

REPORTE ELECTORAL

Lima, agosto de 2020

Nº 9

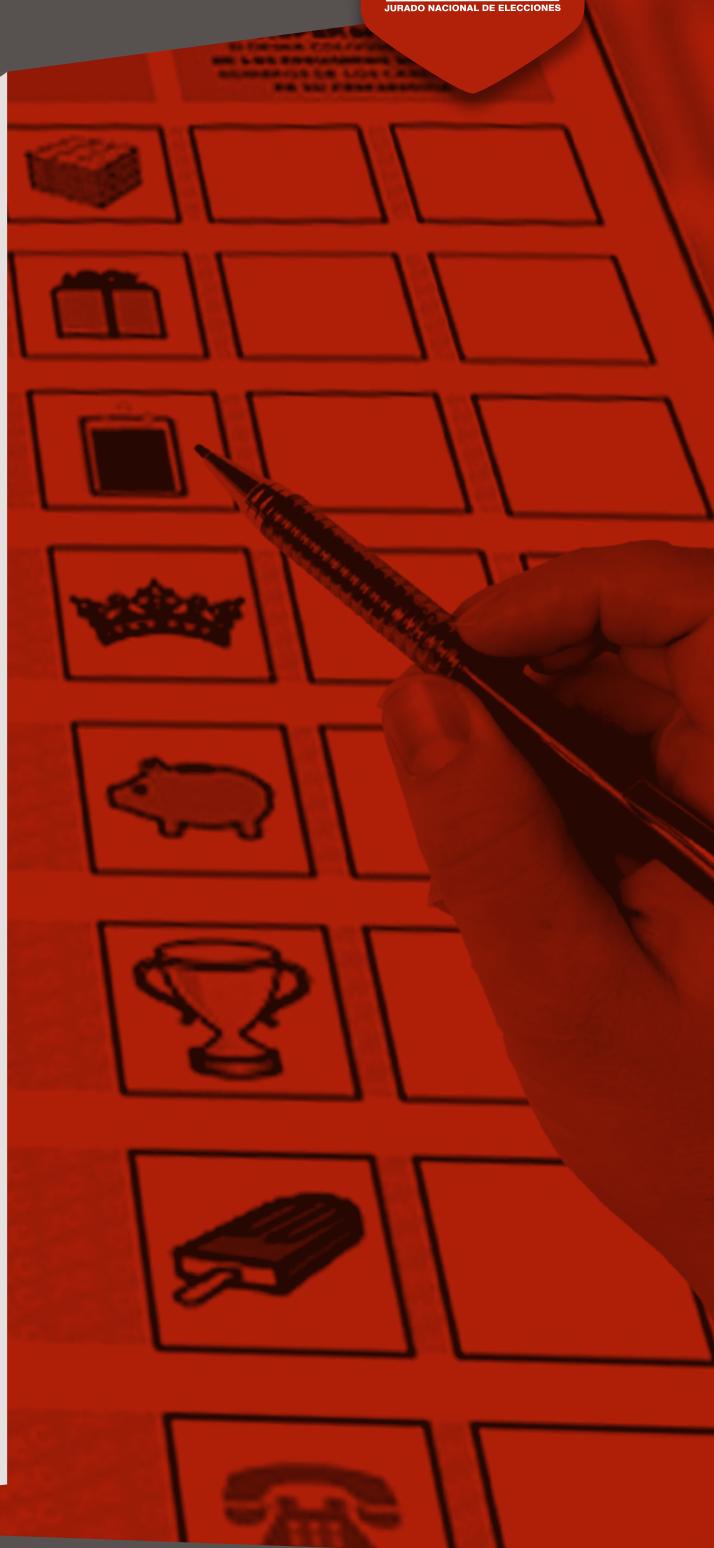


Impacto de la posición de lista y voto preferencial en las elecciones congresales (2016–2020)

En los últimos meses, el Congreso de la República ha venido debatiendo en torno a algunas propuestas de reforma del sistema electoral que se tocaron en la campaña política de 2020, de modo tal que, con su aprobación, se puedan garantizar unas elecciones más participativas y representativas de la población, de cara al bicentenario de la república peruana.

Una de las reformas más importantes que logró aprobarse fue el establecimiento de mecanismos de paridad y alternancia en las listas parlamentarias y otros cargos de elección popular, con lo cual se avanza en la improrrogable necesidad de lograr la participación paritaria entre hombres y mujeres en política. Asimismo, otro punto importante aún en debate fue la eliminación del voto preferencial y su impacto en la conformación del Parlamento.

Por ello, la Línea de Investigación de la DNEF, en su rol de poner a disposición de la ciudadanía, así como público especializado, un análisis de los procesos electorales, ofrece el siguiente reporte electoral con información sobre los resultados electorales de las últimas elecciones congresales, desde los efectos de la posición de la lista y el voto preferencial en la votación de las candidaturas.



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES



Av. Nicolás de Piérola 1070



Central: (511) 311 - 1700

DNEF

Dirección Nacional
de Educación y Formación
Cívica Ciudadana

PARIDAD Y ALTERNANCIA

Las mujeres representan la mitad del electorado, sin embargo, se encuentran subrepresentadas en la mayoría de cargos de elección popular. Si bien ha existido desde 1997 la implementación de la cuota de género del 30% de las listas congresales y subnacionales, esta no ha conseguido por sí sola elevar la representación descriptiva ni sustantiva de las mujeres en este tipo de cargos. A continuación, se muestra el porcentaje de autoridades mujeres en cargos de elección popular, en donde se evidencia que en ningún cargo se ha podido superar la barrera del 30%. Inclusive, la participación en cargos ejecutivos es menor, llegando al punto de que no haya ninguna mujer gobernadora regional durante el periodo 2018-2022.

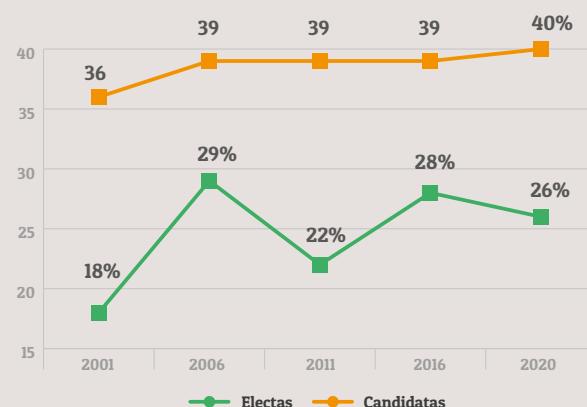
Tabla 1
Porcentaje de autoridades mujeres electas
(2002-2018)

	2002	2006	2010	2014	2018
Gobernadora regional	12%	0.0%	0.0%	4.0%	0.0%
Alcaldesa provincial	3%	1.6%	4.6%	3.1%	3.6%
Alcaldesa distrital	3%	2.9%	3.7%	2.7%	4.9%
Consejera regional	22%	27.6%	28.1%	23.0%	19.3%
Regidora provincial	23%	25.1%	23.9%	25.6%	25.8%
Regidora distrital	27%	28.3%	28.0%	29.1%	30.7%

Fuente: Encuesta Nacional a Candidaturas Congresales ECE 2020 - DNEF/JNE. Elaboración propia.

Gráfico 1

Porcentaje de mujeres candidatas y electas al Congreso, 2001 - 2020



Fuente: Encuesta Nacional a Candidaturas Congresales ECE 2020 - DNEF/JNE. Elaboración propia.

Si bien el Congreso disuelto aprobó la Ley N° 30966 estableciendo la paridad progresiva para el año 2031, el pasado 25 de Junio de 2020 el Congreso de la República aprobó la Ley N° 31030 que garantiza la aplicación de la paridad y alternancia en los procesos electorales, que se refiere a que cada lista postulante al Parlamento deberá seguir los siguientes criterios:

PARIDAD.- El mismo número de hombres y mujeres en la lista

ALTERNANCIA.- Hombres y mujeres deberán ubicarse de forma intercalada en la lista

Este es un importante avance para la participación igualitaria de la mujer pues forma parte de una ola regional: países como Ecuador (2009), Costa Rica (2009), Bolivia (2010), Nicaragua (2012), Honduras (2012), México (2014) y, más recientemente Argentina y Paraguay (2017), han adoptado criterios de paridad de género en las listas a cargos de elección popular, abandonando el modelo de las cuotas electorales por una garantía de igualdad en las candidaturas.¹

¹ Caminotti, M. & Freidenberg, F. (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política, en Freidenberg, et. al (eds.). *Mujeres en la política. Experiencia nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México, pp. 7-34.

No obstante, la ley aprobada no solo establece cambios para las elecciones parlamentarias, si no que propone los siguientes criterios:

- » Paridad y alternancia en la presentación de listas congresales y Parlamento Andino
- » Paridad y alternancia en la elaboración de las listas de regidores provinciales y municipales
- » Paridad en la elección de dirigentes partidarios dentro de las organizaciones políticas
- » Paridad horizontal en las elecciones a gobernaturas regionales
- » Criterio de paridad en las planchas presidenciales (un hombre y dos mujeres o viceversa, siempre respetando la alternancia)

1. ¿Qué tan paritarias han sido las listas congresales antes de la reforma?

Si bien se conoce que el porcentaje de mujeres postulantes al congreso no ha pasado del 50%, un criterio para observar cuánto se ha buscado la inclusión de esta parte de la población en la oferta electoral es a través de la medición de los criterios de paridad y alternancia en las listas parlamentarias. Para este cálculo, se ha considerado las listas que fueron presentadas, es decir, antes de cualquier proceso de exclusión o renuncia de las candidaturas, durante las elecciones congresales de 2016 y 2020 en las 26 circunscripciones electorales. En ellas, se considera una lista paritaria si la mitad o más de las posiciones de la lista está ocupada por mujeres, mientras que la lista se considera alternada si sigue un orden de hombre-mujer-hombre o viceversa. Solo si cumple con ambos requisitos la lista se considera dentro del conteo.

De este modo, podemos observar que a nivel nacional el 10% de las listas presentadas durante las elecciones congresales extraordinarias 2020 cumplió con los criterios de paridad y alternancia.

Solo 52 listas presentadas en las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 cumplieron con utilizar criterios de paridad y alternancia para la posición de las candidaturas.

2. ¿Los hombres reciben más votos que las mujeres?

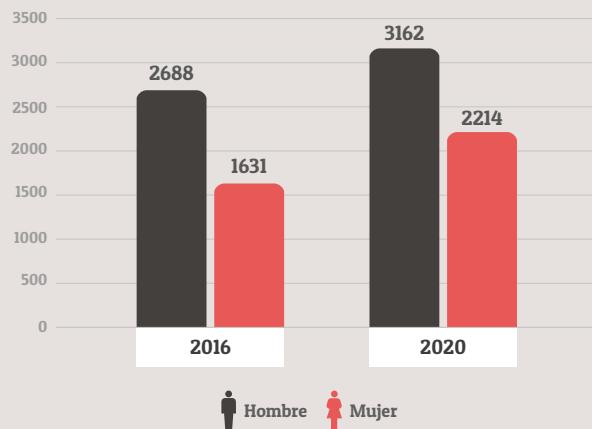
Uno de los argumentos esgrimidos en contra de este tipo de acciones afirmativas para garantizar la igualdad de género es que distorsionan el voto de la ciudadanía, puesto que es el electorado el que únicamente debe decidir quiénes son las personas idóneas para un cargo de representación. Bajo esta perspectiva, si las mujeres no han sido electas es porque históricamente la ciudadanía ha preferido candidatos hombres.

Para evaluar esta hipótesis a nivel congresal se puede obtener una medida promedio del número de votos preferenciales que obtuvieron los candidatos hombres en contraposición con las candidatas mujeres.

Para no depender de los casos extremos de altas votaciones en el Congreso, la medida utilizada para comparar a lo largo del reporte será la mediana estadística.

De este modo, como se puede observar en el Gráfico 2, a simple vista pareciera que en los dos últimos procesos legislativos los hombres han recibido más votos preferenciales que las mujeres. En 2016, esta diferencia representó poco más del 40% del voto masculino, mientras que en 2020 esta diferencia se redujo a 30%.

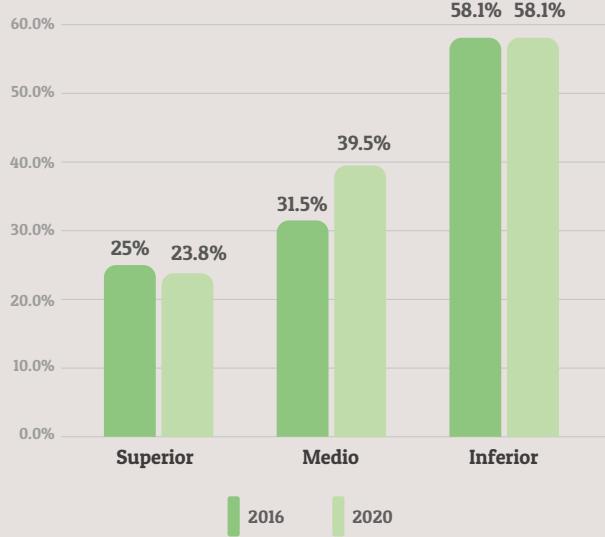
Gráfico 2
Mediana de votos preferenciales por sexo
(2016 - 2020)



No obstante, uno de los principales argumentos para la alternancia es que, si bien se respetaron las cuotas de género de 30% en las últimas elecciones congresales, las candidaturas femeninas han sido relegadas a los últimos puestos de la lista, disminuyendo sus probabilidades de ser electas. Para medir el efecto de la posición de lista en el voto en un sistema electoral con 26 circunscripciones con diferentes números de escaños asignados, primero se debe dividir cada una de las listas en tres grupos. Así, las candidaturas pueden pertenecer al tercio superior de la lista, es decir, las posiciones más cercanas al número 1, al tercio medio o al tercio inferior.

El Gráfico 3 evidencia las diferencias de sexo entre estos tres grupos a nivel nacional, en donde se percibe que en las elecciones congresales de 2016 y 2020 solo una de cada cuatro candidatas estuvo posicionada en el tercio superior de las listas. En el tercio en el que más de la mitad de las candidatas estuvo en ambas elecciones fue en el tercio inferior (58%). Esto demuestra que existen diferencias de género en las posiciones de las listas parlamentarias.

Gráfico 3
Porcentaje de mujeres según posición en las listas congresales (2016 - 2020)

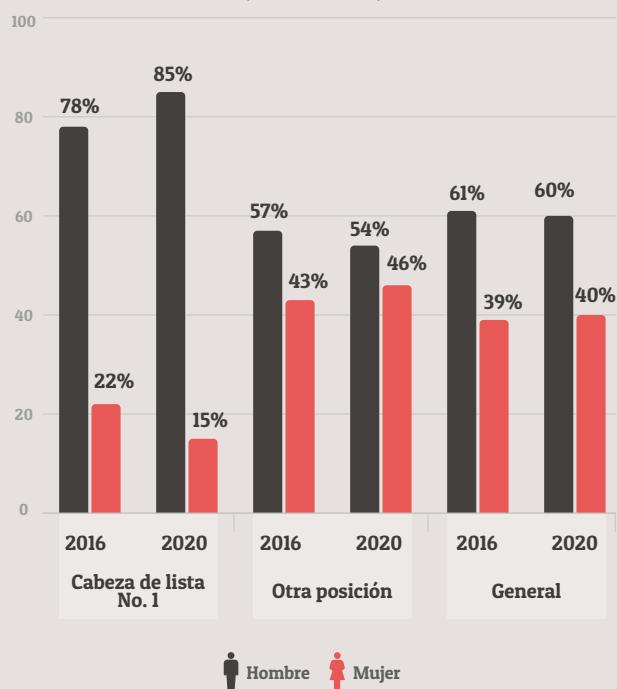


Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

Otra forma de medirlo es a través de la proporción de mujeres que ocupa el primer puesto de la lista parlamentaria a nivel nacional. En el Gráfico 4 se muestra el

porcentaje de mujeres dentro del primer lugar de las listas en comparación a otras posiciones, cuya diferencia de género en las cabezas de lista es evidente: durante las elecciones congresales 2020 solo el 15% de los primeros puestos de las listas parlamentarias fue ocupado por mujeres, porcentaje que es menor al del 2016 (22%). Con respecto a otras posiciones, su proporción es similar a la de las candidaturas en total.

Gráfico 4
Porcentaje de mujeres en cabezas de lista (2016-2020)

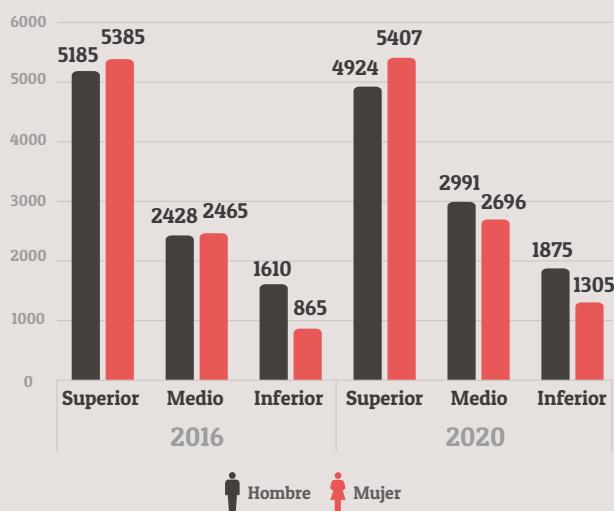


Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

3. ¿La posición en las listas afecta a los votos que recibe cada candidatura?

Una vez evidenciadas las diferencias por género en las posiciones de las listas, se puede ensayar la generación de medidas de tendencia central para la cantidad de los votos preferenciales por candidatura según si es hombre o mujer. De este modo, el Gráfico 5 demuestra que la mediana tanto en las elecciones congresales de 2016 y 2020 es similar entre hombres y mujeres. Inclusive, destaca que dentro de las postulaciones el tercio superior de las listas las mujeres tengan mayor cantidad de votos en promedio que los varones.

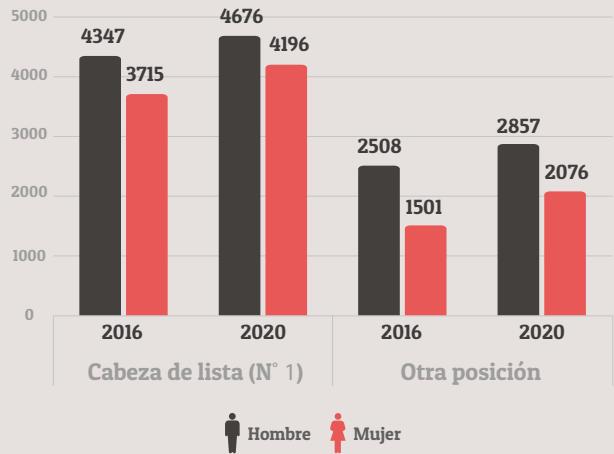
Gráfico 5
Mediana de votos preferenciales según sexo de la candidatura por posición de lista (2016-2020)



Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

El mismo ejercicio también se puede realizar diferenciando entre la mediana de la primera posición de la lista en comparación con el promedio de las demás posiciones. Así, el Gráfico 6 evidencia que hay diferencias más pronunciadas entre hombres y mujeres si solo separamos por cabezas de lista en ambos procesos electorales. Una explicación de ello es la baja presencia de candidatas en esta posición afecta al bajo promedio de votos preferenciales a nivel nacional.

Gráfico 6
Mediana de votos preferenciales por sexo de la candidatura según posición de lista (2016-2020)



Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

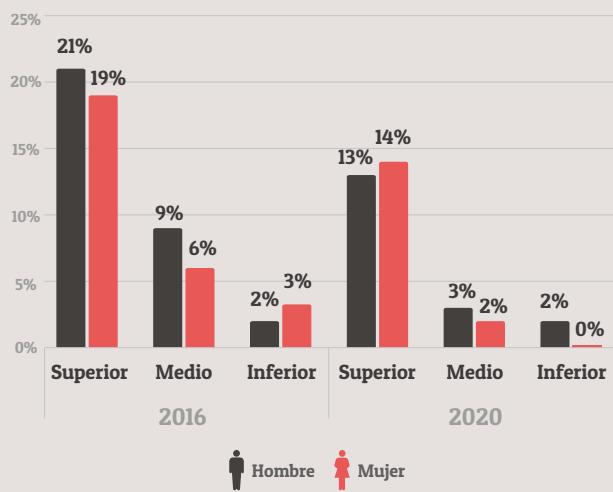
² Ayala, Henry y Mas, Luis (2017). “Solo el número importa: el lugar del voto preferencial, en Tuesta, Fernando (ed.) Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Esta información nos permite aseverar que **la votación depende de la posición en la lista y no del sexo del postulante**, por lo que si se equilibra el porcentaje de mujeres dentro del tercio superior de la lista, como ha aprobado la ley de paridad y alternancia, habría mayores probabilidades de que esa igualdad se refleje en el Parlamento.

Esta importancia de la posición de la lista es también observable en el porcentaje de candidaturas que logran entrar al Congreso –tal como puede verse en el Gráfico 7- porcentaje en cual tampoco se encuentran diferencias de género significativas. De este modo, 19% de las candidatas ubicadas en el tercio superior logró entrar al Parlamento en 2016, pero solo el 3% de las ubicadas al final de la lista pudo salir electa, mientras que en 2020 los porcentajes decrecieron. **En general, quienes se encuentran en el tercio superior de las listas –es decir, más cercanos a los primeros— lugares tuvieron mayores probabilidades de ingresar al Parlamento.**

Lo interesante con esta información es que, como se ha señalado en estudios anteriores,² el votante peruano suele utilizar el voto preferencial sin alterar mucho el orden de la lista: sea porque las organizaciones políticas destinan los primeros lugares a personas más preparadas o más conocidas para maximizar la probabilidad de salir electas y, por ende, beneficiar a la candidatura presidencial, o porque dichos lugares reciben mayor cobertura de medios de comunicación, **usualmente logran ocupar una curul las candidaturas del tercio superior.**

Gráfico 7
Porcentaje de candidaturas electas según posición en la lista (2016-2020)



Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

4. ¿Hay diferencias según distrito electoral?

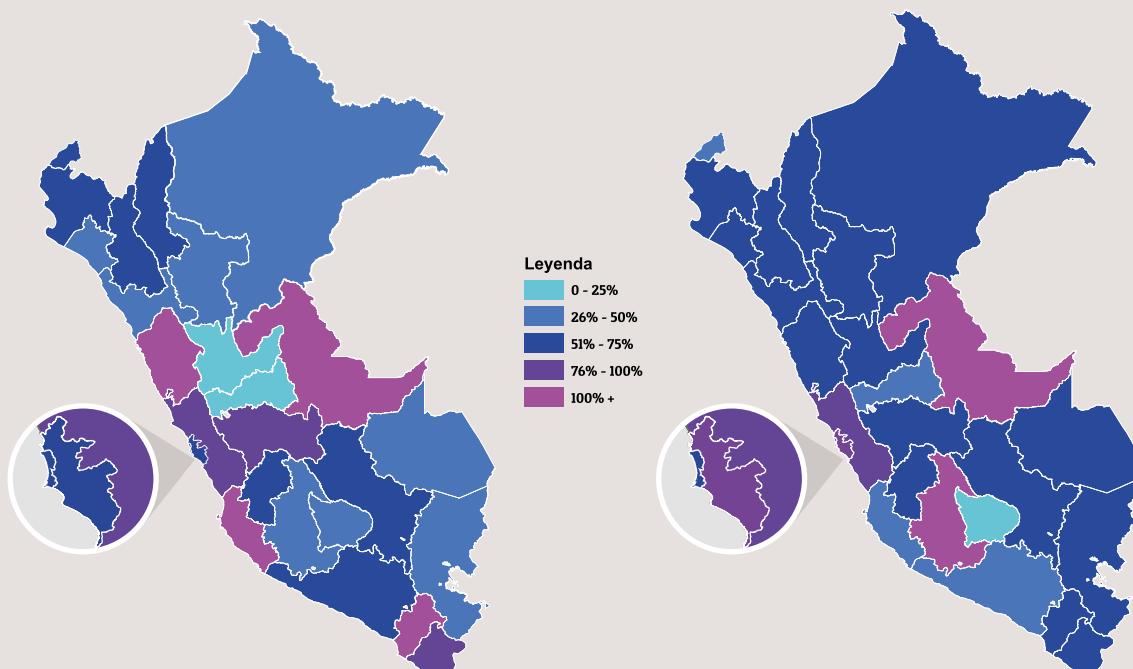
La participación de la mujer no es la misma a lo largo del territorio nacional, lo cual también ocurre en el caso de su votación congresal. Para contar con una perspectiva subnacional de las diferencias en las votaciones preferenciales entre hombres y mujeres, se revisó las medianas de votación según distrito electoral durante las elecciones de 2016 y 2020. Para una mejor visualización, el siguiente gráfico muestra qué porcentaje del promedio de voto por postulante hombre representa el voto promedio de las mujeres en ambas elecciones.

Así, se observa que en 2020 la mediana de votos hacia candidatas mujeres subió en la mayoría de distritos electorales en comparación al año 2016, destacando la región de Ucayali como la mayor votación hacia candidatas congresales mujeres en ambos procesos. Asimismo, se muestra un buen desempeño electoral de las mujeres en la Costa Central durante 2016 que solo se mantuvo en aumento en Lima Metropolitana y provincias. Finalmente, circunscripciones de la Sierra Central como Huánuco, Pasco y Apurímac obtuvieron mayores diferencias entre el voto de candidatos hombres y mujeres en ambos procesos.

Si el porcentaje es mayor a 100%, significa que en dicha circunscripción la mediana de voto hacia mujeres fue superior al de los hombres.

Si el porcentaje es cercano a 0% significa que existe una diferencia muy grande entre los votos de mujeres y hombres, con ventaja para los segundos.

Mapa 1
Porcentaje de votos preferenciales a candidatas mujeres en proporción a la mediana de votos de candidatos hombres (2016–2020)



EL VOTO PREFERENCIAL EN LA ENCRUCIJADA

El voto preferencial es el mecanismo por el cual el electorado puede optar, dentro de la lista parlamentaria propuesta por una determinada organización política, hasta por dos candidaturas al Congreso de la República. De este modo, el voto por la organización política se utiliza para calcular cuántos escaños obtendrá el partido, mientras que el voto preferencial ordena la lista parlamentaria para conocer quiénes dentro de ella ocuparán dichos escaños ganados por el partido.

En Perú, la forma de elegir congresistas es a través de listas parlamentarias que son:

CERRADAS

Solo se puede votar por una lista al Congreso.

NO BLOQUEADAS

El electorado puede votar por hasta dos candidaturas para incrementar sus probabilidades de entrar al Congreso.

candidatura entró con el número 1 y su organización ganó un escaño en una circunscripción determinada, en ambos escenarios hubiera ocupado un escaño. En cambio, si la candidatura entró con el número 4 y su organización solo obtuvo 2 escaños, quiere decir que sí hubo impacto del voto preferencial.

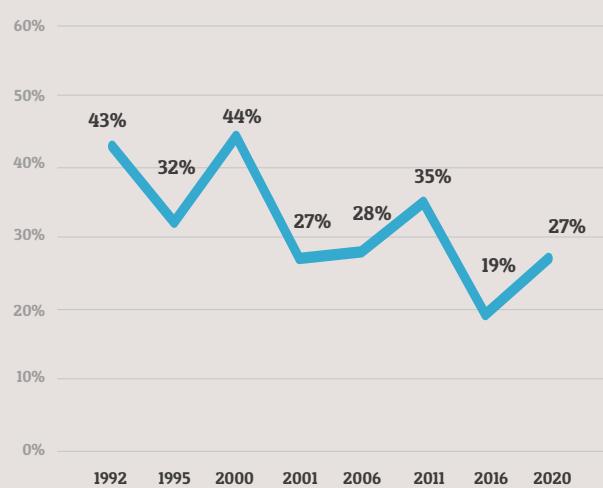
El Gráfico 8 muestra el porcentaje de congresistas electos que fueron apoyados/as por el mecanismo del voto preferencial desde las elecciones congresales de 1992, cuya proporción parecía estar disminuyendo en los últimos procesos electorales, llegando al 19% en 2016. Sin embargo, durante las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 este porcentaje subió a 27%. La fragmentación partidaria, la nacionalización del voto congresal y el número de partidos que obtengan escaños pueden influir en el impacto o no de este mecanismo.

En 2020,
35 congresistas
accedieron a un escaño
con apoyo del
voto preferencial.

Tras el proceso de reforma electoral, se modificó el artículo 21.^º de la Ley Orgánica de Elecciones, eliminando el voto preferencial, aunque se agregó una disposición transitoria para que la aplicación de este mecanismo siga vigente para las elecciones generales de 2021. Si bien durante el nuevo Congreso se ha discutido la posibilidad de eliminar este mecanismo para las próximas elecciones, la disposición se ha mantenido como tal.

1. ¿Cuál es el impacto del voto preferencial?

Para medir el impacto que genera este mecanismo en el sistema electoral, una forma es obtener el porcentaje de congresistas que pudieron entrar con ayuda de este mecanismo en comparación a la situación hipotética en la que las elecciones fueran por listas cerradas y bloqueadas, en donde la posición en la lista hubiera determinado el acceso a los escaños ganados. Así, por ejemplo, si una



Fuente: ONPE, Tuesta (2012) y Ayala y Mas (2017). Elaboración: Línea de Investigación DNEF / JNE.

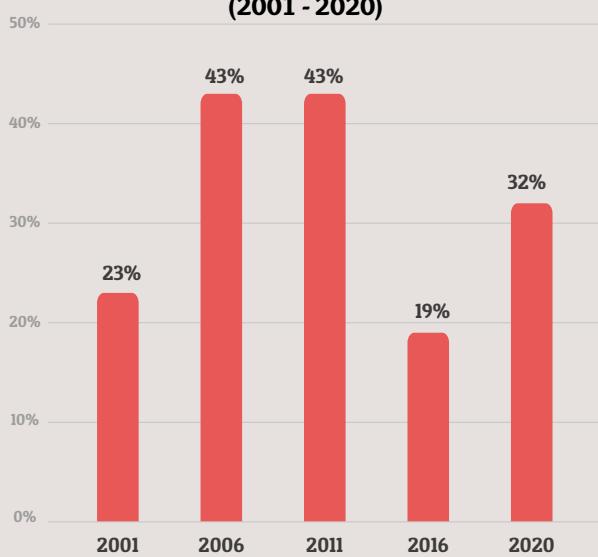
2. ¿Tiene efecto el voto preferencial en la proporción de mujeres en el Congreso?

Como defensa al voto preferencial se suele mencionar que este mecanismo incrementa la presencia de mujeres electas en el Parlamento.³ Esto se debe a que, si bien la cuota de género del 30% del total de las candidaturas se ha cumplido, la posición de lista desventajosa para las mujeres haría que dependan más del voto preferencial para ser electas.

Si se observa el porcentaje de mujeres que ingresaron al Parlamento gracias al mecanismo del voto preferencial sobre el porcentaje total de mujeres a nivel histórico, este siempre ha sido menor al 50%; incluso se ha reducido en los últimos procesos electorales de 2016 (19%) y 2020 (32%). De este modo, el voto preferencial tuvo mayor impacto en las elecciones de 2006 y 2011, perdiendo impacto en la elección de parlamentarias en las subsiguientes elecciones.

Gráfico 9

Porcentaje de candidatas beneficiadas por el voto preferencial sobre el total de candidatas electas (2001 - 2020)

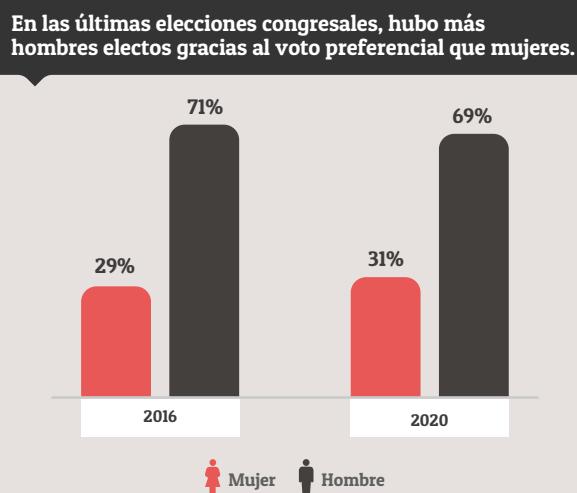


Fuente: Campos (2005), ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF/JNE.

Sin embargo, para una mejor medición del impacto correspondería comparar el porcentaje de mujeres bene-

ficiadas no en base al total de mujeres electas, sino en comparación al porcentaje de hombres beneficiados por el voto preferencial. De este modo, el Gráfico 10 demuestra cómo en las elecciones de 2016 y 2020 quienes más se beneficiaron por el voto preferencial fueron las candidaturas de hombres.

Gráfico 10
Porcentaje de congresistas electos gracias al mecanismo de voto preferencial según sexo (2016-2020)



Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF / JNE.

Si se hubiera eliminado el voto preferencial...

...en 2016,

seis mujeres más hubieran sido congresistas

...en 2020,

ocho mujeres más hubieran sido congresistas

Es innegable que en una situación en la cual a las mujeres se les brinda una posición desventajosa en las listas parlamentarias la única forma para alterar el orden de ingreso a los escaños es mediante el voto preferencial. No

³ Campos, Milagros (2015). El voto preferencial en el Perú, en Elecciones (Lima), ONPE, Vol. 14, N° 15, pp. 85 – 106.

obstante, como muestran las cifras, la información desmiente que las mujeres hayan sido mayormente beneficiadas que los hombres por dicho mecanismo, sobre todo en las últimas elecciones.

La aprobación de la ley de paridad y alternancia equilibra la posición de la lista y resuelve el problema de la

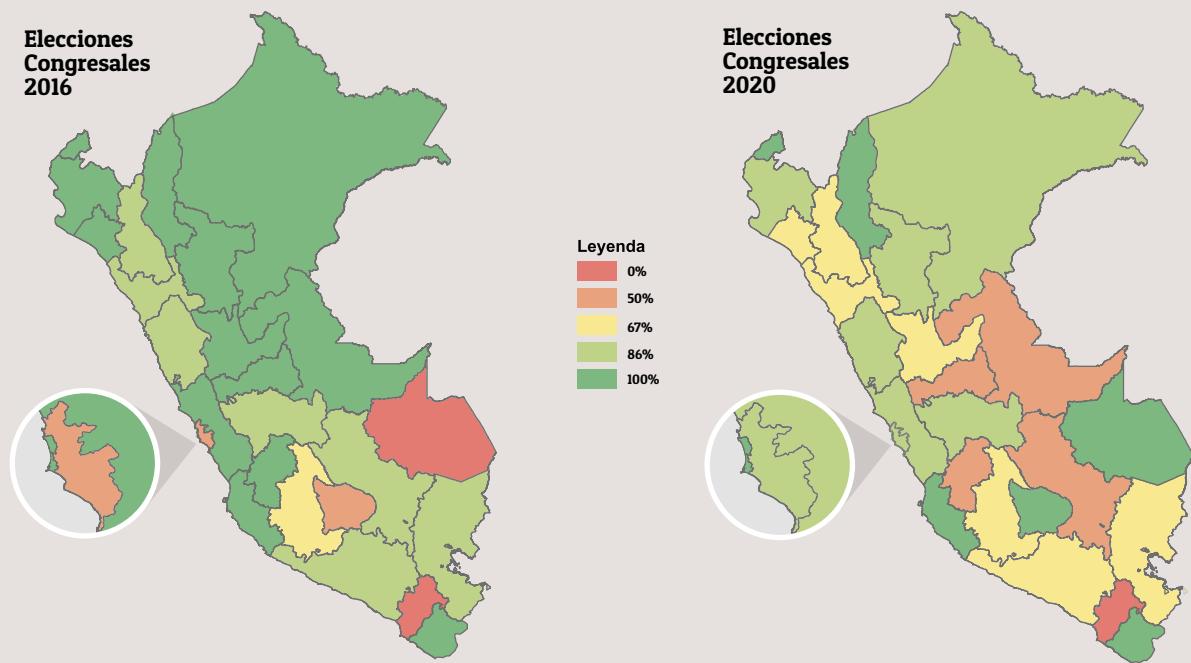
desventaja histórica de las mujeres en las listas parlamentarias, por lo que el supuesto beneficio del voto preferencial sería contraproducente para el objetivo de una representación congresal paritaria.

3. ¿Hay diferencias por circunscripción sobre el impacto del voto preferencial?

El impacto del voto preferencial también se puede encontrar de forma diferenciada dentro de las circunscripciones electorales. Para ello, se puede comparar el número de escaños que accedieron al Congreso respetando la posición de la lista para observar en qué circunscripciones hubo mayor efecto del voto preferencial.

Así, para 2016, en 14 de 26 circunscripciones las candidaturas electas mantuvieron su posición en la lista; lo que quiere decir que, ante el supuesto de que no hubiera existido el voto preferencial en dicha elección, los resultados hubieran sido los mismos para dichos distritos electorales. Destaca además que este respeto al orden de la lista se da sobre todo en la Costa Norte, Costa Centro y la Selva.

Mapa 2
Porcentaje de votos preferenciales a candidatas mujeres en proporción a la mediana de votos de candidatos hombres (2016–2020)



Fuente: ONPE. Elaboración: Línea de Investigación DNEF / JNE.

En el caso de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, el porcentaje inafecto al voto preferencial es menor. Apenas 7 de 26 circunscripciones mantienen el orden de las listas parlamentarias en los escaños; de ellas Tumbes, Amazonas, Ica, Callao y Tacna se mantienen iguales a 2016. En contraste, el voto preferencial impactó más en Cusco, Pasco, Ucayali, Huancavelica y Moquegua. Parte de esta diferencia entre ambos años es la fragmentación del voto de las organizaciones políticas en 2020, en comparación con el arrastre de Fuerza Popular en 2016.

Conclusiones

La diferencia en las medianas de votos congresales entre hombres y mujeres se debe a la subrepresentación de las mujeres en el tercio superior de las listas parlamentarias, sobretodo en las cabezas de lista, y no a que la ciudadanía opte en mayor medida por candidaturas de hombres sobre candidaturas de mujeres.

La posición de lista influye en la probabilidad de ser electo/a al Parlamento, pues quienes tienen más posibilidades son las candidatas del tercio superior de las listas parlamentarias, independientemente del sexo de la candidatura.

El impacto del voto preferencial se ha ido reduciendo a través de las elecciones debido a la fragmentación del voto, pero también a una mayor concentración de la atención en las primeras posiciones de la lista.

El voto preferencial, en un escenario con desventaja en las posiciones de lista para las mujeres, pudo haber sido útil. No obstante, este ha beneficiado en mayor medida a candidaturas de hombres que a candidaturas de mujeres en las últimas elecciones, por lo que con la aprobación de la paridad y alternancia su vigencia es contraproducente.

Este impacto no es homogéneo en el territorio, pues hay regiones que mantienen el peso de la posición de la lista para asignar candidaturas electas y otras en las que afecta con más fuerza el voto preferencial.

voto
informado

Infórmate para un
voto consciente

<https://votoinformado.jne.gob.pe>



Créditos:

Dirección de proyectos editoriales:

Coordinador del Reporte Electoral:

Equipo de investigación:

Corrección de estilo:

Diseño y diagramación:

Milagros Suito Acuña

Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF)

Henry Ayala Abril

Coordinador de la Línea de Investigación DNEF

Juan Manuel Ponte Torrel DNEF

Pámela Cantuarias Ayo DNEF

Penélope Brou González DNEF

Enrique Hulerig Fondo Editorial del JNE

Saúl Soria Sánchez DNEF