

PANORAMA DE LAS REFORMAS ELECTORALES APLICABLES
AL PROCESO DE ELECCIONES GENERALES 2021

PARIDAD Y ALTERNANCIA, Y LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA VIDA POLÍTICA NACIONAL

Rubén Israel Dolores Cabanillas

INTRODUCCIÓN

La participación de las mujeres en la actividad política de nuestro país, a lo largo de la historia republicana, ha sido muy reducida, a tal punto que los cargos más importantes de elección popular casi siempre los han ocupado los varones; frente a esta realidad electoral política, los organismos institucionales del gobierno (Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Congreso y otros) han promovido algunas medidas legales para que no haya esta casi nula representación de las mujeres.

Así se han incorporado artículos a las normas electorales sobre todo a los reglamentos de inscripción de listas, que tratan sobre la figura de la «cuota de género»; donde claramente se consideraba una participación del 30% como mínimo de varones o mujeres, esto se insertó porque siempre las listas estaban constituidas por varones en su totalidad. Así también en esa línea de «inclusión» se consideraba la participación obligatoria de los jóvenes y los representantes de las comunidades nativas y campesinas en las jurisdicciones donde existan dichas comunidades.

«Trataremos de explicar por qué existe un intento de que haya democracia, pero con resultados poco satisfactorios»

Sin embargo, con toda esa normativa promulgada, la realidad ha sido otra y hasta la actualidad la cantidad de alcaldes, gobernadores y congresistas varones es mayor; por ello, haremos un análisis en este ensayo abocándonos a la participación de las mujeres en las actividades electorales de representación popular en nuestro país.

ARGUMENTACIÓN

Debemos mencionar inicialmente que hay un marco constitucional, sobre el derecho fundamental a la participación política sin distinción, el cual debe ser ejercido en condiciones de igualdad, a fin de fortalecer la democracia. Así, tenemos que el numeral 2 del artículo 2 de la Constitución

Política del Perú dice que toda persona tiene derecho a «la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole» (1993, p. 1). Mientras que el numeral 17 de la referida Constitución Política dice que toda persona tiene derecho a «participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultu-

ral de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum» (1993, p. 1).

Además, se tiene que hay diversas modificatorias e incorporaciones de textos legales para que la mujer participe y sobre todo resulte electa y así poder contar con mayores autoridades mujeres en el país; pero con todo no se consiguen los resultados deseados, ¿cuál es la razón?

Desde nuestro punto de vista, trataremos de hallar una o varias justificaciones para explicar por qué existe esta situación: un intento de que haya democracia, pero con resultados poco satisfactorios para una comunidad nacional que exige igualdad en todo el sentido.

Veamos el campo normativo, una de las reformas electorales que será aplicable el año electoral que se acerca: es la figura de la paridad y la alternancia de género, cuya finalidad es generar mayores oportunidades al acceso de las mujeres a los cargos provenientes de elecciones populares. Al respecto, cabe mencionar que se publicaron la Ley N.º 30996 (2019), Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional; y la Ley N.º 31030 (2020), Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. En efecto, las referidas normas tienen fuertes razones para su existencia, ya que, de acuerdo a la información registrada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, las mujeres cuentan con una escasa representatividad en cargos populares.

PERÚ: Alcaldesas y alcaldes elegidas/os por distritos, según departamento (Casos registrados)

Departamento / Sexo	1983 / 1986	1995 / 1998	1999 / 2002	2003 / 2006	2007 / 2010	2011 / 2014	2015 / 2018	2019 / 2022
Nacional								
Mujeres	34	53	60	62	49	68	50	90
Hombres	1519	1760	1756	1745	1751	1719	1743	1772

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019, p. 150)

Asimismo, en la Sentencia EXP. N.º 01479-2018-PA/TC (2019) se ha indicado sobre esta situación:

Desde la perspectiva de igualdad de género, entendido como una nueva mirada a la desigualdad y a la situación de vulnerabilidad de las mujeres, se presenta como una he-

rramienta metodológica que necesariamente debe ser empleada en el ámbito institucional [público y privado].

Esto pues constituye un fundamento más que justifica la promulgación de la norma de paridad y alternancia de género.

En ese sentido, claro está que existe una plena y razonable justificación para la vigencia de esta norma; pero como dijimos los resultados no han sido los esperados; esto obedece a que no se había regulado la figura de la **alternancia**, y en la práctica se colocaban a las mujeres en una determinada lista, para complementar la como mero acto de cumplimiento administrativo; así la cuota de género no ha traído los resultados esperados y la mujer, por ende, ha tenido poca representación en los cargos de elección popular por estar en lugares de la lista poco privilegiados.

Debemos mencionar también, desde nuestra experiencia en diversos procesos electorales sobre todo municipales que nos ha tocado defender, a la causal de improcedencia de candidaturas, con la cual no estamos de acuerdo. Muchas veces, hemos sabido desde un inicio que estábamos ante un hecho irremediable y que el caso estaba perdido, por el incumplimiento de la cuota de género. Cabe recalcar que la regulación reglamentaria de la cuota de género tiene como base el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Consideramos que la cuota de género es importante y va acorde con la Carta Magna cuando en esta se señala que uno de los derechos fundamentales de la persona es el derecho a elegir y ser elegido: esto está en concordancia con lo establecido en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que indica que todos los ciudadanos deben gozar de la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos.

Por nuestra parte considerábamos que si una lista se presentaba con menos del 30% de varones o mujeres debía ser perfectamente subsanable y debía permitírsele la continuidad de sus candidaturas. Hemos visto que 9 de 10 listas que se denegaron por esta causal fueron lideradas por mujeres; en cada uno de estos casos, el no cumplimiento de la cuota de género afectó directamente a la lista, a pesar de que se pretendía lograr la cuota de género para darles su lugar a las mujeres; incongruente pero cierto; por ello, adicionalmente a lo constitucional, nuestra postura en contra de la causal de improcedencia de candidaturas permanece.

También tenemos evidencia de la desventaja de las mujeres en los resultados del estudio realizado por el Observatorio de Igualdad del Jurado Nacional de Elecciones, que determinaron que los candidatos varones aparecían con mayor frecuencia en los medios de comunicación y tenían mayor publicidad; esto, sin duda, aunque no se conozca, termina por favorecer a los varones y claramente así la mujer tiene una desventaja más.

Por otro lado, podemos decir que, en la actualidad, se ha mejorado y efectivizado la **democracia interna**, pues se publicó la Ley N.º 30998 (2019), Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas. Asimismo, se publicó la Ley N.º 31028 (2020), Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las

Elecciones Generales 2021, en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Antes de continuar debemos hacer un pequeño hincapié en este tema, ya que los congresistas, recientemente, no han aprobado de manera total que el sistema de elección interna se dé solamente por un afiliado, un voto, sino que, de acuerdo a sus intereses, han dejado el sistema de designación de candidaturas por delegados para, como todos sabemos, colocar a sus favoritos en lugares privilegiados. Dicho esto, con la entrada en vigencia de la paridad y la alternancia de género y una mejora en la democracia interna, pensamos que se va a lograr un resultado significativo en lo que respecta a la representación de las mujeres en cargos populares. Es fundamental, desde nuestra tribuna como operadores del derecho, promover que la inclusión con igualdad siempre sea el objetivo, para darles su lugar a aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, y así no haya discriminación, claro está.

Y volviendo a las razones por las que no se cumplen las pretendidas normas para lograr el acceso de más mujeres a un cargo popular debemos resaltar la que tiene que ver con el ámbito netamente **sociológico y cultural** —en realidad, consideramos que esta es la principal causa por la que no se cumplen las mencionadas normas—, y esto lo decimos con un sinsabor, ya que nos gustaría que no fuese así porque está demostrado que las mujeres son lo suficientemente capaces en todos los sentidos al igual que los varones. Nos referimos al machismo, el cual es una ideología muy arraigada en el pensamiento popular mayoritario; por ejemplo, origina que

muchas mujeres tienen un cargo y no llegan al mismo porque ellas no tienen una participación activa en política, o desde su entorno familiar no quieren destacarse en este ámbito. Esto se ve reflejado claramente en las candidaturas a gobernador regional; lo que podemos constatar haciendo un simple análisis actual. Así tenemos que, en cada región, el noventa por ciento son candidatos varones al cargo de gobernador; por lo que la mujer desde ya parte en desventaja y es por ese motivo que, en la actualidad, no tenemos a ninguna mujer ocupando un cargo tan importante a nivel regional.

Hicimos referencia a que el no cumplimiento de las normas para obtener mayores mujeres en un cargo popular es un tema sociológico; al respecto, citaremos lo dicho por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

La política es concebida como actividad secundaria en la acción colectiva de las mujeres, pues dentro de la separación de los espacios que se abrieron con el proceso de modernización, se dividió o se definió lo que es el ámbito privado y público. En este último se desarrollan las actividades políticas y son reconocidas como un espacio exterior y oficial, y lo privado se dirigió como un espacio destinado a las mujeres [...]. He aquí los cimientos de la división social y sexual del trabajo, en que el cuidado del espacio privado o el hogar correspondían con la “naturaleza” y la experiencia social femenina.

[...] Por todo lo anterior, las

mujeres tienen muy poca práctica y experiencia en la política, esto les genera inseguridad que se manifiesta en la debilidad para la incidencia política con propuestas de género al interior de su gestión, o incluso respecto a la negociación por mejores ubicaciones en las listas electorales, careciendo del respaldo de otras mujeres o de sus respectivas organizaciones políticas. (S. f., pp. 19-20).

Esto sin duda alguna está materializado en las pocas candidaturas de las mujeres a los diferentes cargos políticos de elección popular a lo largo de los años electorales. (Ver anexo).

Asimismo, en torno a una mejor democracia interna, que les dé su lugar a las mujeres, citaremos lo manifestado por el mencionado Ministerio.

[L]a militancia partidaria constituye sin duda un elemento importante para impulsar la participación de las mujeres en la vida política, lo cual recae en su afiliación a las diversas organizaciones políticas, entre ellas los partidos políticos y movimientos políticos regionales. (S. f., p. 26).

CONCLUSIONES

1. Si bien consideramos que hay varias razones que pueden explicar la mínima participación política de las mujeres a lo largo de nuestra historia republicana, pensamos que la principal causa es la correspondiente al ámbito sociológico y cultural (al machismo).

2. Con la entrada en vigencia de la norma que regula la paridad y la alternancia, se pretende superar la problemática, de la mínima participación política de las mujeres en nuestro país, y convertir dicha participación en un factor importante en la elección de autoridades con mandato popular.
3. La figura de la alternancia es en buena cuenta una norma positiva, ya que permitirá de manera obligatoria que las mujeres ocupen puestos clave en una lista y, por ende, obtengan mejores resultados a nivel electoral, como se pretende alcanzar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Congreso de la República del Perú. (01 de octubre de 1997). Ley N.º 26859, *Ley Orgánica de Elecciones*. Compendio de Legislación Electoral. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/e915b721-84f4-43c6-883e-925df3a7a8c2.pdf
- Congreso de la República del Perú. (27 de agosto de 2019). Ley N.º 30996, *Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional*. Diario oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/download/full/Blz_iYs74n7Bg_QH5mXZpg
- Congreso de la República del Perú. (27 de agosto de 2019). Ley N.º 30998, *Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas*. Diario oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/FB0oBcBn4YkBVrrM2tUfeP>

- Congreso de la República del Perú. (14 de julio de 2020). *Ley N.º 31028, Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la Emergencia Nacional Sanitaria ocasionada por la COVID-19.* Diario oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/download/full/6Z7KF1pMab38_uteRqxc4R
- Congreso de la República del Perú. (23 de julio de 2020). *Ley N.º 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatas.* Diario oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5kdVDowDKN99PjXERQLQk>
- Constitución Política del Perú. (1993). En Jurado Nacional de Elecciones (Ed.), *Compendio de Legislación Electoral.* https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/036155b5-3874-473e-b6f4-dcc3d53b2901.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2019), Informe de Adjuntía N.º 006-2019-DP/ADM. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1183235/IA_Participaci%C3%B3nPol%C3%ADtica20200802-1197146-g9c968.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Perú Brechas de género 2019. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres.* https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1716/Libro.pdf
- Llanos, B. y Sample, K. (2008). *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (s. f.). *Curso de Especialización. Igualdad de Género, Ciudadanía y Participación Política. Módulo 3 Igualdad de género: Participación Política de las Mujeres.* https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/cursosformacion/curso_modulo3.pdf
- Tribunal Constitucional. (5 de marzo de 2019). Sentencia EXP. N.º 01479-2018-PA/TC (Ramos Núñez). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/01479-2018-AA.pdf>
- Verge, T. (2007). Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP. En Montero, J., Günther, R. y Linz, J. (Eds.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos.* Trotta.

ANEXO 1: Cuadro N.º 9: Candidaturas inscritas a nivel regional, provincial y distrital

Elecciones Regionales y Municipales 2010	Varones	%	Mujeres	%	Total
Gobernador/a Regional	278	96	11	4	289
Vicegobernador/a Regional	236	82	52	18	288
Consejero/a Regional	1,731	61	1,098	39	2,829
Alcalde/sa Provincial	1,612	94	108	6	1,720
Regidor/a Provincial	9,089	58	6,596	42	15,685
Alcalde/sa Distrital	10,505	93	751	7	11,256
Regidor/a Distrital	34,766	57	26,426	43	61,192
Elecciones Regionales y Municipales 2014					
Gobernador/a Regional	282	93	21	7	303
Vicegobernador/a Regional	225	78	62	22	287
Consejero/a Regional	1,785	60	1,182	40	2,967
Alcalde/sa Provincial	1,630	92	142	8	1,772
Regidor/a Provincial	9,542	57	7,081	43	16,623
Alcalde/sa Distrital	10,375	93	830	7	11,205
Regidor/a Distrital	34,898	56	27,317	44	62,215
Elecciones Regionales y Municipales 2018					
Gobernador/a Regional	290	92	24	8	314
Vicegobernador/a Regional	219	73	81	27	300
Consejero/a Regional	2,303	59	1,586	41	3,889
Alcalde/sa Provincial	1,618	91	164	9	1,782
Regidor/a Provincial	9,784	56	7,592	44	17,376
Alcalde/sa Distrital	10,104	91	977	9	11,081
Regidor/a Distrital	34,607	55	28,080	45	62,687

Fuente: Informe de Adjuntía N.º 006-2019-DP/ADM (2019, p. 23).