

# La doble brecha de género en la política. El impacto de la cuota de género más allá de la representación descriptiva en el Congreso peruano (2016-2019)

*The trouble of a Double Gender Gap in Politics. What Lies beyond Women's Descriptive Representation in Peru's Congress (2016-2019)*

**Verónica Slaviero\***

## Resumen

Palabras clave:

Representación política  
Marginalización  
Masa crítica  
Doble brecha de género  
Disidencia  
Perú

Este artículo se enfoca en la experiencia de Perú en materia de cuotas de género y la forma en que este mecanismo ha afectado la representación de las mujeres en el Congreso más allá de los números. A partir de la propuesta multidimensional de Pitkin (1967), el estudio se propone explorar la representación sustantiva y una dimensión intermedia, la estructural, para entender, por un lado, cómo las legisladoras aportan sus perspectivas diferenciadas para trabajar cualquier tema de su interés y, por otro lado, cómo ocupan espacios políticos claves como las comisiones legislativas. Para ello, el análisis incluye tanto datos recopilados a través de entrevistas realizadas online durante la pandemia de COVID-19, donde participaron treinta congresistas, como datos cuantitativos secundarios a nivel del Congreso nacional (periodo legislativo 2016-2019). Las nociones de marginalización, segregación horizontal y vertical, y doble brecha de género resultan claves conceptuales de extrema importancia para comprender lo que se mantiene invisible detrás del creciente número de mujeres que

\* Investigadora predoctoral, Universidad de Granada (España) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Brasil). Contacto: [slaviero@ugr.es](mailto:slaviero@ugr.es) <https://orcid.org/0000-0002-0287-9712>

participan en el parlamento nacional. La lección peruana, finalmente, nos permite reflexionar críticamente sobre la teoría de la Masa Crítica y detectar una doble brecha de género en la representación política.

## Abstract

This article examines Peru's experience with gender quotas and how this mechanism has impacted women's representation in Congress beyond mere numbers. Drawing on Pitkin's (1967) multidimensional concept of representation, the study explores the substantive dimension on one hand, and on the other an intermediate dimension, that will be referred to as *structural*. The objective is to understand, on one side, how female legislators contribute their distinct perspectives across a range of policy areas and on the other, how they gain access to key political spaces, such as legislative committees. The analysis relies on two data sources: original interviews with thirty members of Congress conducted online during the COVID-19 pandemic, and secondary quantitative data from the 2016–2019 legislative period, at a Congress-level. The concepts of marginalization, horizontal and vertical segregation, and double gender gap serve as crucial analytical tools to reveal what remains invisible behind the growing number of women in Peru's national parliament. Ultimately, the Peruvian case offers a critical reflection on Critical Mass theory, challenging its assumptions and highlighting the persistence of a dual gender gap in political representation. This study thus contributes to a more nuanced understanding of gendered power dynamics within legislative institutions and calls for more comprehensive approaches to evaluating women's political inclusion beyond descriptive metrics.

### Keywords:

Political Representation  
Marginalization  
Critical Mass  
Doble Gender Gap  
Dissidence  
Peru

Las cuotas de género fueron medidas clave para el aumento global del número de mujeres en política: es lo que aflora claramente en ocasión de la sexagésima quinta sesión internacional de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de

la Mujer,<sup>1</sup> enfocada en la participación igualitaria de las mujeres en los espacios de toma de decisión. Cuatro años después, en un clima general de “retroceso democrático”,<sup>2</sup> Latinoamérica sigue siendo el espacio geográfico que lidera los índices internacionales sobre igualdad de oportunidades en liderazgo político. En el marco de la Agenda 2030, los últimos datos de seguimiento muestran que las mujeres latinoamericanas ocupan el 36% de los escaños parlamentarios, frente al 27% en el caso de las mujeres a nivel global.<sup>3</sup> A partir de la aprobación de la Ley de Cupos en Argentina en 1991 que marcó un hito histórico a nivel mundial, la región concentra el más amplio número de experiencias exitosas en la elaboración y fortalecimiento de mecanismos electorales de género, como las leyes de cuotas de género y las leyes de paridad. Las leyes de cuotas, en particular, se refieren a aquellas “medidas de acción afirmativa” que se disponen por medio de reformas electorales o constitucionales, y que establecen un porcentaje mínimo de participación de ambos géneros –en términos binarios– en las listas electorales.

Sin embargo, los partidos políticos, que son quienes desempeñan el papel crucial de *gatekeepers* en la arena política, al controlar el acceso a los recursos institucionales claves, mantienen una relación ambigua con estas medidas. Por un lado, pueden demostrar una actitud colaborativa debido a la afinidad ideológica,<sup>4</sup> la necesidad de competir frente a partidos que ya se muestran más implicados con la igualdad,<sup>5</sup> o en respuesta a la presión internacional.<sup>6</sup> Por otro lado, pueden desplegar estrategias que contrastan con el espíritu de las cuotas o del principio de paridad, y que afectan el grado de éxito de las candidaturas de mujeres. Es amplio el número de casos donde se registran diferentes niveles de hostilidad y violencias, desde feminicidios y amenazas,<sup>7</sup> hasta formas más leves, como inscribir candidatos hombres usando nombres femeninos,<sup>8</sup> o improvisándose mujeres trans,<sup>9</sup> seleccionar candidatas que tienen un vínculo emocional o de parentesco con los “verdaderos” titulares de la plaza, “bajo el

---

1 ONU Mujeres, 2020, p. 8.

2 *Ibídem*, p. 9.

3 ONU 2025.

4 Caul, 2001.

5 Murray, 2010, 21; Kittilson, 2006; Matland y Studlar, 1996.

6 Krook, 2007; Paxton et al., 2009, p. 9.

7 Krook 2020.

8 Archenti y Tula, 2013, p. 12.

9 Redacción Animal Político, 2021.

supuesto de que ellas les obedecerán una vez que estén en los cargos”,<sup>10</sup> o cuando hay una alta fragmentación electoral, asignar las cabezas de lista a hombres para anular los efectos de un sistema de alternancia.<sup>11</sup> También, pueden generar obstáculos a las mujeres durante el ejercicio de su mandatos: pueden obligar a las mujeres a renunciar a sus cargos y a ser reemplazadas por sus pares hombres, pueden obstaculizar su participación en comisiones parlamentarias prestigiosas o en altos cargos en el parlamento, y pueden impedir que determinadas reivindicaciones feministas lleguen a ser incluidas en la agenda o se conviertan en política pública.<sup>12</sup>

Esta relación ambigua se resume en un conjunto de dinámicas de marginación que en Latinoamérica no afectan a las mujeres solo durante las campañas electorales, sino también durante su mandato, lo que se denomina también “doble brecha de género”.<sup>13</sup> En otras palabras, se les puede impedir actuar libremente como representantes obstaculizando no solo su acceso al poder, sino también el ejercicio del mismo, perjudicando el proceso de toma de decisiones en sus distintos niveles. Entonces, ¿cómo inciden las cuotas de género en la representación política de las mujeres más allá de los números? ¿Hasta qué punto estas leyes, con sus formulaciones contundentes, pueden desactivar los mecanismos de marginalización y propiciar la participación sustantiva de ellas en la toma de decisiones? Estas son las preguntas que orientan el presente estudio de caso sobre la representación de las mujeres en Perú a nivel nacional. Las nociones de marginalización, “doble brecha de género”, segregación horizontal y vertical contribuirán a ampliar nuestra comprensión sobre cómo se articula la interacción entre las varias dimensiones de la representación, en particular en relación con las preferencias políticas de las mujeres y su participación en espacios claves dentro de las instituciones. Se discuten y examinan los posibles efectos positivos ligados a un aumento en el número de mujeres presentes, y los aspectos relacionados con las prácticas de marginalización que pueden vaciar la potencialidad de esa “presencia”, generando un “ambiente hostil” en la política.

Con esas premisas, en primer lugar, examinaremos cómo actúan las mujeres dentro del legislativo, comparándolas con sus colegas hombres. Para ello, se evaluará la congruencia entre actitudes, preferencias y comportamiento político de las y los congresistas peruanos a partir de datos basados en entrevistas semiestructuradas realizadas de manera virtual, entre mayo y octubre del 2020, durante el confinamiento por

10 Freidenberg, 2021a, p. 46.

11 Archenti, 2011; Archenti y Tula, 2013.

12 Albaine, 2017; Gray, 2006; Freidenberg et al., 2018; Schwindt-Bayer, 2010; Freidenberg, 2021a, 2021b.

13 Martínez y Garrido, 2013.

COVID-19 en Perú. La muestra está compuesta por treinta congresistas, en específico por catorce mujeres y dieciséis hombres que compartieron sus prioridades políticas y su nivel de dedicación trabajando con determinados grupos del electorado y sobre ciertos temas políticos. En segundo lugar, exploraremos cómo se configura la relación entre las representantes y el espacio político. Para ello, se analizarán datos cuantitativos a nivel del Congreso, sobre la participación en las comisiones legislativas como miembros titulares y como parte de sus mesas directivas. La principal hipótesis que se quiere verificar en el presente estudio es que, cuando las legisladoras alcanzan una “masa crítica” (entre el 15% y el 40%), tanto las mujeres como los hombres presentes en el legislativo pueden desempeñarse significativamente como representantes. En caso contrario, se detectaría una “doble brecha de género”.

En la siguiente sección se dialoga con la literatura para explorar el significado del concepto de representación política, sus dimensiones y las maneras en que estas interactúan, prestando particular atención a los aspectos relacionados al ejercicio del poder, más allá del acceso a las instituciones. Luego describiremos el contexto político peruano, ahondando en las características del sistema electoral y del legislativo, en particular de las comisiones ordinarias. Después se presentará la metodología que se aplica en el estudio, tanto en relación con los datos recolectados a través de las entrevistas, sobre las actitudes y el comportamiento político de las y los representantes, como en relación con los datos recuperados de fuentes secundarias, sobre su participación en las comisiones parlamentarias, revisado en el subtítulo “Análisis”. Finalmente, el estudio concluye con una reflexión sobre los límites de las dimensiones numéricas en la búsqueda de una representación significativa de las mujeres, al tiempo que se aboga por la incorporación de otras medidas concretas que permitan a los partidos políticos involucrarse en la construcción de un entorno político e institucional donde la hostilidad contra las mujeres no tenga espacio.

## **La representación política de las mujeres y la interrelación entre sus dimensiones**

En la teoría política el concepto de “representación” ha protagonizado el debate bien como objeto de disputa bien como horizonte en expansión. A lo largo del tiempo, ha sido concebida como el resultado de una necesaria cesión contractual (teoría del contrato social), como mecanismo de gobierno legítimo y plural (teoría de la democracia), como una configuración de los dispositivos de poder que limitan al sujeto (genealogía del saber), entre otros significados. En este panorama, la perspectiva multidimensional de Hanna Pitkin aún resulta particularmente relevante para el análisis de la participación política de las mujeres.

Esta autora argumenta que la representación es multifacética y está compuesta por cuatro dimensiones, una formal, una descriptiva, una sustantiva y una simbólica, que están profundamente interconectadas.<sup>14</sup> Según este modelo, nuestra comprensión de la relación entre representantes y población representada, al examinar los sentimientos y actitudes que las figuras de liderazgo y las instituciones públicas despiertan en la ciudadanía (“representación simbólica”) dependen de la medida en que los legisladores sean capaces de actuar de acuerdo con los intereses y preocupaciones de su electorado (“representación sustantiva”). Estos niveles, a su vez, están estrechamente relacionados con la composición identitaria de las instituciones electas y el peso de los números relativos (“representación descriptiva”), y finalmente con el contexto legal en el que se desarrolla el proceso de representación (“representación formal”).

Al mismo tiempo que aborda el carácter polifacético del concepto, Pitkin también coloca al centro de su construcción teórica la dimensión sustantiva como el aspecto más relevante porque permite que las y los legisladores sean responsabilizados de sus acciones frente al mandato que recibieron. Para Pitkin, entonces, el corazón de representación política reside en una relación que se mantiene unidireccional, entre la población a representar (*agents*) de la cual emana la legitimidad del grupo representante (*principals*). Más recientemente, esta direccionalidad unilateral ha sido cuestionada al reconocer la importancia de la dimensión performativa de la representación, referida al hecho de que las y los representantes electos también tienen un papel considerable en moldear los intereses y preocupaciones de su electorado.<sup>15</sup>

La reflexión sobre la reciprocidad de la relación representativa se expande al reconocer que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo con un conjunto de determinados intereses comunes o fijos en el tiempo.<sup>16</sup> Sin embargo, ellas comparten una perspectiva social que se alimenta de una historia de subordinación basada en el género, sostenida en el tiempo y que procede de estructuras patriarcales que sintetizan, por un lado, discursos y símbolos, y por otro, prácticas e interacciones.<sup>17</sup> En otras palabras, y recuperando la idea de *dissident-in-many-ways bodies*,<sup>18</sup> sus diferentes cuerpos de mujeres materializan una territorialidad disidente que desde diversas posiciones enfrenta la rigidez jerárquica y discriminatoria de un régimen de

14 Pitkin, 1967, 2004.

15 Mansbridge, 1999, 2003; Saward, 2006.

16 Phillips, 1998; Mansbridge, 1999, 2005; Young, 2002; Rai, 2008; Wangnerud, 2009

17 Segato, 2003.

18 Slaviero *et al.*, 2025.

género que insiste en reconfigurarlas y tratarlas, a través de discursos y prácticas, como “intrusas” en la política.<sup>19</sup> De allí, se hace entonces manifiesta la importancia de una cierta “presencia” física en las instituciones (*the politics of presence*),<sup>20</sup> que no se resumiría simplemente en añadir un determinado número de temas “femeninos” en la agenda política, sino que favorecería la incorporación de unas miradas diferentes, que afectaría potencialmente todo tipo de cuestión política. Se sugiere también que este posicionamiento social y corporal, cuya raíces brotan desde una historia de subordinación y de disidencia, se declina en un conjunto de herramientas comunicativas e informativas con las que las mujeres pueden contar cuando participan en la toma de decisiones.<sup>21</sup> En este sentido, no solo la presencia, sino una “cierta” presencia numérica es importante porque cuanto mayor sea el nivel de representación descriptiva, mayor será la cantidad de ideas y perspectivas significativas que potencialmente pueden funcionar en “sinergia” en oposición a las prácticas y normas patriarcales predominantes en la política.<sup>22</sup>

Y entonces, ¿de qué cantidad estaríamos hablando? La teoría de la masa crítica puede aportar algunas reflexiones interesantes en este sentido. Basándose en el trabajo de Kanter sobre el género y las interacciones grupales dentro de las corporaciones, y su posterior aplicación por Dahlerup en el campo de la ciencia política, esta perspectiva sugiere que cuando las representantes electas alcanzan una proporción que oscila entre el 15% y el 40%, las estructuras patriarcales que han mantenido a esa minoría de mujeres como un grupo marginalizado y sin mayor impacto (“grupo token”), pueden ser contrarrestadas.<sup>23</sup> A partir de ese momento se considera que la dinámica de poder cambia. Es decir, cuanto mayor sea el número relativo de mujeres electas, más difícil será mantenerlas al margen del proceso de toma de decisión. Esto generaría cambios en diferentes aspectos, por ejemplo, la cultura y el discurso político se volverían más inclusivos, entre las políticas públicas se incluirían legislaciones más favorables a las mujeres, y el “desempeño y eficiencia” de las mujeres como políticas incrementaría a medida que el ambiente se volviera más amigable para las mujeres.<sup>24</sup> Así, se teoriza que a partir de ese momento “la resistencia abierta contra las mujeres en política desaparece - ahora parece imposible traer a las mujeres de regreso al [hogar]”.<sup>25</sup> Según

19 Gago, 2019; Segato, 2003.

20 Philips, 1998

21 Mansbridge, 2003.

22 *Ibidem.*, 1999, p. 635-636.

23 Kanter, 1977; Dahlerup, 1988, 2006.

24 Dahlerup, 2006.

25 *Ibidem*, 1988.

Dahlerup, un 30% de mujeres representaría ese punto de inflexión en el parlamento.<sup>26</sup> Sin embargo, las expectativas de identificar un porcentaje exacto fueron posteriormente descartadas.<sup>27</sup>

Cabe señalar que desde el principio tanto Kanter como Dahlerup subrayan ciertas limitaciones de la perspectiva de la masa crítica.<sup>28</sup> En particular, Kanter matiza que el empoderamiento político de las mujeres está condicionado también por la mentalidad y las actitudes individuales, y especialmente por la capacidad de trabajar de manera cooperativa y forjar coaliciones.<sup>29</sup> Según Dahlerup, si bien no es posible sostener que los números sean irrelevantes, en última instancia corresponde a los individuos y sus “actos críticos” desafiar las arraigadas estructuras y relaciones de poder y promover el empoderamiento de las mujeres.<sup>30</sup>

Las acciones y comportamientos políticos vuelven, así, a ser colocados al centro de la cuestión, reforzando la trascendencia de la dimensión sustantiva. ¿Cómo actúan las mujeres en política? ¿Su actuación responde a los intereses de quién? Mientras el acceso de las mujeres al poder y las instituciones se amplía gradualmente, en la ciencia política se presta cada vez más atención a lo que sucede después de las elecciones, a lo que se sitúa más allá del aspecto descriptivo de la representación. De allí que la exploración de la dimensión sustantiva se vaya expandiendo, desde los estudios de analizan la configuración de la agenda política y la producción legislativa,<sup>31</sup> hasta aquellos que examinan las preferencias políticas de las mujeres y sus estilos de liderazgo.<sup>32</sup>

En relación a las prioridades políticas de las mujeres con cargos públicos en Latinoamérica, y en especial Perú, el legado de Elsa Chaney es con diferencia el más notable. Su estudio sobre las mujeres políticas en Perú y Chile en las décadas de 1950 y 1960 revela que ellas actúan como “supermadres”.<sup>33</sup> En él se expone cómo las entrevistadas se sentían responsables de las cuestiones políticas o *issues* asociadas con el tradicional rol maternal, mientras que apoyaban una división sexual del trabajo en la política que reflejaba la dinámica patriarcal en el hogar y que, a su vez, legitimaba la participación como mujeres en la toma de decisión. Al producirse cambios sociales

26 Dahlerup, 1988.

27 *Ibidem*, 2006; Childs y Krook, 2008; Celis et al., 2008; Grey, 2006.

28 Kanter, 1977; Dahlerup, 1988.

29 Kanter, 1977.

30 Dahlerup, 1988, 2006.

31 Franceschet y Piscopo, 2008; Schwindt-Bayer, 2010.

32 Wangnerud, 2000; Schwindt-Bayer, 2006, 2010, 2011; Ryan, Haslam y Kulich, 2010.

33 Chaney, 2014.

significativos en el tiempo, impulsados por la ola de reformas electorales a favor de la participación de las mujeres en política, se hizo necesario volver a examinar la relevancia del modelo de supermadres en el contexto latinoamericano.<sup>34</sup> Mientras esta importante cuestión permanece inexplorada en relación con la política contemporánea de Perú, autoras como Schwindt-Bayer aportaron a la conversación examinando la situación en Argentina, Colombia y Costa Rica.<sup>35</sup> En sus estudios ella demuestra que el electorado mujeres y las cuestiones ligadas a sus derechos, la infancia y la familia tienen una mayor relevancia para las legisladoras latinoamericanas que para sus colegas hombres. Al mismo tiempo, se demuestra que no existe una diferencia de género relevante en cuanto a las actitudes hacia otros grupos u otros tipos de cuestiones políticas, sea los temas definidos como “sociales”, sea los que son definidos como “masculinos”. De hecho, se sostiene que las mujeres sienten la responsabilidad de representar a una variedad amplia de grupos que van más allá de las mujeres. De manera similar, en otra influyente investigación se evidencia que, aunque las mujeres consideren igualmente importante trabajar con un amplio número de grupos del electorado, todavía existe en Latinoamérica una fuerte relación entre cómo las mujeres en política se perciben y la noción de maternidad.<sup>36</sup>

Sin embargo, para profundizar la compleja relación de la representación sustantiva con las dimensiones descriptiva y formal, es de gran relevancia escudriñar un aspecto intermedio: las configuraciones de prácticas e interacciones patriarcales que estructuran las relaciones de género dentro de las propias instituciones. Con su carácter conservador y rígido, estos mecanismos intentan eliminar o enyesar la potencialidad, o “potencia”,<sup>37</sup> amenazante, cuando no rupturista, de una cierta “presencia” de las mujeres en los espacios de decisión. Una presencia que incomoda –y que yo identifico como “afirmativa”– cuando desde sus múltiples corporalidades disidentes,<sup>38</sup> las mujeres abren la posibilidad de cuestionar, cuando no de enfrentar directamente, un status quo que establece y refuerza lo masculino como el paradigma de lo político. Cuando no es posible borrar esas presencias incómodas, estos mecanismos se activan en el espacio intentando reconducirlas y recodificarlas de manera que sean funcionales al orden hegemónico heteropatriarcal y racista, quedando marginales, silenciadas, o actuando como aliadas. Considerar estas prácticas, interacciones y protocolos como “(...) una estructura de relaciones entre posiciones marcadas por un diferencial

34 Schwindt-Bayer, 2006, 2010; Franceschet *et al.*, 2015.

35 Schwindt-Bayer, 2006, 2010.

36 Franceschet *et al.*, 2015.

37 Gago, 2019.

38 Slaviero *et al.*, 2025.

jerárquico e instancia paradigmática de todos los otros órdenes” de dominación,<sup>39</sup> resulta particularmente ilustrativo para entender lo que se interpone entre los aspectos formativo y descriptivo de la representación, por un lado, y los aspectos sustantivo y simbólico, por el otro. No solo es importante la relación entre grupo representante y población representadas, sino que también es fundamental entender las maneras en que el contexto relacional interno a las instituciones afecta la representación.

Esta dimensión intermediaria, que por el propósito de este estudio llamaré *estructural*, será incorporada como quinto elemento a la construcción multidimensional de la representación de Pitkin.<sup>40</sup> De esta forma, podrá servir como herramienta conceptual para examinar cómo se articula la relación entre el conjunto de representantes y la arena política donde la representación se materializa, que a su vez afecta la relación entre representantes y la población representada. De manera más concreta, incorporar esa quinta dimensión al concepto de representación política facilita la comprensión de posibles dinámicas de segregación horizontal y vertical en las instituciones en términos de acceso a espacios y recursos políticos claves, y sus impactos. Con “segregación horizontal”, la literatura se refiere a aquellos sesgos de género que inciden en la distribución de las mujeres en determinadas áreas temáticas dentro de un determinado espacio, como por ejemplo el poder legislativo y sus comisiones. De esta manera, varios estudios han detectado procesos de estigmatización y marginación de determinadas cuestiones y áreas políticas, como las que inciden de manera más notable en la vida de las mujeres, y que se vuelven fácilmente periféricas e prescindibles.<sup>41</sup> La segregación vertical, también conocida a través de la metáfora del “techo de cristal”, indica aquellas dinámicas que obstaculizan el acceso y el desempeño de las mujeres en los espacios más disputados de liderazgo, como las mesas directivas de las cámaras o de las comisiones legislativas.<sup>42</sup> Sin embargo, teorías como la de la masa crítica sugieren que estas dinámicas de marginalización pueden ser desactivadas y revertidas a través de una alteración en el número de mujeres accediendo a las instituciones.

Para avanzar en nuestra comprensión de las prácticas de marginalización que tienen lugar en los espacios de toma de decisión, una extensa literatura muestra la relevancia de examinar las dinámicas de participación de las mujeres como miembros titulares dentro de las comisiones legislativas, y como parte de sus mesas directivas.<sup>43</sup> De hecho,

39 Segato, 2003.

40 Pitkin, 1967, 2004.

41 Caminotti y Freidenberg, 2018; Freidenberg, 2021b.

42 Heath *et al.*, 2005; Schwindt Bayer, 2010; Coffé *et al.*, 2019; Aldeguer Cerdá, 2015.

43 Krook y O’Brien, 2012; Martínez y Garrido, 2012; Health *et al.* 2006; Schwindt-Bayer, 2010.

las comisiones legislativas son reconocidas como un recurso político particularmente relevante dentro del proceso de formulación de políticas, ya que representan espacios clave de deliberación, negociación y transformación de políticas públicas.<sup>44</sup> Además, permiten a las y los legisladores especializarse en determinadas áreas políticas, aumentar su visibilidad e impulsar sus carreras políticas en una dirección específica.<sup>45</sup>

Teniendo en cuenta que algunas comisiones legislativas son más disputadas que otras, son particularmente esclarecedores los estudios donde se expone como las áreas asociadas a los roles tradicionales de madres y esposas son normalmente consideradas marginales o menos relevantes políticamente. Así, encuadradas dentro de una lógica de división sexual del trabajo, las mujeres tienden a concentrarse en las comisiones legislativas como la de Cultura, Inclusión Social, Bienestar y Educación; por el contrario, están notablemente subrepresentadas en comisiones como la de Hacienda, Economía, Defensa y Relaciones Internacionales, que son asociadas a cuestiones tradicionalmente identificadas como masculinas.<sup>46</sup> Las experiencias de Perú a nivel municipal confirman que la membresía y el liderazgo en las comisiones responden a una división sexual del trabajo que invisibiliza a las mujeres. En este sentido, las representantes locales son principalmente asignadas a comisiones municipales que tratan cuestiones asociadas a lo femenino, como la inclusión social, la salud, la educación y la cultura.<sup>47</sup> Sin embargo, las dinámicas de participación dentro las comisiones del Congreso Nacional permanecen en gran medida inexploradas.

## **La representación política de las mujeres en el contexto de Perú**

La experiencia peruana resulta particularmente ilustrativa para analizar la evolución de la representación política de las mujeres, dado que atraviesa un proceso de dos décadas en el cual las medidas de cuotas de género han ido fortaleciéndose progresivamente. Como muestra la Tabla 1, desde el año 2000, el porcentaje de mujeres en el Congreso se ha mantenido siempre por encima del 18,33%, alcanzando picos del 29% en 2006 y del 28% en 2016, hasta llegar al 39% en las elecciones de 2021.<sup>48</sup> En otras palabras, durante más de dos décadas la representación descriptiva de las mujeres peruanas se ha situado por encima del umbral del 15% de masa crítica. Este

44 Eulau y Karps, 1977; Pansardi y Vercesi, 2017.

45 Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2010, p. 110; Rodríguez, 2011; Coffé et al., 2019, p. 258

46 Heath et al., 2005; Schwindt Bayer, 2010; Martinez y Garrido, 2012; Pansardi y Vercesi, 2017; Coffé et al., 2019; Freidenberg y Caminotti, 2018; Aldeguer Cerdá, 2015.

47 Ruiz Bravo y Cordova, 2011; Navarro Veliz, 2015; Ayo, 2020.

48 IPU Parline, 2021.

proceso tuvo sus inicios en 1997 con la introducción de cuotas de género legislativas de carácter más limitado, que establecían un porcentaje objetivo inicial del 25%, y continuó con un endurecimiento gradual de la ley, tal como se detalla en la Tabla 1.<sup>49</sup> Finalmente, el 28 de julio de 2020, la reforma legislativa (Ley N° 31 030)<sup>50</sup> estableció un criterio de paridad y alternancia tanto para las elecciones internas de los partidos como para las elecciones generales, aplicándose por primera vez en los comicios de 2021 mediante una disposición transitoria especial.

**Tabla 1. Evolución de las cuotas de género en Perú**

Año de introducción o reforma	Porcentaje objetivo	Mandato de posición	Mecanismos de sanción
1997	25%	No	Débil
2000	30%	No	Débil
2019	40% (+5% en elecciones siguientes)	Alternancia	Débil
2020 (aplicado en 2021)	50%	Alternancia	Débil

Fuente: elaboración sobre la base de Slaviero (2021).

Además, el sistema político peruano se articula de una manera particularmente interesante. Por un lado, los mecanismos electorales de género operan bajo un sistema de listas cerradas y no bloqueadas, con un voto preferencial opcional, y se han hecho gradualmente más contundentes.<sup>51</sup> Por otro lado, el diseño del sistema de partidos ha permitido también que las y los legisladores gocen de un considerable grado de autonomía respecto a sus organizaciones políticas. Esta configuración es en parte resultado de la transformación política ocurrida durante el régimen de Alberto Fujimori (1992-2001), cuando los partidos tradicionales, estructurados e ideológicamente coherentes, fueron reemplazados por nuevas agrupaciones conocidas como “partidos descartables”: estos se caracterizan por estructuras organizativas ligeras, orientadas al liderazgo personalista, con plataformas programáticas débiles, y por una alta capacidad de reconfigurarse de una elección a otra.<sup>52</sup> En este contexto, autores como

49 Slaviero, 2021.

50 Ley N° 31 030, Ley Por La Que Se Modifican Normas De La Legislación Electoral Para Garantizar Paridad y Alternancia De Género En Las Listas De Candidatos, El Peruano, 2 July 2020, Recuperado de: [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/ADLP/Normas\\_Legales/31030-LEY.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/31030-LEY.pdf).

51 Slaviero, 2021.

52 Rubio, 2006; Cabanillas, 2017.

Levitsky y Cameron han definido al Perú de ese período como una “democracia sin partidos”.<sup>53</sup> Sin embargo, tras la caída del régimen autoritario en 2001, se produjo una nueva etapa de reconfiguración, en la que partidos más institucionalizados volvieron a cobrar relevancia, conviviendo hoy con partidos más volátiles en un sistema que se considera parcialmente institucionalizado.<sup>54</sup>

En este panorama, examinar de cerca la actitud de los partidos políticos frente al liderazgo femenino resulta clave, sin embargo, los estudios que enfocan sobre ese aspecto son todavía limitados. Aún así, investigaciones como la de Cabanillas aportan algunas evidencias y reflexiones muy significativas. Según ese estudio, los partidos mostraron a lo largo del tiempo posiciones diversas frente a las mujeres que accedían a espacios de poder a través de medidas afirmativas: algunos resistían abiertamente las cuotas, otros las cumplían formalmente sin permitir que las mujeres alcanzaran posiciones visibles, y un tercer grupo promovía liderazgos femeninos que impulsaban cambios internos, aunque a menudo seguidos de retrocesos cuando cambiaba el liderazgo del partido.<sup>55</sup> Si bien las agrupaciones menos institucionalizadas fueron más proclives a incorporar mujeres, todos los partidos tendieron a relegarlas de los espacios más disputados. A pesar de estos avances parciales, el reconocimiento legal del “acoso político” contra las mujeres se produjo solo en 2021 con la aprobación de la Ley N° 31 155, después de enfrentar prolongadas resistencias desde su presentación en 2012, y hasta la fecha la implementación efectiva de la norma mediante protocolos internos de actuación y prevención sigue suscitando solo una tímida implicación de los partidos.

Tales características del sistema electoral y partidario peruano pueden incidir de manera relevante en el grado de autonomía de las y los legisladores en términos de sus preferencias políticas, su capacidad de trabajar en defensa de determinados intereses y su participación en las comisiones ordinarias. Estas últimas serán objeto de estudio en la presente investigación, porque constituyen espacios clave para la elaboración y transformación de políticas en el Congreso peruano.<sup>56</sup> En el 2020, el legislativo peruano era unicameral con veinticuatro comisiones ordinarias o permanentes en total, como se especifica en la Tabla 2, además de un cierto número de comisiones especiales, investigadoras y de ética.<sup>57</sup>

53 Levitsky y Cameron, 2003.

54 Rubio, 2006.

55 Cabanillas, 2017.

56 Chávez Torres y Medrana Recuay, 2008.

57 Reglamento del Congreso, 2021; Bermúdez Tapia, 2007.

**Tabla 2. Comisiones legislativas permanentes**

Comisiones Legislativas Ordinarias
Agraria
Ciencia, Innovación y Tecnología
Comercio Exterior y Turismo
Constitución y Reglamento
Cultura y Patrimonio Cultural
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos
Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
Educación, Juventud y Deporte
Energía y Minas
Fiscalización y Contraloría
Inclusión Social y Personas con Discapacidad
Inteligencia
Justicia y Derechos Humanos
Mujer y familia
Presupuesto y cuenta general de la república
Producción, micro y pequeña empresa y cooperativas
Pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología
Relaciones exteriores
Salud y población
Trabajo y seguridad social
Transportes y Comunicaciones
Vivienda y construcción

Fuente: elaboración basada en Reglamento del Congreso (2021) y Bermúdez Tapia (2007).

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de 2021, la asignación de miembros a las comisiones se basa en criterios de pluralismo, proporcionalidad y especialización, buscando equilibrar las limitaciones debidas al peso relativo de cada agrupación parlamentaria con las consideraciones sobre los perfiles individuales de

las y los congresistas. Cada representante debe ser miembro titular de al menos una comisión y puede integrar hasta cinco. Sin embargo, es frecuente que las y los legisladores roten entre comisiones al término de cada año legislativo, lo cual, según la Asociación Civil Transparencia, puede afectar negativamente el proceso de especialización en determinadas áreas de política pública, aunque también podría evitar la concentración de mujeres en comisiones consideradas marginales.<sup>58</sup>

En cuanto al liderazgo dentro de las comisiones, este se estructura en una mesa directiva compuesta por un presidente, un vicepresidente y un secretario.<sup>59</sup> Entre estos cargos, la presidencia es el más influyente, al determinar la agenda del día, las prioridades del debate, el tiempo de intervención, y las resoluciones que se elevan al pleno. Además, tiene capacidad de introducir cambios de último momento en los textos y goza de mayor visibilidad mediática. La secretaría, aunque con la atribución exclusiva de ratificar lo acordado en la comisión, tiene menor margen de acción, mientras que la vicepresidencia desempeña un rol más bien secundario, que se demuestra relevante solo en ausencia del presidente. Por tanto, la participación equilibrada de las mujeres en estos espacios y cargos claves no solo reflejaría su inclusión formal en las instituciones, sino también su participación efectiva en el proceso de toma de decisiones.

## Metodología

### *Actitudes y comportamientos políticos*

Con el objetivo de enriquecer el debate sobre la manera en que los mecanismos electorales de género, como las cuotas de género legislativas, impactan la representación de las mujeres más allá del aspecto descriptivo, este estudio abordará en primer lugar la dimensión sustantiva.

De acuerdo con las premisas teóricas y empíricas discutidas anteriormente, el primer conjunto de hipótesis sostiene que:

- 1.- Las congresistas dan una mayor importancia al electorado mujeres, así como a *issues* o cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres, en comparación a los congresistas hombres.
- 2.- Las congresistas reconocen también la importancia de una variedad de otros colectivos en el electorado y de una variedad de *issues* no basadas en género, de una manera similar a sus pares hombres.

58 Asociación Civil Transparencia, 2020.

59 Reglamento del Congreso, 2021; Bermúdez Tapia, 2007.

3.- Las congresistas se involucran en mayor medida en eventos y actividades relacionadas con el electorado mujeres, así como a cuestiones relacionadas con los derechos de las mujeres durante los debates en el pleno, en comparación a los legisladores hombres.

De acuerdo con estas hipótesis, se evalúa la dimensión sustantiva de la representación de las mujeres en términos de, a) actitudes o preferencias políticas y, b) comportamiento político, comparando ambas con las de sus pares hombres. En particular, se examina la congruencia entre estas dos variables, para entender qué posibilidades tienen las y los legisladores para actuar de acuerdo con sus preferencias políticas. Para ello, se realizó una serie de entrevistas semiestructuradas durante el confinamiento por COVID-19 en Perú, entre mayo y octubre del 2020. Por esa razón, las entrevistas fueron realizadas virtual y telefónicamente. La población de interés para la muestra fueron las y los ex miembros del Congreso de la legislatura 2016-2019, que había acabado recientemente. A pesar de la complejidad de establecer contacto y organizar las reuniones en tal situación, se alcanzó una participación de casi el 25% de una cámara de 130 miembros, y así la muestra comprende 14 mujeres y 16 hombres, repartidos en los seis partidos políticos y las ocho agrupaciones políticas parlamentarias que fueron más relevantes entre 2016 y 2019, considerando las proporciones de ellas en el Congreso.<sup>60</sup> También es importante tener en cuenta que, a pesar de haber seleccionado una amplia gama de partidos políticos diferentes a lo largo del tradicional *spectrum* izquierda-derecha, un número considerable de participantes señaló que su ideología no coincide con la posición ideológica de su partido; es más, con frecuencia se ubicaron en una posición central, o afirman que dicho *spectrum* no tiene ninguna particular relevancia para ellas y ellos.

60 Las agrupaciones parlamentarias incluidas en la encuesta fueron Bancada Fuerza Popular (7 mujeres y 4 hombres), Bancada PPK (inicialmente 5 participantes; se dividió en 2018 en 3 bancadas: Bancada Contigo: 1 participante hombre; Bancada Liberal: 1 hombre y 1 mujer; y la Bancada de Independientes/No agrupados: 1 hombre y 1 mujer), Bancada Frente Amplio (5 hombres y 2 mujeres), Bancada Nuevo Perú (1 hombre y 1 mujer, habiéndose separado de la Bancada Frente Amplio en 2017), Bancada Acción Popular (1 mujer y 2 hombres), Bancada Alianza para el Progreso (2 mujeres), Bancada Celula Aprista (correspondiente a la Coalición Alianza Popular, 2 hombres). Recuperado de: [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2251\\_E.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2251_E.htm); <https://peru21.pe/politica/frente-amplio-divide-simpaticantes-veronika-mendoza-65957-noticia/>; <https://gestion.pe/peru/politica/zeballos-belaunde-lombardi-costa-petrozzi-solicitaron-formar-nueva-bancada-nndc-253333-noticia/>.

**Tabla 3. Estadísticas descriptivas de la muestra**

Categoría	Mujeres (14)	Hombres (15)	Total (29)
<b>Edad</b>			
30–39 años	2	1	3
40–49 años	5	5	10
50–59 años	5	3	8
60–79 años	2	6	8
<b>Número de hijos/as</b>			
0	1	4	5
1	3	0	3
2–3	8	8	16
4–6	2	3	5
<b>Nivel educativo</b>			
Secundaria / Técnica	1	0	1
Licenciatura	2	3	5
Posgrado	11	12	23
<b>Grupo étnico</b>			
Indígena	2	3	5
Mestizo	8	10	18
Afroperuano	0	0	0
Blanco	1	1	2
No sabe / No responde	1	3	4
<b>Circunscripción electoral</b>			
Capital	6	7	13
Regiones	8	8	16
<b>Ubicación ideológica personal</b>			
Izquierda	4	8	12
Centro	5	1	6
Derecha	5	6	11
<b>Ubicación ideológica del partido</b>			
Izquierda	3	7	10
Centro	2	1	3
Derecha	9	7	16
<b>Experiencia - períodos legislativos</b>			
1 mandato	8	8	16
2 mandatos	2	2	4
3–6 mandatos	4	5	9
<b>Interés en continuar en la política</b>			
Sí	10	13	23
No	4	2	6

Categoría	Mujeres (14)	Hombres (15)	Total (29)
<b>Interés en un cargo político superior</b>			
Sí	7	11	18
No	7	4	11

Fuente: elaboración propia.

Mientras que en las entrevistas semiestructuradas se formularon varias preguntas abiertas sobre la trayectoria política y la experiencia acumulada en el Congreso, este estudio se enfoca en aquellas seis preguntas cerradas tipo encuesta, que se formularon para comprender la autoevaluación de la persona entrevistada sobre sus actitudes y comportamiento político a través de unas escalas Likert de cinco puntos. Las seis preguntas están recogidas en la Tabla 4. Ambas preferencias y acciones políticas se examinan tanto en relación con determinadas franjas del electorado como a los *issues* o cuestiones políticas más relevantes para la labor política de la persona entrevistada.

**Tabla 4. Preguntas cerradas–entrevistas semiestructuradas mayo-octubre 2020**

<b>Preguntas sobre preferencias políticas (período legislativo 2016-2019)</b>	
escala 1-5	
Nada importante, Poco importante, Importante, Muy importante, Extremadamente importante	
Pregunta 1. ¿Qué importancia tienen las siguientes organizaciones y grupos de interés en relación con su labor legislativa durante la legislatura 2016-2019?	
Pregunta 2. ¿Qué importancia tienen las siguientes comunidades/circunscripciones en relación con su trabajo legislativo durante el período 2016-2019?	
Pregunta 3. ¿Qué importancia tienen las siguientes cuestiones políticas ( <i>political issues</i> ) en relación con su trabajo legislativo durante el período 2016-2019?	
<b>Preguntas sobre comportamiento político (período legislativo 2016-2019)</b>	
escala 1-5	
Nunca, Rara vez, Frecuentemente, Muy frecuentemente, Extremadamente frecuente	
Pregunta 1. Durante el período 2016-2019, ¿con qué frecuencia participó en reuniones y actividades relacionadas con los siguientes grupos y comunidades?	
Pregunta 2. Durante el mandato 2016-2019, ¿con qué frecuencia participó en debates en el pleno hablando en relación con las siguientes áreas de políticas?	
Pregunta 3. En promedio en una semana, ¿con qué frecuencia tomó la palabra durante los debates en el Congreso?	

Fuente: elaboración propia.

Por un lado, el concepto de electorado se considera de manera amplia, teniendo en cuenta tanto el modelo de “representación subrogada”,<sup>61</sup> como la perspectiva de Eulau y Karps incluyendo tanto los grupos organizados, como los colectivos que no se reconocen en ninguna organización formal y, sin embargo, tienen características identitarias o perspectivas similares.<sup>62</sup> Así, se tienen en cuenta tanto agrupaciones políticas, gremios sindicales, federaciones empresariales y diferentes asociaciones de la sociedad civil, como también a colectivos en términos generales, por ejemplo de campesinas/os, personas en situación de pobreza, emprendedoras/es y mujeres.

Por otro lado, el término *issue* o problemática se refiere concretamente a diferentes temas o áreas políticas consideradas relevantes para la labor parlamentaria, como por ejemplo cultura, económica, criminalidad y defensa, o educación. Las cuestiones políticas tomadas en cuenta son diecisiete, como recoge la Tabla 5, y son clasificadas a través de dos tipologías: la primera está basada en el dualismo público/privado y la lógica de la división sexual del trabajo, en línea con otras investigaciones empíricas sobre *issues* o cuestiones políticas, gabinetes ministeriales y comisiones legislativas en Latinoamérica;<sup>63</sup> y la segunda clasificación está concebida a partir del concepto del prestigio político.<sup>64</sup> La aplicación de estas dos clasificaciones por separado permite resaltar algunas posibles divergencias entre los intereses asociados, por ejemplo, con la categoría de cuestiones “femeninas” y la categoría de cuestiones de “bajo prestigio”.

**Tabla 5. Tipologías de *issues* o cuestiones políticas**

Temas	Tipos según División sexual del trabajo	Tipos según Nivel de Prestigio
Defensa y criminalidad	Masculino	Alto
Economía y finanzas	Masculino	Alto
Agricultura	Masculino	Medio
Empleo, negocios y comercio	Masculino	Medio
Vivienda	Masculino	Medio
Desarrollo y pobreza	Masculino	Medio
Justicia	Neutro	Alto
Fiscalización y contraloría	Neutro	Medio

61 Mansbridge, 2003.

62 Eulau y Karps, 1977.

63 Htun y Jones, 2002; Heath *et al.*, 2005; Schwindt-Bayer, 2010; Martínez y Garrido, 2013.

64 Krook y O'Brien, 2012.

Temas	Tipos según División sexual del trabajo	Tipos según Nivel de Prestigio
Medio ambiente	Neutro	Bajo
Comunidades nativas	Neutro	Bajo
Educación	Femenino	Medio
Derechos de las personas vulnerables	Femenino	Medio
Salud	Femenino	Medio
Cultura	Femenino	Bajo
Derechos de las mujeres	Femenino	Bajo
Familia e infancia	Femenino	Bajo

Fuente: elaboración propia basada en Htun y Jones, 2002; Heath et al., 2005; Schwindt-Bayer, 2010; Martínez y Garrido, 2013; Krook y O'Brien, 2012.

## Acceso a las comisiones legislativas

Para contribuir a ampliar la conversación sobre la manera en que medidas de acción afirmativas como las cuotas de género inciden en la representación de las mujeres más allá de la dimensión descriptiva, la segunda dimensión que se examina en este estudio será la estructural.

Teniendo en cuenta los resultados preliminares de las entrevistas sobre las preferencias políticas, el segundo conjunto de hipótesis consiste en:

- 1) Las congresistas asignadas a comisiones legislativas como miembros titulares están distribuidas equitativamente entre todos los tipos de comisiones.
- 2) Las congresistas asignadas a las comisiones legislativas con cargos de liderazgo están distribuidas equitativamente entre todos los tipos de comisiones.

En el estudio, la dimensión estructural entendida como la intermediaria entre la descriptiva y la sustantiva se operacionaliza a través de la variable de participación en las comisiones legislativas; de esta última, entonces, se evalúan dos aspectos, en término de: 1) membresía como titular, y 2) inclusión en la mesa directiva, a la luz de las nociones de segregación horizontal o vertical basada en el género. Para ello, se recopilaron datos de nivel secundario sobre asignaciones y liderazgo de comisiones legislativas a partir de la base de datos oficial del Congreso<sup>65</sup>. En particular, se levantó

<sup>65</sup> Enlace directo: [https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/?=undefined&m1\\_idP=7](https://www.congreso.gob.pe/pleno/congresistas/?=undefined&m1_idP=7) (Congreso de la República 2021).

la información desde el perfil oficial de cada uno de los ciento treinta congresistas activos entre 2016 y 2019, y se elaboró una base de datos independiente sobre su participación en las diferentes comisiones legislativas ordinarias. Para la recopilación y el análisis cuantitativo se va a tener en cuenta la dinámica de “rotación” del Congreso que permite que las y los legisladores se trasladen de una comisión a otra comisión durante su mandato de cinco años y que aborden un conjunto extenso de cuestiones diferentes. Esto puede fomentar una distribución equilibrada de las mujeres en las diversas comisiones, ya sea como miembros titulares, sea como miembros de las mesas directivas. Además, es importante resaltar que la legislatura evaluada debía culminar el 28 de julio de 2021, pero fue interrumpida por una resolución presidencial por la cual el Congreso fue temporalmente disuelto el 30 de septiembre de 2019.<sup>66</sup> Por esta razón, el análisis no comprenderá cinco años legislativos, sino solo tres de ellos, desde el 28 de julio de 2016 hasta el 28 de julio de 2019 cuando se cerraron las sesiones del período 2018-2019.

**Tabla 6. Clasificaciones de las comisiones legislativas ordinarias**

Comisiones permanentes	División sexual del trabajo	Nivel de prestigio
Presupuesto y cuenta general de la República	Masculina	Alto
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Masculina	Alto
Relaciones exteriores	Masculina	Alto
Inteligencia	Masculina	Alto
Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas	Masculina	Alto
Agraria	Masculina	Medio
Ciencia, Innovación y Tecnología	Masculina	Medio
Producción, micro y pequeña empresa y cooperativas	Masculina	Medio
Trabajo y seguridad social	Masculina	Medio
Transportes y Comunicaciones	Masculina	Medio
Vivienda y construcción	Masculina	Medio
Constitución y Reglamento	Neutra	Alto
Justicia y Derechos Humanos	Neutra	Alto
Fiscalización y Contraloría	Neutra	Medio

66 BBC, 2020.

Comisiones permanentes	División sexual del trabajo	Nivel de prestigio
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	Neutra	Medio
Energía y Minas	Neutra	Medio
Comercio Exterior y Turismo	Neutra	Bajo
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	Neutra	Bajo
Educación, Juventud y Deporte	Femenina	Medio
Salud y población	Femenina	Medio
Cultura y Patrimonio Cultural	Femenina	Bajo
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	Femenina	Bajo
Mujer y familia	Femenina	Bajo
Pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, ambiente y ecología	Femenina	Bajo

Fuente: elaboración propia basada en Htun y Jones, 2002; Heath et al., 2005; Krook y O'Brien, 2012; Martínez y Garrido, 2012; Pansardi y Vercesi, 2017; Coffé et al., 2019.

Además, como muestra la Tabla 6, la clasificación de las comisiones sigue las mismas tipologías empleadas en el análisis de las actitudes y comportamientos políticos en relación con los *issues*. De nuevo, se aplica el dualismo público/privado y la lógica de la división sexual del trabajo para la primera clasificación.<sup>67</sup> La segunda tipología, de nuevo, se basa en el nivel de prestigio político asociado a las comisiones,<sup>68</sup> y también refleja en gran medida la perspectiva de las personas entrevistadas: por ejemplo, que la comisión de Constitución y Reglamento haya sido reconocida como “con diferencia la más relevante políticamente” y “la parte más fundamental dentro de la organización del Congreso Nacional”. Si bien en la literatura se subraya la superposición implícita entre comisiones de “alto prestigio” y comisiones “masculinas”,<sup>69</sup> en el estudio las dos tipologías se aplican por separado. Esto permite, una vez más, resaltar el hecho de que las comisiones más disputadas no solo reúnen mayoritariamente a hombres, sino que también se asocian con más facilidad a lo masculino, haciendo más evidente la construcción de la política como masculina,<sup>70</sup> o también definida

67 Heath et al., 2005; Schwindt-Bayer, 2010; Martínez y Garrido, 2013; Aldeguer Cerdá, 2015.

68 Krook y O'Brien, 2012; Pansardi y Vercesi, 2017; Coffé et al., 2019.

69 Pansardi y Vercesi, 2017, p. 70-1.

70 Matos, 2021.

como “the gendering of politics as masculine”,<sup>71</sup> lo que constituye una barrera crucial para una representación significativa de las mujeres en la política.

## Análisis

### *Actitudes y comportamientos políticos*

La Tabla 7 muestra los resultados preliminares de la encuesta en relación con diferentes grupos del electorado. En primer lugar, se presentan los intereses políticos o actitudes de catorce legisladoras y dieciséis legisladores en relación con determinados grupos de electores, según una escala de importancia de cinco puntos que va desde uno (nada importante) a cinco (extremadamente importante). En el análisis en promedio no se observa una brecha relevante entre mujeres y hombres (entre 1,0 y 5,0 puntos), lo que sugiere que ambos tienen intereses amplios y difusos; es decir, tanto mujeres como hombres consideran igualmente importantes una amplia variedad de grupos de electores, incluso considerando a las asociaciones de mujeres o a las mujeres en general como un colectivo. El análisis, entonces, sugiere que la autoevaluación de las y los legisladores entrevistados está en línea con la segunda hipótesis, sin embargo, no con la primera. Cabe también señalar que las legisladoras y legisladores entrevistados coinciden en que su partido político es muy o extremadamente importante para ellos, a pesar de la limitada institucionalización del sistema de partidos peruano. A pesar de ello, también varias personas participantes indicaron que no comparten la perspectiva ideológica de sus partidos.

En segundo lugar, en la Tabla 7, se comparan las actitudes de las personas entrevistadas con sus acciones políticas, recogidas en términos de nivel de cercanía o contacto directo de las y los legisladores respecto a su electorado, a través de una escala de frecuencia de cinco puntos, que va desde uno (nunca) hasta cinco (extremadamente frecuente). Se puede observar que el nivel de involucramiento con la gran mayoría de comunidades y colectivos no tienen diferencias basadas en el género. Sin embargo, aflora una diferencia relevante (brecha de 1,15 puntos) con respecto a la participación en eventos y actividades relacionadas con “las mujeres como colectivo”: las legisladoras que fueron entrevistadas manifiestan una relación más estrecha con las mujeres como colectivo, en comparación a lo que expresan sus pares hombres. Todo eso a pesar de no haber manifestado ningún interés particular en crear ese nivel de contacto directo estrecho y frecuente. Por lo tanto, se sugiere que las acciones políticas de las mujeres no coinciden necesariamente con sus preferencias y prioridades políticas en las relaciones con el electorado, en contraste con lo que se predecía en la hipótesis 3.

71 Coffé et al., 2019, p. 260.

Luego, en la Tabla 8 se presenta el análisis con respecto a los *issues* o cuestiones políticas relevantes para el trabajo de las y los representantes entrevistados. Los niveles de interés y de dedicación real con estos temas durante las plenarias se mide según dos diferentes escalas de cinco puntos que van desde uno (nada importante o nunca) a cinco (extremadamente importante o extremadamente frecuente). Se observa que las y los legisladores entrevistados otorgan la misma importancia a todos los temas expuestos. Si bien no se ilustra una brecha de género relevante (entre 1,0 y 5,0 puntos) en relación con las actitudes o las preferencias de temas, de nuevo las diferencias entre mujeres y hombres se hacen evidentes cuando se comparan las maneras en que se involucran con ellos durante los debates en plenaria. Las congresistas señalan que se involucran con las cuestiones relacionadas con los “derechos de las mujeres” (brecha de 1,36 puntos) y con “la familia y la infancia” (brecha de 1,12 puntos) con una frecuencia mayor de la que expresan sus pares hombres. Cabe señalar que en relación con la igualdad de género no se observa ninguna brecha relevante (entre 1,0 y 5,0 puntos), lo que sugiere que los “derechos de las mujeres”, por los cuales las congresistas se involucran más que sus pares hombres en los debates, son entendidos de una manera tradicionalista y lejana de la comprensión feminista y crítica con el patriarcado.

En conclusión, los resultados preliminares descritos en esta sección sugieren que las legisladoras perciben que se involucran más en eventos y actividades relacionadas con las mujeres como colectivo y trabajan más en temas relacionados con los derechos de las mujeres, la familia y la infancia en comparación con los hombres, a pesar de no haber manifestado ningún interés particular en hacerlo. Para las mujeres desempeñarse como representantes de acuerdo con sus prioridades y preferencias políticas parece problemático, mientras que el análisis sugiere que los hombres no experimentan el mismo problema. Esto se observa aun cuando el nivel de representación descriptiva es tan relevante que llega a superar considerablemente el umbral mínimo de masa crítica. Se sugiere que la relación entre los aspectos descriptivo y sustantivo está mediada por otra dimensión que puede poner de manifiesto las dinámicas de marginalización que ellas viven en las instituciones, mientras ejercen su mandato.

Tablas 7 y 8.

¿Qué tan importantes le resultan los siguientes grupos de interés en relación a su cargo legislativo 2016-2019? Escala 1-5: Nada importante, Poco importante, Importante, Poco importante, Importante, Muy importante.									
políticos	Sindicatos	3.71	empresariales	3.36	de vecinos	4.29	étnicas	4.29	religiosos
Mujeres	4.57	3.53	Hombres	4.40	2.73	3.53	3.60	3.80	3.14
Hombres	4.40	3.53	Brecha	0.17	0.18	0.62	0.75	0.69	0.41
¿Cuál es el nivel de importancia de estas comunidades o colectivos en relación a su cargo legislativo 2016-2019? Escala 1-5: Nada importante, Poco importante, Importante, Poco importante, Importante, Muy importante, Extremadamente importante.									
Mujeres	base	3.64	4.14	pobreza	4.57	Mujeres	4.50	dependientes	3.93
Hombres	base	3.53	3.53	4.33	4.00	Hombres	3.60	3.60	4.07
Brecha	0.11	0.61	Durante su mandato, ¿con cuánta frecuencia ha podido participar en charlas, actos, conferencias, etc. relacionadas con los siguientes grupos? Escala 1-5: Nunca, Raramente, Varias veces, Muchas veces, Muchísimas veces.	0.24	0.50	Brecha	0.33	-0.14	0.48
Mujeres	base	3.64	3.00	pobreza	4.29	Mujeres	4.29	dependientes	3.43
Hombres	base	3.20	3.00	4.00	3.13	Hombres	2.93	2.93	3.47
Brecha	0.44	0.00	Durante su mandato, ¿con qué frecuencia ha podido tomar la palabra en las sesiones parlamentarias en relación a las siguientes áreas de política pública?	0.29	1.15	Brecha	0.50	0.03	-0.10
Mujeres	base	3.64	3.00	pobreza	4.29	Mujeres	4.29	dependientes	3.50
Hombres	base	3.20	3.00	4.00	3.13	Hombres	2.93	2.93	3.47
Brecha	0.44	0.00	Durante su mandato, ¿con qué frecuencia ha podido tomar la palabra durante los debates parlamentarios o durante las sesiones de las comisiones parlamentarias?	0.29	1.15	Brecha	0.50	0.03	-0.10

¿Cuál es el nivel de importancia que usted asignaría a las siguientes áreas de política pública en relación a su cargo legislativo 2016-2019? Escala 1-5: Nada importante, Poco importante, Importante, Poco importante, Extremadamente importante.

¿Cuál es el nivel de importancia que usted asignaría a las siguientes áreas de política pública en relación a su cargo legislativo 2016-2019? Escala 1-5: Nada importante, Poco importante, Importante, Poco importante, Importante, Muy importante.									
Agricultura	Criminalidad y defensa	Economía, finanza	Educación	Empleo, industria, comercio	Derechos de las personas vulnerables	Desarrollo y pobreza	Familia y niñez	Igualdad de género	Justicia
Mujeres	4.00	3.64	3.64	4.38	4.50	4.50	4.57	4.43	4.29
Hombres	4.07	4.07	3.73	4.53	4.47	4.07	3.93	4.67	3.67
Brecha	-0.07	-0.42	-0.09	-0.18	0.03	0.43	0.42	0.64	0.12
Durante su mandato, ¿con qué frecuencia ha podido tomar la palabra en las sesiones parlamentarias en relación a las siguientes áreas de política pública?									
Mujeres	base	3.14	2.86	3.21	3.50	4.07	3.64	4.07	4.08
Hombres	base	2.53	2.87	2.93	3.87	3.67	3.27	3.00	3.73
Brecha	0.61	-0.01	0.28	-0.37	0.40	0.38	1.36	0.80	1.12
Mujeres	base	4.21	3.93	3.93	3.93	3.93	3.92	3.71	3.50
Hombres	base	3.93	3.93	3.93	3.93	3.93	3.80	3.00	3.53
Brecha	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.24	0.75	0.70
De media en una semana, ¿con qué frecuencia ha podido tomar la palabra durante los debates parlamentarios o durante las sesiones de las comisiones parlamentarias?									
Mujeres	base	4.57	4.21	4.21	4.21	4.21	4.21	4.14	3.93
Hombres	base	4.47	3.93	3.93	3.93	3.93	3.93	3.33	3.33
Brecha	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10	0.14	0.14

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas (mayo-octubre 2020)

## Acceso a las comisiones legislativas

La Tabla 9 presenta el análisis de la distribución de las representantes mujeres en las veinticuatro comisiones permanentes del Congreso, considerando tres años legislativos, del 28 de julio de 2016 al 28 de julio de 2019.

**Tabla 9. Distribución de mujeres en comisiones legislativas (2016–2019)**

En un año promedio (%)	Membresía (mesas incluidas)	Vicepresidencias y Secretarías	Presidencias
Total Congreso (%)	27,69	—	—
Participación Total comisiones (%)	28,56	27,08	26,39
2016 (tot 372 / 48 / 24)	105	13	8
2017 (tot 351 / 47 / 24)	94	10	7
2018 (tot 339 / 45 / 24)	104	16	4
Comisiones tipo femenino (%)	45,20	47,06	50,00
Comisiones tipo neutro al género (%)	28,77	29,27	14,29
Comisiones tipo masculino (%)	17,32	16,92	21,21
Comisiones de bajo prestigio (%)	44,97	38,24	44,44
Comisiones de prestigio medio (%)	22,18	29,23	12,12
Comisiones de alto prestigio (%)	21,33	17,07	33,33

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos oficial del Congreso de la República (2021).

**Nota:** se tiene en cuenta participación por año legislativo; a partir de 7 meses en la misma comisión (más de 6 meses).

Al examinar la situación del Congreso en su conjunto, relativa a un año legislativo promedio, se observan similitudes prometedoras entre el número de mujeres que acceden a la asamblea (27,69% del total de congresistas) y la membresía de las comisiones (28,56% del total de asientos disponibles): esto sugiere que, en promedio, de los trescientos sesenta y ocho asientos de miembros titulares disponibles en la veinticuatro comisiones por año (incluyendo los puestos en las mesas directivas), ciento y tres están ocupados por mujeres. En otras palabras, cada diputada participa en casi tres comisiones ordinarias en un año, al igual que sus pares hombres (2,64 frente a

2,73 comisiones), lo que equivale una carga de trabajo considerable para ambos hombres y mujeres representantes. Esto está relacionado tanto con el tamaño limitado del Congreso como con el número contundente de comisiones legislativas ordinarias, y está en línea con el Reglamento del Congreso de la República de 2021 donde se recoge que los y las legisladoras deben participar en al menos una hasta cinco comisiones.

Tabla 10.

Comisiones	HOMBRES					MUJERES				
	2019	2018	2017	2016	(-2019) #hombres por comisión que logran desarrollar el mayor expertise? (para contar: INSTRUCCIONES BD3)	2016	2017	2018	2019	(-2019) #mujeres por comisión que logran desarrollar el mayor expertise? (para contar: INSTRUCCIONES BD3)
Agraria	10 pres, vice	14 pres, vice	13 vice, secr	13 pres, vice, secr	8	0	2 0	4 pres	6 secr	5 secr
Ciencia, Innovación y Tecnología	12 pres, vice, secr	9 pres, secr	11 pres, vice, secr	11 pres, vice, secr	8	0	1	1	0	0
Comercio Exterior y Turismo	7 pres, vice, secr	8 pres, vice	8 pres, vice, secr	6 pres, vice	3	2 secr	8 secr	5 pres	5 secr	5
Constitución y Reglamento	11 vice	12 vice	11 vice, secr	12 pres, vice, secr	5	3 secr	6 secr	5 pres	8 pres, secr	5
Cultura y Patrimonio Cultural	9 vice, secr	9 pres, vice, secr	11 vice, secr	11 pres, secr	5	1 vice	1 vice	2 pres	3 secr	5
Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos	12 pres, vice	9 pres, vice, secr	8 pres, secr	14 pres, vice, secr	4	0 pres	2 pres	6 vice	4 vice	6
Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas	13 pres, vice, secr	14 pres, vice, secr	13 pres, secr	13 pres, vice, secr	7	1 pres	2 pres	2 vice	3 vice	3
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Petróleo	13 vice	12 pres, vice, secr	13 pres, secr	15 vice, secr	7	2 pres	6 pres	5 vice	6 pres	5
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	14 pres, vice, secr	13 pres, secr	14 pres, vice, secr	14 vice, secr	8	1 pres	4 pres	3 vice	3 vice	3
Educación, Juventud y Deporte	12 vice, secr	11 vice	11 vice	12 pres, vice	6	3 secr	8 secr	5 pres, secr	8 pres, secr	7
Energía y Minas	13 pres	14 pres	13 pres, vice	12 pres	8	2 vice, secr	6 secr	3 vice, secr	5 vice, secr	4
Fiscalización y Contraloría	13 pres, vice, secr	16 pres, vice, secr	17 pres, vice, secr	14 pres, vice, secr	8	1 vice, secr	3 vice, secr	1 pres, secr	4 pres, secr	5
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	3 pres, vice, secr	3 pres, vice, secr	9 vice, secr	8 vice, secr	1	3 pres	6 pres	5 pres, vice	8 pres, vice	8
Inteligencia	7 pres, vice, secr	7 pres, vice, secr	7 pres, vice, secr	7 pres, vice, secr	7	0 secr	0 secr	0 secr	0 secr	0
Justicia y Derechos Humanos	11 pres, vice	13 pres, vice	13 pres, vice, secr	12 pres, vice	8	0 secr	5 secr	4 secr	6 secr	5
Mujer y familia	2 pres, vice, secr	2 pres, vice, secr	1 pres, vice, secr	1 pres, vice, secr	1	5 pres, vice, secr	12 pres, vice, secr	13 pres, secr	13 pres, secr	12
Presupuesto y Cuenta General de la República	17 vice, secr	17 pres	17 vice, secr	17 vice	2	2 pres, secr	5 pres, secr	5 pres	7 vice, secr	6
Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas	11 pres, vice	11 pres, vice	12 pres, vice	11 pres, vice	3	2 secr	3 secr	2 secr	2 secr	3
Pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos, Ambiente y Ecología	7 pres, secr	8 pres, secr	8 pres, secr	8 vice	3	3 pres, secr	6 pres, secr	4 vice	5 vice	6
Relaciones Exteriores	13 pres, vice	11 pres, vice	12 vice, secr	13 pres, vice, secr	5	1 pres	6 pres	4 vice	6 vice	5
Salud y Población	7 vice	11 pres, vice	9 pres, vice	7 pres, vice	6	3 secr	7 secr	6 secr	5 secr	8
Trabajo y Seguridad Social	10 pres, vice, secr	9 pres, vice, secr	13 pres, vice, secr	11 pres, vice, secr	5	2 secr	4 secr	3 secr	3 secr	4
Transportes y Comunicaciones	12 pres, vice	14 pres, vice, secr	13 pres, vice, secr	13 pres, vice, secr	8	2 pres, secr	2 pres, secr	3 pres, secr	2 pres, secr	5
Vivienda y Construcción	15 pres, vice, secr	13 pres, vice, secr	12 pres, secr	12 vice	7	0 pres, secr	3 pres, secr	4 vice	1 vice	1

Fuente: elaboración propia basada en la base de datos oficial del Congreso de la República (2021).

**Nota:** se tiene en cuenta participación por año legislativo; a partir de 7 meses en la misma comisión (más de 6 meses).

Además, se ha observado que es extremadamente frecuente no solo la rotación anual entre comisiones, sino también que un miembro titular o incluso un miembro de una mesa directiva pueda ser retirado de la comisión después de unos pocos meses, incluso de pocos días. Esto perjudicaría considerablemente la posibilidad de especializarse en las áreas de política pública de su interés. Estas circunstancias pueden estar ligadas a la frágil institucionalización del sistema de partidos del país, una amplia

tendencia al transfuguismo partidario y la posibilidad de reubicarse en una diferente o nueva agrupación parlamentaria, sin que afecte el estatus de congresista: los cambios de peso de los grupos parlamentarios de hecho determinan una reconfiguración de las comisiones.<sup>72</sup> Sin embargo, estas dinámicas no operan independientemente del género. La Tabla 10, que presenta la distribución de mujeres y hombres en números enteros, especificados por año y comisión, detalla también el número de representantes que consigue tener el espacio suficiente para alcanzar una alta especialización en determinadas cuestiones o áreas de política pública, y para ello, repiten un cargo en la mesa directiva al menos una vez o quedan en la misma mesa durante los años legislativos examinados. Así se puede observar que las mujeres tienden a tener ese espacio para construir su conocimiento especializado solo en determinadas comisiones; las que destacan son: 1) la comisión de Mujeres y Familia, 2) Salud y Población, 3) Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, 4) Educación, y 5) Constitución y Reglamento. En contraste, sus pares hombres se especializan en mayor número en comisiones como: 1) la de Transportes y Comunicaciones, 2) Justicia y Derechos Humanos, 3) Energía y Minas, 4) Economía, y 5) Agraria.

Estas dinámicas de segregación horizontal basada en el género, que permanecían ocultas al analizar las cifras generales, quedan expuestas a la hora de clasificar las comisiones según la tipología “División sexual del trabajo” y la tipología “Nivel de prestigio”. Así, las mujeres están notablemente subrepresentadas tanto en las comisiones de tipo “masculino” como en las de “alto prestigio”, mientras que están concentradas principalmente en las comisiones clasificadas como “femeninas” y de “bajo prestigio”. De hecho, en un año legislativo promedio entre 2016 y 2019, el 45,20% de todos los asientos disponibles en las comisiones de tipo “femenino” están ocupados por representantes mujeres, mientras que el peso de ella solo del 17,80% en las comisiones “masculinas”. Se observa una brecha similar en relación con la dimensión “prestigio”. Las comisiones legislativas con menor participación femenina son Inteligencia (0,0%), Ciencia, Innovación y Tecnología (5,6%), Fiscalización y Contraloría (14,4%), Defensa Nacional (14,8%) y Transporte y Comunicaciones (14,9%), mientras que las mujeres son asignadas con mayor frecuencia a comisiones como Mujer y Familia (90,4%), Inclusión Social (50,4%), Comercio Exterior y Turismo (44,7%), Salud y Población (40,4%) y Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (38,2%).

Estas observaciones reflejan los datos analizados previamente, con base en las entrevistas, de modo que las legisladoras pueden o no estar interesadas en las mujeres como colectivo o en cuestiones directamente relacionadas con ellas, sin embargo, se

72 Bermúdez Tapia, 2007; Reglamento del Congreso de la República, 2021.

encuentran principalmente trabajando sobre estos temas y ubicadas en las comisiones femeninas, como si estuvieran destinadas a estar allí. Esto está en línea con las reflexiones sobre las cinco comisiones legislativas más relevantes para el trabajo legislativo de mujeres y hombres entre 2016 y 2019 que se pudieron recoger en la parte de preguntas abiertas de las entrevistas. Ambos grupos destacan de manera similar la relevancia de la comisión de Constitución, Educación, Hacienda y Justicia. Aun así, se observan algunas diferencias con respecto a la valoración sobre la comisión de Economía, que resulta particularmente significativa para los congresistas hombres, y la comisión de Fiscalización y Contraloría, cuya importancia fue destacada por las congresistas mujeres. Varias de las congresistas también enfatizaron la relevancia de la comisión de Salud, aún aclararon que esto está relacionado con el brote pandémico de 2020. Al cruzar estos datos sobre actitudes y preferencias con lo de participación en comisiones, de nuevo se puede observar incongruencias con respecto a las representantes. Mientras que los dieciséis entrevistados trabajaron principalmente en Economía, Hacienda y Asuntos Exteriores, en línea con la mayoría de los intereses expresados, en el caso de las catorce entrevistadas, su participación se concentró principalmente en la comisión de Mujer y Familia, de Derechos de Consumidores y Asuntos Exteriores, sin que eso refleje las preferencias expresadas previamente. En resumen, teniendo en cuenta los datos sobre la membresía y el grado de especialización por comisión, el análisis sugiere que el acceso de las mujeres a recursos políticos clave no está libre de sesgos de género.

Finalmente, la Tabla 9 también nos presenta los datos sobre liderazgo en las comisiones, en términos de presidencias, por un lado, y vicepresidencias y secretarías por el otro. El análisis muestra que el liderazgo femenino y masculino es sensible a la dimensión de “División sexual del trabajo” y la dimensión del “Prestigio” y nos ayuda a identificar las evidencias de segregación vertical en base al género. Así, de nuevo, las mujeres que ocupan puestos en las *mesas directivas* se concentran en las comisiones ordinarias de tipo “femenino” y de “bajo prestigio”, mientras que su participación está particularmente limitada en las que corresponden a las comisiones tanto “masculinas” como de “alto prestigio”. Al observar las presidencias, se pone en evidencia que la brecha en las comisiones “masculinas” es mayor que en relación con la de “alto prestigio”; esto sugiere que las congresistas mujeres están ocupando en números un poco mayores las comisiones de alto perfil a la vez que “neutrales en cuanto al género”. También, es importante tener en cuenta que el 46% de las mesas directivas de las comisiones activas entre 2016 y 2019 han sido mesas de “un solo género”, por un total de treinta y tres. Esto también responde con contundencia a una lógica de segregación vertical ya que, por un lado, veintinueve de las treinta y tres mesas directivas han sido ocupadas exclusivamente por hombres; esas han estado concentradas principalmente en la comisión de Ciencia, Defensa Nacional, Fiscalización y Contraloría, Inteligencia, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social, Transporte y Comu-

nicaciones. Por otro lado, las tres únicas mesas directivas compuesta solamente por mujeres durante el periodo 2016-2019 pertenecen a la comisión de Mujeres y Familia.

En resumen, este análisis sobre la dimensión estructural de la representación femenina en Perú se demuestra relevante para profundizar nuestro conocimiento sobre las dinámicas a la que se enfrentan las mujeres para acceder a espacios políticos clave y posiciones de liderazgo altamente disputadas. También complementa el análisis sobre la dimensión sustantiva para ampliar el debate sobre la marginalización de las mujeres en las instituciones y su oportunidad de desempeñarse como representantes “de la manera que desean”.<sup>73</sup>

## Conclusiones

Este estudio se propuso contribuir a nuestra comprensión de la representación política de las mujeres, más allá de su mera presencia descriptiva. En particular, se interrogó si las dinámicas de marginalización de las mujeres pueden ser desactivadas cuando se consigue, a través de leyes de cuotas “fuertes”,<sup>74</sup> alcanzar y permanecer bien por encima del umbral mínimo de masa crítica durante un largo periodo. Esto significaría que finalmente, desde sus distintas territorialidades corporales disidentes, las legisladoras tienen la posibilidad de: 1) defender determinados intereses que ellas encarnan, o de aportar libremente sus perspectivas a la política para trabajar cualquier tema de su interés (representación sustantiva), y 2) ocupar y desempeñarse sin obstáculos en espacios altamente disputados, o acceder a otros recursos políticos claves (representación estructural).

Para testar esta hipótesis, la experiencia peruana resulta especialmente ilustrativa por varias razones. En primer lugar, se caracteriza por un proceso de fortalecimiento gradual y constante de las leyes de cuotas de más de veinte años, durante los cuales el número de congresistas mujeres ha ido aumentando por encima del umbral del 15% de masa crítica.<sup>75</sup> En segundo lugar, el sistema partidario está configurado de una manera tal que parece propiciar un desempeño más autónomo de las y los legisladores.<sup>76</sup> Así, tal contexto se revela particularmente interesante para reflexionar sobre la relevancia de la perspectiva de la masa crítica, frente a las posturas que teorizan el afloramiento de una doble brecha de género, especialmente cuando los partidos muestran actitudes ambiguas hacia la representación política de las mujeres.<sup>77</sup>

73 Dahlerup, 2006

74 Slaviero, 2021.

75 *Idem.*

76 Rubio, 2006.

77 Cabanillas, 2017.

A través de un análisis que incorpora tanto la dimensión sustantiva como la dimensión estructural de la representación, ha sido posible profundizar sobre lo que está detrás de la composición descriptiva del legislativo, es decir lo que concierne el propio ejercicio del poder por parte de las mujeres durante su mandato. Por un lado, el análisis de datos recopilados durante las treinta entrevistas a congresistas esclareció que preferencias y actitudes mueven el comportamiento político de las legisladoras. En particular, ha sido posible observar que las mujeres y los hombres no disfrutan de las mismas oportunidades de desempeñarse como representantes según sus preferencias políticas en relación con el electorado y a los *issues* políticos. Las legisladoras indican una mayor dedicación a actividades relacionadas con el electorado de mujeres y con cuestiones cercanas a sus derechos, la familia y la infancia, en comparación a lo que expresan los hombres. Sin embargo, ellas no manifiestan previamente ningún interés particular en vincular su trabajo representativo con este colectivo y ese conjunto de problemáticas. De hecho, las prioridades políticas de hombres y mujeres están igualmente dispersas en una gran variedad de temas y grupos electorales. Por otro lado, el análisis de datos secundarios a nivel de todo el Congreso permite arrojar luz sobre la compleja estructura de prácticas e interacciones que afecta el espacio relacional en el que la representación de las mujeres está insertada. En particular, se observa que durante la legislatura 2016-2019 las mujeres se han concentrado desproporcionadamente en comisiones vinculadas con roles “femeninos” o de “bajo prestigio”, tanto en relación con los asientos de miembros titulares, como a los puestos de liderazgo en sus mesas directivas.

Finalmente, las observaciones y hallazgos apuntan a la persistencia de una doble brecha de género. Esto sugiere que se precisa desconfiar de las recomendaciones e instrumentos internacionales que se centran principalmente en la igualdad de oportunidades en política desde una perspectiva cuantitativa. Es urgente reconocer que la representación política de las mujeres no se limita a los resultados electorales, sino que es un proceso que tiene que ser acompañado a lo largo de sus estrechos pasadizos. A pesar de que siga siendo imprescindible fomentar un aumento en el acceso de las mujeres en la política, es necesario explorar otros factores que condicionan su participación significativa - o *afirmativa*, en la toma de decisiones, como la actitud de los partidos políticos hacia el liderazgo femenino y el nivel de hostilidad y violencia que enfrentan las mujeres.

*Fecha de recepción:* 14 de abril de 2025

*Fecha de aprobación:* 16 de junio de 2025

## Bibliografía

- Albaine, L. (2017). Marcos normativos contra el acoso y violencia política en razón de género en América Latina. En F. Freidenberg y G. Della Valle Pérez (Eds.), *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina* (pp. 117–144). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; TECDMX.
- Aldeguer Cerdá, B. (2015). Segregación vertical y horizontal en la participación política de las mujeres. Un estudio de caso: las Cortes Valencianas (1983–2011). En E. Díaz Cano y R. L. Barbeito (Coords.), *XIII Premio de Ensayo Breve de Ciencias Sociales “Fermín Caballero”* (pp. 27–52). Toledo: ACMS.
- Archenti, N. (2009). *¿Qué piensan los líderes de opinión de América Latina sobre la paridad y la participación de las mujeres en la política?* Santiago de Chile: CEPAL.
- Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe: percepciones y opiniones de los líderes de la región* (Mujer y Desarrollo, 108). Santiago de Chile: CEPAL.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2013). *¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina* (Seminario de Investigación nº 9). Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Asociación Civil Transparencia (2020). *Observatorio de Desempeño Parlamentario 2016–2017*. Recuperado de <https://www.transparencia.org.pe/taxonomy/term/211>
- Ayo, P.C. (2020). ¿Todos por igual? Un análisis de las repercusiones del acoso político en el ejercicio de funciones de regidoras en municipios locales en Puno y Lima (2015–2018), Perú. *Anuario Latinoamericano–Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 8, 65–86.
- BBC. (2020, 15 de enero). Peru's top court says dissolution of parliament was legal. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-51120825>
- Bermúdez Tapia, M. (2007). El procedimiento parlamentario para nombrar altos funcionarios públicos en el Perú. *Estudios Constitucionales*, 5(2), 275–288.
- Cabanillas, M. M. L. (2017). ¿Importa el género? Adaptaciones y resistencias a la representación de las mujeres en los partidos políticos peruanos (1995–2015) (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En F. Freidenberg, M.

Caminotti, B. Muñoz-Pogossian y T. Došek (Eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

Caul, M. (2001). Political parties and the adoption of candidate gender quotas: A cross-national analysis. *The Journal of Politics*, 63(4), 1214–1229.

Celis, K., Childs, S. y Krook, M.L. (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44(2), 99–110.

Chaney, E.M. (2014). *Supermadre: women in politics in Latin America* (Latin American Monographs, vol. 50). Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas.

Childs, S. y Krook, M. L. (2008). Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, 56(3), 725–736.

Dahlerup, D. (2006). The story of the theory of critical mass. *Politics & Gender*, 2(4), 511–522.

Eulau, H. y Karps, P.D. (1977). The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 233–254.

Franceschet, S. y Piscopo, J.M. (2008). Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393–425.

Franceschet, S., Piscopo, J.M. y Thomas, G. (2015). Supermadres, maternal legacies and women's political participation in contemporary Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 48(1), 1–32.

Freidenberg, F. (2021a). La política partidista es cosa de hombres. *Diálogo Político*, 1. Recuperado de [https://revista.dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2021/07/Dia%CC%81logo-Poli%CC%81tico-2021\\_W6.pdf](https://revista.dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2021/07/Dia%CC%81logo-Poli%CC%81tico-2021_W6.pdf)

Freidenberg, F. (2021b, 26 de junio). Pactos de señores. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/dilemas-democraticos/pactos-de-señores/>

Freidenberg, F. y del Valle Pérez, G. (2017). *Cuando hacer política te cuesta la vida*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (Eds.) (2018). *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

- Gago, M. V. (2019). *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*. Madrid: Tráficantes de Sueños.
- Grey, S. (2006). Numbers and beyond: The relevance of critical mass in gender research. *Politics & Gender*, 2(4), 492–502.
- Heath, R., Schwindt-Bayer, L. A. y Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420–436.
- IPU Parlline. (2021). Peru. Recuperado de [https://data.ipu.org/content/peru?chamber\\_id=13492](https://data.ipu.org/content/peru?chamber_id=13492)
- Kanter, R. M. (1977). Some effects of proportions on group life. En P. P. Rieker y E. Carmen (Eds.), *The Gender Gap in Psychotherapy*. Boston, MA: Springer.
- Kittilson, M. C. (2006). *Challenging parties, changing parliaments: Women and elected office in contemporary Western Europe*. Columbus, OH: Ohio State University Press.
- Krook, M. L. (2007). Quotas for women in elected politics: Measures to increase women's political representation worldwide. *Towards Achieving at Least*, 30, 3–7.
- Krook, M. L. (2020). *Violence against women in politics*. New York: Oxford University Press.
- Krook, M. L. y O'Brien, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840–855.
- Levitsky, S. y Cameron, M. A. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1–34.
- Llanos, B. y Roza, V. (2018). Más poder, menos mujeres: desigualdades de género en los partidos políticos latinoamericanos. En F. Freidenberg et al. (Eds.), *Mujeres en la Política: experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 69–98). Ciudad de México: UNAM.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent “yes”. *The Journal of Politics*, 61(3), 628–657.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515–528.
- Mansbridge, J. (2005). Quota problems: Combating the dangers of essentialism. *Politics & Gender*, 1(4), 622–638.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(3), 407–436.

Matland, R. E. y Studlar, D. T. (1996). The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral systems: Canada and Norway. *The Journal of Politics*, 58(3), 707–733.

Matos, M. (2022). Para saber mais: A violência política sexista, racista e interseccional: mapeando conceptos da violência política contra as mulheres. En M. D'ávila (Ed.), *Sempre foi sobre nós: relatos da violência política de gênero no Brasil* (pp. 201–226). Porto Alegre: Instituto E Se Fosse Você?

Murray, R. (2010). *Parties, gender quotas, and candidate selection in France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Navarro Véliz, A. (2015). *El género después de la cuota: la división sexual del trabajo en las comisiones municipales de los gobiernos provinciales de Huancayo y Jauja entre el 2011 y el 2014* (Tesis doctoral,). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

ONU Mujeres. (2020). Report of the Secretary-General: Women's full and effective participation and decision-making in public life, as well as the elimination of violence, for achieving gender equality and the empowerment of all women and girls. *Commission on the Status of Women, Sixty-fifth session, 15–26 March 2021*. Recuperado de <https://docs.un.org/es/E/CN.6/2021/3>

ONU Mujeres. (2024). Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Informe del Secretario General (E/CN.6/2025/3). *Commission on the Status of Women, Sixty-ninth session, 10–21 March 2025*. Recuperado de <https://docs.un.org/en/E/CN.6/2025/3>

ONU. (2025). *Base de datos mundial de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://unstats.un.org/sdgs/dataportal/database>

Paxton, P., Hughes, M.M. y Painter, M.A. (2009). Growth in women's political representation: A longitudinal exploration of democracy, electoral system and gender quotas. *European Journal of Political Research*, 49(1), 25–52.

Phillips, A. (1998). Democracy and representation: Or, why should it matter who our representatives are? En A. Phillips (Ed.), *Feminism and Politics* (pp. 224–240). New York: Oxford University Press.

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Pitkin, H.F. (2004). Representation and democracy: Uneasy alliance. *Scandinavian*

*Political Studies*, 27(3), 335–342.

Rai, S. M. (2008). *The gender politics of development: Essays in hope and despair*. New York; London: Zed Books.

Redacción Animal Político. (2021, 25 de mayo). Colectivos LGTBI denuncian registro de falsas candidatas trans para cumplir cuota de género en Tlaxcala. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2021/05/falsas-candidatas-trans-tlaxcala-paridad-genero-colectivos/>

Reglamento del Congreso de la República (2021). Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-2021-01-07-2021.pdf>

Rodríguez, C. G. (2011). Las comisiones legislativas en los parlamentos latinoamericanos. *Boletín Datos de Opinión, Élites*, 24(11). Recuperado de [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/108565/boletin\\_elites\\_24\\_2011.pdf?sequence=1](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/108565/boletin_elites_24_2011.pdf?sequence=1)

Rubio, J. (2016). El sistema de partidos de Perú, 1980–2015. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978–2015)*. México: Instituto Nacional Electoral; UNAM.

Saward, M. (2006). The representative claim. *Contemporary Political Theory*, 5(3), 297–318.

Schwindt-Bayer, L. A. (2006). Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570–585.

Schwindt-Bayer, L. A. (2010). *Political power and women's representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Segato, R. L. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Slaviero, V. (2021). Mujeres al mando: Cuotas de género y representación descriptiva de las mujeres en América Latina. *Asparkia*, (38), 17–39. Recuperado de <https://doi.org/10.6035/Asparkia.2021.38.2>

Slaviero, V., Tenca, L. y Melo Rivetti, J. (2025). Violence Against Women in Politics: Reflections on its international conceptualization in dialogue with decolonial feminist thinking. *Oasis*, 42.

Torres, S. C. C. y Recuay, U. M. (2008). El Parlamento Peruano y las funciones del parlamentario: lo que se puede mejorar. *Derecho & Sociedad*, (31), 15–21.

Wängnerud, L. (2009). Women in parliaments: Descriptive and substantive representation. *Annual Review of Political Science*, 12, 51–69.

Young, I.M. (2002). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press on Demand.