITERIOS ELECTORALES

En las elecciones regionales y municipales, el orden de las candidaturas en las listas —sobre todo de la lista ganadora— se traslada básicamente a la conformación de los Consejos regionales y de los Concejos Municipales. Así, las primeras posiciones en la lista de candidatos tienen mayores posibilidades de elección.

Según un estudio de la Defensoría del Pueblo (2007), se demuestra que para alcanzar un puesto en un Concejo Municipal conformado por 15 regidores, las candidatas tendrían que estar ubicadas en el primer tercio o en el noveno escaño de la lista ganadora. Considerando que menos del 20% de las mujeres estuvo ubicado en esos lugares, igual proporción tuvo posibilidades reales de ser elegida como regidoras provinciales (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2007: 109).

Los puestos de consejeros y regidores son asignados bajo la regla de cifra repartidora o la mitad más uno de los votos, de acuerdo con lo que más favorezca a la lista ganadora. La lista ganadora obtiene la alcaldía (o la presidencia regional, según

sea el caso) más la mitad más uno de los cargos para el Consejo Regional o para el Concejo Municipal), con arreglo al orden de candidatos y provincias propuesto por los partidos y movimientos. El resto de los cargos se distribuye entre las demás listas participantes, conforme al porcentaje de votos obtenido.³⁷

La distribución de cargos se realiza también de acuerdo con el número de puestos que conforman estos órganos de gobierno. En el caso de los Consejos Regionales, su tamaño está determinado por la cantidad de provincias en cada región; mientras que el número de regidores a elegirse en cada Concejo Municipal se establece por el tamaño de su población.³⁸ Mientras más grandes sean las circunscripciones, mayor será el número de cargos a elegir y, por lo tanto, los candidatos tendrán más posibilidades de ser electos.

ELEGIBILIDAD DE MUJERES

En las elecciones regionales, por ejemplo, vemos que las mujeres que obtuvieron el cargo de consejeras estuvieron ubicadas principalmente entre el primer y el quinto lugar de sus listas. Así, 46 consejeras de un total de 63 estaban ubicadas en los primeros cinco lugares. Para las demás, las posibilidades de elegirse se redujeron, dependiendo de otros factores propios del sistema electoral tal como el tamaño de la circunscripción o el número de provincias.

La elección de un consejero regional por provincia hizo que candidatos ubicados en los últimos lugares de una lista que no obtuvo la primera mayoría, aunque sí un importante número de votos, pudieran acceder a un puesto de consejero por encima de candidatos en mejores posiciones de su lista, pues postulaban a cargos en provincias que no habían sido cubiertos por candidatos de la lista ganadora (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2007: 112). Ello es consecuencia de la fórmula legal establecida para la repartición de cargos públicos (cifra repartidora), la cual se aplica a todas las listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia por la lista que le precede en votación.³⁹

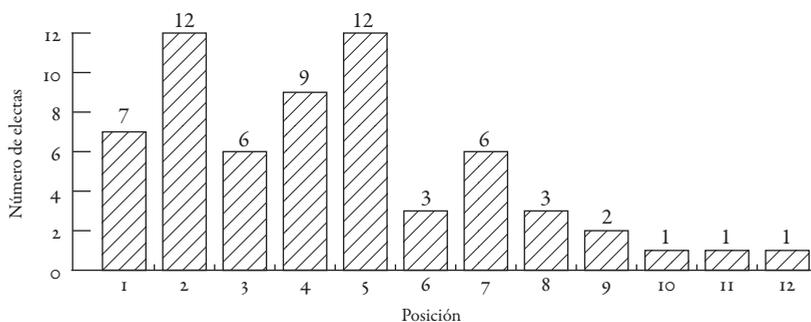
³⁷ Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683; Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864.

³⁸ Resolución N.º 1229-2006-JNE del 10 de julio de 2006; y Resolución N.º 1230-2006-JNE de la misma fecha.

³⁹ Artículo 8.º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683.

GRÁFICO 17

Consejeras regionales electas según posición ocupada en la lista de candidatas



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

La elección de mujeres que ocuparon las primeras posiciones de sus listas se repite también en el caso de los Concejos Municipales Provinciales. En estas listas, la tendencia es aún más clara: a medida que la posición en la lista se aleja del primer lugar, el número de electas también va disminuyendo. Es decir, la posibilidad de ser elegida es mayor en las primeras seis posiciones de las listas de candidatas.

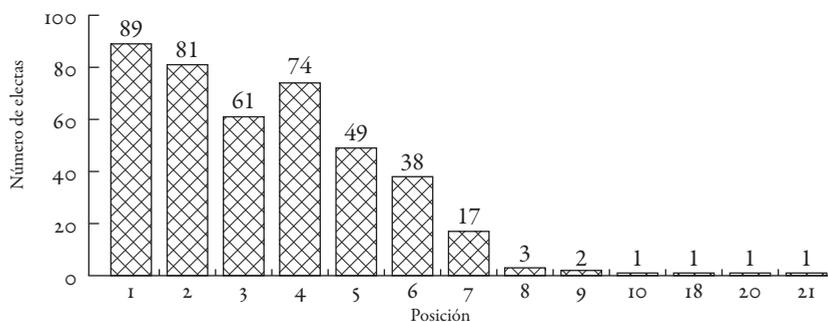
De las 418 regidoras provinciales electas, 392 estuvieron ubicadas como candidatas entre la primera y la sexta posición de su lista. La relación entre ser electa y haber estado en las primeras posiciones de la lista es totalmente directa, mostrando que la tendencia es que en las últimas posiciones la posibilidad de ser elegida es mínima. (ver GRÁFICO 18)

En el caso de la elección de regidoras distritales, la correspondencia entre posicionamiento en la lista y número de elegidas varía un poco. Si bien la mayoría de las regidoras electas estuvo posicionada entre los primeros lugares de sus listas, casi todas lo estuvieron entre la tercera y cuarta posición. (ver GRÁFICO 19)

De las 2340 regidoras distritales electas, 2293 habían ocupado los cuatro primeros lugares de sus listas respectivas. Es decir, hay una mayor concentración de electas en las primeras posiciones de las listas distritales que en el caso de las listas regionales y provinciales. No obstante, resalta que hubo más regidoras electas que ocuparon las posiciones tercera y cuarta, que aquellas que estaban en los dos primeros lugares de sus listas.

GRÁFICO 18

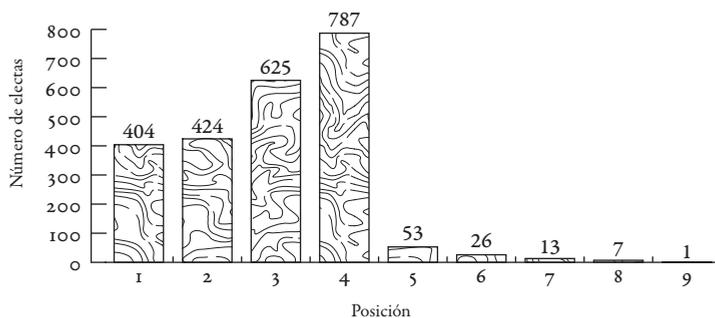
Regidoras provinciales electas según posición en la lista de candidatas



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

GRÁFICO 19

Regidoras distritales electas según posición ocupada en la lista de candidatas



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

ELEGIBILIDAD DE LOS JÓVENES

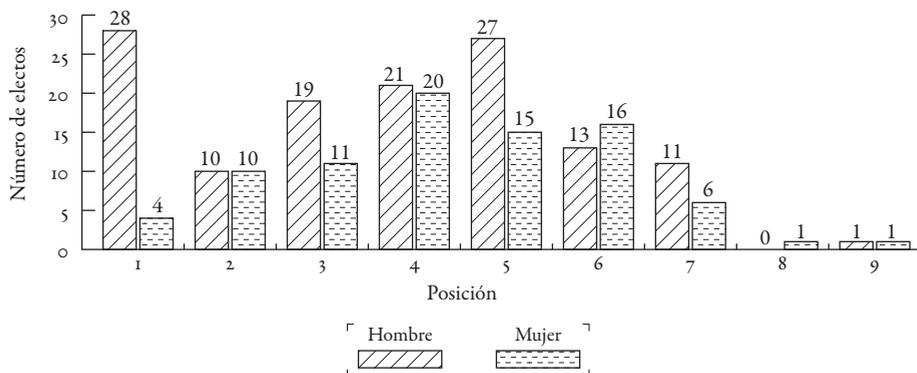
En el caso de las autoridades jóvenes vemos que la mayor parte de electos estuvo ubicada en los primeros cinco lugares de sus listas de candidatas. El mayor número de regidores provinciales electos (42) ocupó la quinta posición, mientras que 41 jóvenes estuvieron en la cuarta posición de su lista. Por otro lado, 32 jóvenes electos estuvieron ubicados en la primera posición, 30 en la tercera y 20 en la segunda. Los resulta-

dos muestran que, en este proceso, no hubo una relación directa entre la posición que se ocupó en la lista y el hecho de haber sido elegido, como sí se mostró en el caso de las regidoras provinciales. Aparentemente, la elección de jóvenes como regidores provinciales fue indistinta a la posición ocupada dentro de los primeros cinco lugares.

Sin embargo, cuando analizamos el mismo dato distinguiendo la variable sexo, se observan algunas diferencias. De los 32 jóvenes que fueron electos, y que habían ocupado la primera posición de su lista, 28 fueron varones y sólo cuatro mujeres. Es decir, la mayor parte de los que ocuparon la primera posición de su lista fueron varones. En cambio entre los que ocuparon la sexta posición de su lista y que fueron electos, hubo más mujeres que varones. En el resto de las posiciones en las listas, la participación de los varones siempre fue más alta que en el caso de las mujeres; el sexo masculino tuvo, pues, preeminencia en la elección, y ello estuvo directamente vinculado a la posición que los hombres ocuparon en su lista.

GRÁFICO 20

Número de regidores provinciales jóvenes por sexo según posición que ocupaban en la lista



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

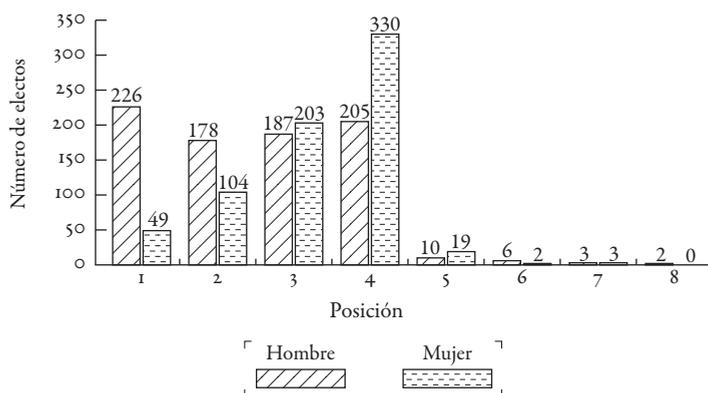
Así, en la elección de regidores distritales, el mayor número de electos pertenecía a los primeros cuatro lugares de su lista de candidatos. En este caso, la relación entre la posición en la lista y el ser elegido fue inversamente proporcional. Es decir, a medida que el candidato se alejaba de los primeros lugares de la lista, mayor la

probabilidad de ser electo. De todos los jóvenes regidores distritales elegidos, la mayoría (535) había ocupado la cuarta posición; un poco menos (390) ocupó la tercera posición; 282 jóvenes figuraron en la segunda, mientras que 275 había estado en el primer lugar de la lista.

Al incluir la variable sexo observamos que los varones ocuparon más que las mujeres los dos primeros lugares de la lista de candidatos, mientras que ellas se ubicaron más que los varones en la tercera y cuarta posición. Todo indica que los jóvenes varones candidatos a regidores distritales fueron mejor ubicados que las mujeres en sus listas, mostrando nuevamente una diferencia de género al interior del grupo de jóvenes. Un ejemplo de ello es que de todos los jóvenes electos que habían estado en el primer lugar de su lista, 226 fueron hombres y sólo 49 fueron mujeres.

GRÁFICO 21

Número de regidores distritales jóvenes por sexo según posición que ocupaban en la lista



Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La mayor probabilidad de elección de un candidato depende, entre otras variables, de la posición que ocupe en su lista de candidatos. Con respecto a las mujeres electas, los resultados muestran que para los comicios de 2006 la mayoría estuvo ubicada

entre los primeros seis lugares de sus respectivas listas (en el caso de las consejeras regionales y regidoras provinciales), y entre los cuatro primeros lugares (en el caso de las regidoras distritales). Por otro lado, la mayoría de los jóvenes elegidos para regidores provinciales estuvo en los primeros cinco puestos de sus listas, y en los cuatro lugares en el caso de los regidores distritales.

Podemos concluir que, a medida que el ámbito de la elección es más local, la elegibilidad también se reduce a los primeros lugares de la lista. Por lo tanto, la posición a ocupar en la lista como candidato adquiere, en el ámbito local, mayor relevancia.

La inclusión de la mujer en la política es todavía un proceso poco equitativo, en el sentido de que su participación en las candidaturas aún está en proporciones menores a la de los varones. Ellas son ubicadas, principalmente, como candidatas a cargos de menor jerarquía, y en posiciones lejanas a los primeros lugares de sus listas. Esta inequidad en la ubicación de candidaturas en las listas se repite en el caso de los jóvenes, donde vemos que los varones ocuparon más que las mujeres los primeros lugares de sus listas. Dicho comportamiento reforzaría aún más la necesidad de establecer criterios para la asignación de puestos entre varones y mujeres, tal como se pretende con el mandato de posición.

Es por ello que promover el establecimiento de un mandato de posición, que obligue no sólo a incluir a mujeres en las listas sino a ubicarlas con los varones de manera equitativa, ampliaría mucho más sus posibilidades de ser electas. Más aún cuando el sistema electoral de las elecciones regionales y municipales no contempla el uso del voto preferencial, como sí se aplica en la elección para congresistas. En todo caso, las condiciones para los varones y mujeres para competir por el cargo serían mucho más democráticas con el establecimiento del mandato de posición.

CONCLUSIONES

1. La aplicación de la cuota de género y, por primera vez, de una cuota de jóvenes contribuyó a una mayor participación de mujeres y ciudadanos menores de 29 años como candidatos y candidatas en las listas presentadas en las últimas Elecciones Regionales y Municipales de 2006. En ese sentido, las cuotas fueron cumplidas y superadas en el ámbito de las listas electorales en porcentajes de 37% para el caso de la cuota de género y de 30% respecto a la cuota de jóvenes.
2. El mapa de las autoridades electas y los resultados vistos muestran que —a escala subnacional— la elección de mujeres y jóvenes, aunque creciente, tiene todavía índices muy bajos. Actualmente, sólo el 24% de los cargos subnacionales son ocupados por mujeres, y el 15% por jóvenes. Podemos afirmar, así, que todavía persiste una subrepresentación femenina y juvenil en el espacio de poder regional y municipal.
3. Las mujeres y los jóvenes participaron en las listas de candidatos principalmente para los cargos de consejeros regionales y regidores municipales, puestos para los cuales fue obligatorio el cumplimiento de la cuota de género (en ambas) y la de jóvenes (para los regidores municipales). Su participación aún es escasa para los cargos de presidentes de región o de alcaldes municipales. Estos últimos todavía están concentrados en las candidaturas masculinas y en adultos mayores de 29 años.

4. Las mujeres fueron electas como autoridades en una proporción de 24% con respecto a los cargos subnacionales, lo que muestra todavía una predominancia masculina en el poder regional y local. Dentro del espacio obtenido por las mujeres, su elección fue mayor en el ámbito de los Consejos Regionales pero mucho menor en los Concejos Distritales.
5. La elección de las mujeres, según las diferencias regionales, no son tan marcadas como se piensa. Están influenciadas por el tipo y el ámbito de la elección. Así, se eligieron más consejeras regionales y regidoras distritales en la Costa. En la región de la Selva la participación femenina fue, en términos generales, más baja que en el resto de las regiones, a excepción del departamento de Loreto. El único departamento con alta presencia femenina en todos sus espacios es Tacna. Allí las mujeres participan del 43% del Consejo Regional, del 35% de los Concejos provinciales y del 30% de los Concejos distritales municipales.
6. La elección de autoridades jóvenes pasó de 9% a 15% entre los procesos de 2002 y 2006, gracias a la aplicación de la cuota. Su asignación fue, mayoritariamente, como regidores municipales, sobre todo en el ámbito distrital. Más allá de la norma, la elección de jóvenes se incrementó también en el ámbito regional como consejeros y en un caso como vicepresidente de una región. A diferencia del caso en las elecciones de las mujeres, para quienes el ámbito regional resultó un espacio de mayor participación, para los jóvenes lo fue el ámbito distrital. Ahí alcanzaron el mayor número de cargos como regidores.
7. En cuanto a la variable sexo, ésta no mostró un comportamiento significativo entre las autoridades jóvenes electas. Hubo una ligera ventaja masculina al haber sido electos más varones para un mayor número de cargos, sobre todo como alcaldes. Sólo en el ámbito regional destaca ligeramente la participación de más mujeres jóvenes como regidoras. Y en el ámbito distrital, la participación de los jóvenes fue bastante pareja en cuanto al género. Asimismo, su elección no muestra diferencias significativas en cuanto a las regiones del país.
8. La elección de autoridades jóvenes estuvo marcada por el ámbito de la elección más que por la zona geográfica donde se dio. Sin embargo, el porcentaje de par-

ticipación de los regidores provinciales jóvenes fue alto en la mayor parte de las regiones de la Selva. La elección de regidores distritales jóvenes fue más pareja en todas las regiones, aunque dos de ellas presentan dos de los tres porcentajes más altos del país. Podría afirmarse que la elección de jóvenes como autoridades subnacionales fue más exitosa en la región de la Selva.

9. La inclusión de la mujer en la competencia política es todavía un proceso poco equitativo, principalmente por su ubicación en lugares poco elegibles o atractivos en las listas de candidatos. La investigación mostró que las mujeres que fueron electas estuvieron ubicadas en los primeros puestos de sus listas, siendo proporcionalmente directa la relación entre la posición que se tuvo en la lista y la posibilidad de ser electas.

RECOMENDACIONES

1. Los hallazgos presentados en esta investigación, particularmente los referidos a la subrepresentación de mujeres y de jóvenes en el espacio subnacional, apoyan la necesidad de promover con más intensidad —al interior de las agrupaciones políticas— la participación de mujeres y jóvenes como candidatos a cargos ejecutivos, así como la incentivo de nuevos liderazgos femeninos y juveniles a fin de generar mejores cuadros y más candidatos con quienes contar al momento de armar las listas. Los organismos electorales, juntamente con los partidos políticos, pueden participar de este esfuerzo de promoción de nuevos actores políticos a través de su trabajo de asistencia técnica y educación electoral.
2. Al mostrar la relación directa entre la posición obtenida por las mujeres en las listas de candidatos y la posibilidad de ser electas, esta investigación refuerza la necesidad de establecer criterios específicos para asignar la cuota de género, tales como la alternancia o una secuencia determinada en el orden de los candidatos en las listas presentadas. La inclusión de este criterio en la norma legal es aun más necesaria en una elección regional y municipal, ámbitos en donde no se aplica el voto preferencial y donde el sufragio se realiza por listas cerradas. De esa manera, se garantizaría que un mayor número de candidatas de la lista ganadora sean

finalmente electas. Se recomienda trabajar los resultados aquí encontrados con las organizaciones partidarias y particularmente con sus liderazgos femeninos respectivos, tanto a escala nacional como regional y local, donde la desventaja de la mujer en la competencia por el poder es aún mayor.

3. Las cuotas de género y de jóvenes son cupos de asignación de candidaturas que lograron su objetivo de incluir a más mujeres y jóvenes en las listas de candidatos, pero su impacto en el resultado final de las autoridades electas dependerá de una serie de factores externos a la cuota misma, tales como la cultura política al interior de los partidos; el tipo de liderazgos femeninos que se están gestando; la disponibilidad de mujeres dispuestas a entrar en la actividad política; las reglas del sistema electoral; el papel de los medios de comunicación en la imagen de la mujer en la política; etc. Estos factores u otros podrían ser explorados en futuras investigaciones con el fin de contribuir a un conocimiento más profundo del tema.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES UTILIZADAS

ACCARINO, Bruno

2003 *Representación*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

AGUILAR, Roisida

2003 «La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962». Revista *Elecciones* N.º 2, diciembre de 2003. Lima: ONPE.

ANICAMA, Cecilia

2001 «Participación política de la mujer: el autoritarismo hacia el establecimiento del sistema democrático». En: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Las tareas de la transición democrática*. Serie Democracia n.º 1. Lima: CAJ.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2007 «Datos Electorales». *Boletín* 27, marzo, Lima: ACT.

BORJA, Rodrigo

1997 *Enciclopedia de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOU, Marc

2003 «La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina». Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Noviembre de 2003.

Disponible en: <<http://www.fescol.org.co/DocPdf/MU-participacionmujeres-politica.pdf>>, (08/12/2008).

CEPAL / OIJ

2007 *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, 2.^a edición. Buenos Aires: CEPAL y Organización Iberoamericana de Juventud.

CONSORCIO PARA EL DIÁLOGO PARLAMENTARIO Y LA EQUIDAD A. C.

2003 «La ruta hacia la elegibilidad de las mujeres: entrevistas a líderes de partidos políticos sobre la ley de cuotas». *Diálogo*, año 5, n.º 24, enero. Disponible en: <http://www.consortio.org.mx/articulos_agenda/24/ruta_elegibilidad.pdf> (8/12/2008).

COTTA, Mauricio

1994 «Parlamentos y representación». En: BARTOLINI, S.; M. COTTA; L. MOLINO; A. PANEBIANCO; G. PASQUINO. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad Textos (sexta reimpresión).

DADOR, Jennie

2006 *Construyendo la equidad de género: propuestas de políticas. Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*. Lima: CIES – Consorcio de Investigación Económica y Social.

DADOR, Jennie y Beatriz Llanos (eds.)

2007 *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*. Lima: IDEA Internacional – Asociación Civil Transparencia, agosto.

DAHLERUP, Drude

2003 «The implementation of Quotas: Latin American Experiences». Comparative Studies of Electoral Gender Quotas. Ponencia presentada en el taller organizado por IDEA. Lima, Perú, 23-24 de febrero de 2003.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2003 *En defensa de las cuotas electorales*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2007 *La cuota de género en el Perú: supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*. Informe Defensorial n.º 122, primera edición, julio. Lima: Defensoría del Pueblo.

DEL ÁGUILA, Alicia

2004 *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

GUERRA GARCÍA, Gustavo & Kristen SAMPLE

2007 *La política y la pobreza en los países andinos*. Lima: IDEA-Asociación Civil Transparencia.

HELD, David

2002 *Modelos de democracia*, 2.^a edición. Madrid: Alianza Editorial.

HTUN, Mala

2005 «Democracia e inclusión política: la región andina en perspectiva comparada». En: LEÓN, Magdalena (ed.). *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito: UNIFEH, UNFPA, Universidad Nacional, IEP, CIDEH, FLACSO-Ecuador.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2000 *Diccionario electoral*, vol.1. San José de Costa Rica: IIDH.

IDEA INTERNACIONAL

2002 *Mujeres en el Parlamento, más allá de los números* (edición en español). Estocolmo: IDEA Internacional.

2007 *La igualdad esquivada. Una mirada a las Elecciones Generales 2006*. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.

2008a *30 años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Beatriz Llanos y Kristen Sample, editoras. Lima: IDEA Internacional.

2008b *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Suecia: idea Internacional.

INTERNATIONAL IDEA

2007 *Global Database of Quotas for Women*. A join project of International idea and Stockholm University. Disponible en: <www.quotaproject.org/displayCountry.cfm?CountryCode=AR> (08/12/2008).

JNE – JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- 1999 *Elecciones Municipales 1998 y Complementarias 1999*. Resultados Generales. Lima: JNE.
- 2006 *Elecciones Municipales 2006. Resultados y estadísticas*. Oficina de Estadística e Información Electoral. Publicado en: <www.jne.gob.pe>.

LARSERUD, Stina y Rita TAPHORN

- 2007 *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: IDEA Internacional.

LEÓN, Magdalena

- 2006 «Leyes de cuota y paridad en los países andinos, análisis de logros y resultados». Seminario Internacional Paridad de Género y Participación Política en América Latina y el Caribe. CEPAL, 5-6 de octubre.

MANIN, Bernard

- 1992 «Metamorfosis de la representación». En: DOS SANTOS, Mario R. (coord.). *¿Qué queda de la representación política?* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO- Argentina) - Editorial Nueva Sociedad.

MARTÍNEZ, Alicia

- 1993 «Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas. Una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante». *Debate Feminista*, año 4, vol. 8, septiembre, México, D.F.

MILOSLAVICH, Diana

- 2007 «La cuota de género en las elecciones». Disponible en: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, <www.flora.org.pe>.

NOHLEN, Dieter

- 2004 *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: International IDEA – Asociación Civil Transparencia.

ONPE – OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2006 *Democracia en los partidos políticos. Análisis de las elecciones internas 2005-2006*. Lima. ONPE, diciembre.
- 2008 *Despertando la conciencia ciudadana en poblaciones andinas y amazónicas: Sistematización del Plan de Capacitación en zonas bilingües 2006-2007*. Proyecto

«Promoción de la participación política de las mujeres peruanas en el ejercicio del derecho al sufragio y en el uso de mecanismos de vigilancia ciudadana». Lima: ONPE – Comisión Europea.

PESCHARD, Jaqueline

2003 «El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General». En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller. Lima, febrero, IDEA International.

PITKIN, Hanna Fenichel

1985 *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RÍOS, Marcela; Andrés VILLAR

2005 *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago: IDEA Internacional - FLACSO Chile.

SARTORI, Giovanni

2002 *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial (primera reimpresión).

SCHMIDT, Gregory

2004 «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: IDEA INTERNACIONAL. *La ampliación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Informe del taller. Lima, febrero.

TUESTA, Fernando

2001 «Cuotas de mujeres en las listas de candidatos». En: VALDIVIA, Juan Carlos y Ramiro VALDIVIA. *Diccionario de Derecho Electoral Peruano*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

2005 *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: PUCP – Fundación Friedrich Ebert.

VICENTE, Martha

2006 *Los jóvenes y las elecciones generales 2006. Análisis cuantitativo y cualitativo de la participación de los electores de 18 a 24 años*. Lima: ONPE.

YÁNEZ, Ana María

2001 *Mujeres y política. El poder escurridizo. Las cuotas en los últimos procesos electorales*, vol. II: Mujer y Política. Lima: Movimiento Manuela Ramos.

BASES DE DATOS Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ONPE – OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Base de datos, Nación 2002 y 2006 – Sistema de Registro de Organizaciones Políticas, GSIE – ONPE.

Base de datos de Elecciones Regionales y Municipales años 2006 y 2002, información a marzo 2007, GSIE – ONPE.

Base de datos de Elecciones Regionales y Municipales 2006, información a junio 2007, GSIE – ONPE.

Base de datos de listas de candidatos válidas para las Elecciones Regionales y Municipales, a noviembre 2006, GSIE – ONPE.

Documento Información Estadística – Elecciones Regionales y Municipales, Informe N.º 255-2007-OP/OGPDE/ONPE, del 13 de julio de 2007.

Documento «Informe de incumplimiento de la Cuota de Género en las Elecciones Regionales y Municipales 2006». Informe N.º 095-2008-SGOCOR-GOECOR/ONPE, del 26 de febrero de 2008.

ANEXOS

CUADRO I

*Elecciones Regionales y Municipales 2006:
Cargos obtenidos por las mujeres a escala subnacional por departamento*

Departamento	% Consejeras regionales	% Regidoras provinciales	% Alcaldesas distritales	% Regidoras distritales
Amazonas	14,3	23,7	6,6	28,4
Áncash	15,0	29,9	2,2	26,6
Apurímac	57,1	16,1	0,0	25,9
Arequipa	37,5	22,7	5,0	32,7
Ayacucho	36,4	20,8	5,1	27,0
Cajamarca	15,4	21,8	0,9	23,6
Callao	28,6	40,0	0,0	34,1
Cusco	15,4	23,1	2,1	25,0
Huancavelica	42,9	19,3	3,4	26,0
Huánuco	18,2	24,7	1,5	26,1
Ica	14,3	26,5	0,0	33,7
Junín	22,2	24,7	2,7	29,5
La Libertad	16,7	21,5	1,4	28,9
Lambayeque	28,6	30,3	0,0	27,2

⋮

Departamento	% Consejeras regionales	% Regidoras provinciales	% Alcaldesas distritales	% Regidoras distritales
Lima	55,6	27,2	5,0	32,1
Loreto	57,1	29,6	4,9	26,4
Madre de Dios	14,3	27,8	0,0	26,3
Moquegua	28,6	45,8	5,9	28,2
Pasco	42,9	19,2	0,0	24,8
Piura	12,5	25,8	3,6	28,5
Puno	38,5	20,8	0,0	23,8
San Martín	20,0	20,5	1,5	28,0
Tacna	42,9	34,6	0,0	29,8
Tumbes	28,6	30,4	1,1	33,3
Ucayali	28,6	28,1	0,0	22,2
Total	27,6	24,6	2,8	27,9

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia

CUADRO 2

*Elecciones Regionales y Municipales 2006:
Mujeres elegidas y total de cargos en disputa por departamento*

Departamento	Número de mujeres elegidas	%	Total cargos elegidos
Callao	22	31	71
Moquegua	39	28	138
Lima	359	28	1273
Tumbes	25	28	89
Arequipa	201	28	730
Ica	78	27	290
Tacna	48	26	183
Junín	193	25	780
Loreto	84	24	344
Piura	112	24	464
Amazonas	129	24	535
Lambayeque	65	24	270
La Libertad	135	23	581
Áncash	231	23	1008
Ayacucho	156	23	685
San Martín	114	22	508
Huánuco	112	22	511
Huancavelica	129	22	591
Pasco	40	21	188
Apurímac	107	21	504
Cusco	154	21	728
Ucayali	23	21	109
Madre de dios	16	21	76
Puno	140	20	705
Cajamarca	160	20	814
Total	2872	24	12.175

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

CUADRO 3

*Elecciones Regionales y Municipales 2006 y 2002:
Jóvenes de 18 a 29 años electos según ámbito*

Autoridades	Elecciones 2006			Elecciones 2002		
	Total de 18 a 29	Total elegidos	%	Total de 18 a 29	Total elegidos	%
Regionales	27	278	10,0	9	253	3,6
Provinciales	217	1891	11,5	84	1894	4,4
Distritales	1564	10.006	15,6	1073	10.250	10,5
Total	1808	12.175	14,9	1166	12.397	9,4

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

CUADRO 4

*Elecciones Regionales 2006:
Jóvenes electos por tipo de cargo según sexo*

	Mujer	Hombre	Total jóvenes	%	Total autoridades
Presidentes regionales	0	0	0		25
Vicepresidentes regionales	0	1	1	4	25
Consejeros regionales	15	11	26	11	228
Total	15	12	27	10	278

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

CUADRO 5

*Elecciones Municipales Provinciales 2006:
Jóvenes electos por tipo de cargo según sexo*

	Mujer	Hombre	Total jóvenes	%	Total autoridades
Alcaldes provinciales	0	3	3	2	195
Regidores provinciales	84	130	214	12	1717
Total	84	133	217	11	1912

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.

CUADRO 6

*Elecciones Municipales Distritales 2006:
Jóvenes electos por tipo de cargo según sexo*

	Mujer	Hombre	Total jóvenes	%	Total autoridades
Alcaldes distritales	1	36	37	2	1615
Regidores distritales	710	817	1527	18	8531
Total	711	853	1564	15	10.146

Fuente: Base de Datos – GSIE – ONPE.
Elaboración propia.