

PARIDAD Y ALTERNANCIA: OTRA MEDIDA AFIRMATIVA A FAVOR DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS MUJERES EN EL QUEHACER POLÍTICO

Marita Elizabeth Díaz de la Cruz

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente ensayo es profundizar en la relevancia de las recientes modificaciones en los artículos 104 y 116 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para garantizar paridad y alternancia en las listas de candidatos. Consideramos que, en el contexto actual de protección de la democracia, garantizar la representatividad formal de las mujeres en la toma de decisiones es hacer evidente el compromiso del Perú con la participación política y la igualdad ciudadana. Para poder desarrollar adecuadamente el tema a tratar, comenzaremos por el análisis del proceso histórico de la participación femenina en la vida política de los países. A continuación, detallaremos las barreras actuales a las que se enfrenta la participación femenina y qué mecanismos se recomienda para garantizarla, entre ellos la paridad y la alternancia. Finalmente, revisaremos la representación formal femenina en la actualidad, tras las últimas elecciones municipales y congresales, para reconocer así por qué

«En el contexto actual de protección de la democracia, garantizar la representatividad formal de las mujeres en la toma de decisiones es hacer evidente el compromiso del Perú con la participación política y la igualdad ciudadana»

es necesario hacer hincapié en la paridad y la alternancia.

ARGUMENTACIÓN

En su *Manual Internacional de Derechos Humanos*, Buergethal dice: «La necesidad de crear todo un *corpus iuris* de derechos de la mujer nace de que tradicionalmente ha estado excluida de muchos ámbitos a los que accedía el hombre con total exclusividad» (1990, p. 551). Tanto la violencia como la discriminación son manifestaciones de las relaciones de poder desiguales entre el hombre y la mujer. Históricamente, la igualdad de los hombres ante la ley surgió con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano tras la Revolución francesa, pero esta pasó por alto el reconocimiento de la mujer como par (como hizo notar en su momento la filósofa francesa Olympe de Gouges). En 1869, el filósofo John Mill, inspirado por la filósofa Harriet Taylor, evidencia la desigualdad en derechos civiles en el ensayo *The Subjection of Women*, y propone por primera vez el dere-

cho al voto femenino, haciendo eco de los movimientos por la equidad de la época. De la mano de las sufragistas, entre ellas Millicent Fawcett y Emmeline Pankhurst, el derecho al voto femenino se logra por primera vez en el mundo en Nueva Zelanda en 1893. Como expone Ragel (1994-1995), es después de la Segunda Guerra Mundial, en el *Preámbulo de la Carta Fundacional de las Naciones Unidas*, en 1945, que se planteó la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, consagrada en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948.

En Latinoamérica, los principales documentos en la materia son la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (OEA, 1948) que guiaron posteriormente las legislaciones de los países parte. En 1952, en el artículo III, la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer* de la ONU afirma que «las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones establecidas por legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna». Esta Convención fue aprobada y ratificada por el Perú, mediante Decreto Ley N.º 21177, publicado el 11 de junio de 1975.

La lucha por los derechos civiles de la mujer en el Perú comenzó con la búsqueda de la participación política de la mano de María Jesús Alvarado, pensadora y promotora de la educación de la mujer y sufragista limeña. En el contexto de la Constitución de 1933 se debatieron los derechos de la mujer y tras deliberaciones se otorgó

el derecho a voto para las elecciones municipales a las mujeres capacitadas (alfabetas, mayores de edad, casadas o madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad), más aún no se reconocía en ese entonces su carácter de ciudadanas. Caso resaltante es el de Magda Portal, poetisa y luchadora social que, en 1948, se apartó del APRA, partido en el cual militaba, ya que este no reconocía a las militantes como miembros del partido por no ser consideradas ciudadanas. (MIMDES, 2005).

Es aun después de la Declaración Internacional de Derechos Humanos de la ONU que, en nuestro país, se considera el derecho universal al sufragio de la mujer, reconociendo por primera vez su calidad de ciudadanas en 1955 (Aguilar, 2002). Hace sesenta y cinco años, las mujeres lograron el primer derecho ciudadano: a elegir y ser elegidas. El interés de las mujeres por participar en la vida política del país se evidenciaba en el 34% de mujeres inscritas para votar en las elecciones generales de 1956 (MIMDES, 2005). A pesar de ello, en las elecciones de 1995, solo 13 de 120 congresistas eran mujeres (2005). Así se desarrolló la evolución de los derechos civiles de las mujeres.

Para poder entender la relevancia de la paridad y la alternancia como medidas afirmativas de la representación formal de las mujeres, profundizaremos en los conceptos más importantes en torno a esta reforma legal y haremos revisión de las principales limitantes de la participación política de las mujeres para finalizar en un recuento comparativo de las decisiones tomadas por otros países de Latinoamérica y el mundo.

En el debate congresal de 1997, recogido por el informe «La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades», Chirinos (1997), citado en Townsend, hizo presente la siguiente postura de la oposición:

En el Perú, las mujeres gozan ya de plena y perfecta igualdad jurídica frente a los varones. Se me dirá «pero lo que está en la ley, todavía no está en las costumbres, en la sociedad, en la psicología social», y ello es cierto, todavía nos falta avanzar en ese terreno, pero debemos satisfacernos de lo mucho que se ha avanzado sin necesidad de una Ley de Cuotas. (2008, p. 12)

Al respecto, si para la ley los hombres y las mujeres son ciudadanos con iguales derechos civiles, desde 1995 hasta el día de hoy, ¿por qué, en su momento, fue necesaria una Ley de Cuotas? ¿Por qué, después de haber sido implementada por primera vez, en 1997, sigue siendo un debate vigente en la actualidad?

A pesar del reconocimiento formal de los derechos civiles, las mujeres siguen estando relegadas en los espacios de toma de decisiones políticas y del acceso a los cargos públicos. Según la Defensoría del Pueblo (2016), en las elecciones del 2016, tan solo se logró un 21,5% de participación femenina en el Congreso. En los procesos electorales locales y municipales, del 2010 al 2018, la brecha es aún más evidente. Según la misma Defensoría, la presencia de la mujer es ínfima en las últimas elecciones «las candida-

turas de mujeres a gobernaciones regionales en los tres últimos procesos electorales están entre el 4% y 8%; las alcaldías provinciales, entre el 6% y 9% y las distritales entre el 7% y 9%» (2019, p. 21). ¿A qué se debe entonces la baja representatividad femenina en la política peruana?

Cabe resaltar que el estatus de ciudadanía de las mujeres, como hemos notado, no garantiza por sí mismo su participación en la vida cívica. OXFAM (2014) resume en seis ítems las principales dificultades de la participación política. **La primera limitante es la división público-privada** que alimenta un imaginario cultural donde el rol de las mujeres es el privado (hogar) y el de los hombres, la vida pública, teniendo que elegir entre lo que Sineau (2002) denomina «vida privada o poder». **La segunda es la estructura jerárquica de la sociedad**, donde es poco probable encontrar a una mujer en cargos de poder económicos o políticos. **La tercera barrera es el acoso y la violencia política contra las mujeres:** en el *Estudio de acoso político hacia las mujeres en Lima Norte*, se evidenciaba como formas de violencia el haber sido impedidas del ejercicio de las funciones establecidas a su cargo, el recibir requerimientos que no correspondían a sus funciones y el recibir acusaciones infundadas de delitos o faltas administrativas en el ejercicio de sus funciones; además, un 75% de casos de mujeres autoridades, en ejercicio de sus funciones, había vivido agresiones físicas y amenazas directas contra su integridad (Movimiento Manuela Ramos y Alianza por la Solidaridad, 2018).

La cuarta barrera es la participación femenina como una experiencia política reciente, que implica pocos re-

ferentes femeninos, por lo que socialmente se duda de sus capacidades para ejercer un cargo de poder. **La quinta barrera es la ausencia de contenidos de género en la política**, que ha sido construida bajo una perspectiva masculina y a donde las mujeres entran a impulsar agendas precisas o tomar roles asociados a su género y este rol auxiliar se traduce en un agotamiento del rol o del partido político (Razavi, 2000). Finalmente, la representatividad y la imagen de las mujeres en los medios de comunicación no solo desde la poca presencia en medios, sino por el tratamiento de la imagen femenina, vinculándolas a temas poco relevantes, no representándolas con nombre y apellido u obteniendo menos representatividad mediática (Gómez-Escalonilla *et al.*, 2008). Si las mujeres tienen barreras tan marcadas para la representatividad política, ¿cómo entonces los estados democráticos se aseguran de garantizar el principio de igualdad?

En 1979, los países suscritos a la ONU celebraron la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual es un referente clave para avanzar en el logro de la igualdad política. A partir de esta norma se han desarrollado medidas afirmativas para garantizar la igualdad de oportunidades y servir, además, como mecanismo educativo para naturalizar la presencia de las mujeres en los roles de política con un carácter transitorio hasta que se logre corregir la situación de desigualdad (Bermúdez, 2018).

La primera medida es el uso de cuotas de participación. La relevancia de una ley de cuotas está en que se «coloca la carga de la selección no en la mujer en particular, sino en quienes

controlan el proceso de selección» (International IDEA, 2002, p. 156) y ayudan a formar una mayor movilización de ellas hacia la política «como “masa crítica”, que se calcula se alcanza con un 30 por ciento de representación» (International IDEA, 2002, p. 183). En esta medida, encontramos la Cuota de Género (garantizar porcentajes mínimos por género), los escaños reservados, las cuotas obligatorias y voluntarias.

La segunda medida es la paridad, que busca un reparto equilibrado de los poderes públicos, como «una estrategia orientada a reestablecer la igualdad y la libertad que prometieron a la humanidad los teóricos de la democracia moderna» (Cobo, 2002, p. 10). La paridad tiene dos variantes: el sistema de estricta paridad (50/50) y el sistema flexible de paridad (40/60, indeterminadamente a qué sexo pertenece cada porcentaje de representación) acorde a cada grupo político y territorio.

La tercera medida es el mandato de posición, o colocación: la ubicación preferencial de candidaturas para que tengan posibilidades de resultar elegidas, al haberse demostrado que el sistema de cuotas no es suficiente. En el caso peruano, al darse el voto preferencial, esta medida no es aplicable, ya que el voto preferencial altera de por sí la relevancia de las listas. La necesidad de esta medida se hace evidente en Perú, donde la ubicación de las mujeres militantes en las listas de candidatos es comúnmente restringida al tercio inferior de las listas.

«Entre diversas razones, esto obedecería a que el acceso a los primeros lugares de las listas implica aportes

económicos que en pocos casos las mujeres pueden disponer de manera independiente» (Defensoría del Pueblo, 2007, pp. 41-42).

La cuarta medida es la alternancia, que debe ir de la mano con la paridad: implica que en las listas electorales se siga la regla «una mujer-un hombre» y no será efectiva si patrones como el voto preferencial dentro de los partidos políticos siguen siendo vigentes, como en el caso peruano.

En el Perú es evidente que estas medidas, no implementadas en su totalidad, han tenido efecto: tras la aplicación de la Ley de Cuotas en 25%, que se incorporó en la Ley N.º 26859-Ley Orgánica de Elecciones, en el año 2000, tuvo como resultado inmediato el incremento de la representación femenina a 26 de 120 congresistas, el pico más alto desde que la mujer logró el derecho al voto. Después, la Ley N.º 27387 incrementó el porcentaje de la cuota al 30% con lo que en 2016 la representación femenina aumentó a 36 de 130 congresistas. A pesar de ello, no se ha logrado el 30% de la representatividad esperada. La participación de la mujer en los Gobiernos Locales y Regionales es aún menos evidente. En las elecciones de 2018 no hubo representación femenina en los Gobiernos Regionales: fueron electas solo 4 de 196 alcaldesas y 26 de 1764 regidoras. Según la Defensoría del Pueblo, los resultados muestran que la cuota de género en la inscripción de las listas electorales tiene limitantes: las mujeres suelen ser ubicadas en los tercios inferiores de las listas (la implementación de la paridad y la alternancia se hacen notorias al reflexionar al respecto). Además, no existe la obligación de sustituir a las candidatas excluidas

(tachas, exclusiones, renunciaciones, etc.) por otras mujeres luego de la inscripción de las listas electorales. (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 18).

Al 2019, la Ley N.º 30996 (Ley de Cuotas al 40% en las elecciones internas o primarias para elaborar la lista congresal) indicaba como disposiciones complementarias que la alternancia se llevaría a cabo desde el 2021 con una participación femenina del 40%, la cual aumentaría progresivamente al 45% y al 50% en los años 2026 y 2031. Pero dicha regulación dilatoria tuvo breve existencia, puesto que, en el presente año, el veintitrés de julio, se ha promulgado la Ley N.º 31030, con la cual se busca garantizar la paridad y la alternancia de género en la lista de candidatos al Congreso y al Parlamento Andino; y la alternancia en la lista de candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de la República.

Tras el análisis de los resultados de 2018, es evidente que la presencia de las mujeres en la política presenta un aumento progresivo, pero también se muestra que la cuota electoral no es suficiente para garantizar el principio de igualdad teniendo de ejemplo a países que llevan la posta en Latinoamérica.

Ecuador institucionalizó la paridad en el año 2008; Bolivia introdujo la paridad y la alternancia para todo cargo de gobierno y representación incluyendo la elección interna de organizaciones políticas y pueblos originarios en 2009; año en el que Costa Rica modificó su código electoral para que las listas estuvieran integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres; y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de

hombres y mujeres no pudiera ser superior a uno, reforzando esta medida con la alternancia en las nominaciones (International IDEA, 2013).

Iván Lanegra, de la Asociación Civil Transparencia, plantea que, de no eliminarse el voto preferencial, el impacto de la paridad y la alternancia se ve reducido. La eliminación del voto preferencial pasaría la competencia electoral al campo intrapartidario que es el que corresponde, en lugar de hacer más difícil la toma de posición en un campo intrapartidario «con las listas cerradas era casi inevitable que al concluir un proceso de elección las listas ganadoras tendrían necesariamente hombres y mujeres en número proporcional, pero ahora puede ocurrir que los electores sigan eligiendo a un número mayor de candidatos hombres» (Federación de Periodistas del Perú, 2020).

CONCLUSIÓN

La paridad y la alternancia en el caso peruano constituyen una medida esperada y necesaria para dar efectividad al derecho de la participación política de la mujer en igualdad de condiciones. Pero no es suficiente. Hace sesenta y cinco años que se dio el primer paso con la regulación del voto femenino y lentamente hemos ido avanzando.

Es importante resaltar que la regulación sobre la paridad y la alternancia es otra medida primordial para promover la participación democrática

de las mujeres en el quehacer político, pero no garantiza por sí misma que tenga un efecto relevante, considerando que a la fecha no se ha logrado aún el 30% de representatividad en el Congreso y la brecha se hace aún más evidente en Gobiernos Locales y Regionales, con lo que se mantiene vigente lo alegado por Chirinos Soto en el debate congresal de 1997, citado en Townsend (2008), donde señaló que «lo que está en la ley no está en las costumbres, en la sociedad y en la psicología social». De ahí que el fortalecimiento de la participación y la representatividad formal de las mujeres debe contener un permanente enfoque de género. Este debe estar orientado a enfrentar las brechas socioculturales de un sistema que las ha relegado históricamente a roles secundarios por la cultura machista tan arraigada en nuestra realidad y, por ende, en las organizaciones políticas. Tal es así que, a pesar del alto porcentaje de mujeres votantes (superior al de los varones)¹, la mujer ha estado y está subrepresentada.

Aún queda en el tintero eliminar el voto preferencial para garantizar el mayor acceso de las mujeres a los cargos de representación. Asimismo, queda pendiente promover políticas públicas de empoderamiento a las mujeres en la representación formal y en cargos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, R. (2002). El sufragio de la mujer: debate en el Congreso

1. Según el Jurado Nacional de Elecciones en el padrón electoral de las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020 se encontró un total de 24 799 384 electores, de los cuales 12 488 163 son mujeres (50,36 %) y 12 311 221 son hombres (49,64 %).

- Constituyente de 1931-1932. Elecciones, 1. <https://bit.ly/3f9s6Ds>
- Bermúdez, V. (2018). *La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad* [tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional URI <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13451>
 - Cobo, R. (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 36, 29-44. <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/e5ed8f7774d52ce.pdf>
 - Defensoría del Pueblo. (2007). *La cuota de género en el Perú: supervisión de las elecciones regionales y municipales provinciales 2006*. Informe Defensorial N.º 122. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_122.pdf
 - Defensoría del Pueblo. (11 de enero de 2016). *¿Es suficiente la cuota de género para promover la participación política de las mujeres en las Elecciones Generales 2016?* Defensoría. <https://bit.ly/2DbPLWC>
 - Defensoría del Pueblo. (2019). *Participación política de las mujeres en el Perú: elecciones generales 2016 y elecciones regionales y municipales 2018*. <https://bit.ly/30Q82Ru>
 - Gómez-Escalonilla, G.; García, A.; Santín, M.; Rodríguez, R. y Torregrosa, J. F. (junio, 2008). *La imagen de la mujer política en los medios de comunicación*. *Feminismo/s*, 11, 59-71. <https://doi.org/10.14198/fem.2008.11.04>
 - International IDEA (2002). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. <https://bit.ly/3jM95KY>
 - International IDEA. (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. <https://bit.ly/2CJVFi1>
 - Jurado Nacional de Elecciones. (2020). *Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. Estadísticas del Padrón Electoral*. https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/ac65ef41-935c-46c9-86c0-98e392d65d2f.pdf
 - Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2005). *50 años del voto femenino en el Perú: historia y realidad actual*. <https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/sispod/pdf/89.pdf>
 - Movimiento Manuela Ramos y Alianza por la Solidaridad. (2018). *Acoso político hacia las mujeres en Lima Norte (Perú)*. <https://bit.ly/3f577BY>
 - Organización de Estados Americanos. (1948). *Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*. <http://www.oas.org/es/cim/docs/CPRW%5BSP%5D.pdf>
 - Organización de las Naciones Unidas. (1953). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)*. <https://bit.ly/37PclSk>
 - OXFAM. (2014). *Empoderamiento político de las mujeres* [versión PDF]. <https://bit.ly/3gidxPn>
 - Pizarro, A. y Méndez, F. (2006). *Manual de Derecho Internacional de Derechos Humanos* [versión PDF]. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/22950.pdf>
 - Ragel, L. (1994-1995). *Evolución histórica de los derechos de la*

- mujer. *Anuario de la Facultad de Derecho*, 12-13, 313-336. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119343>
- Razavi, S. (2000). *Women in Contemporary Democratization*. Geneva [Occasional Paper], 4. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/148774/1/861637399.pdf>
 - Sineau, M. (marzo, 2002). *El elitismo no murió con la paridad*. *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, 33. <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/3074.HTM>
 - Townsend, A. (2008). *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Congreso de la República del Perú. <https://bit.ly/3g6NjWt>
 - *Voto preferencial limita beneficios de paridad y alternancia en elecciones 2021*. (19 de junio de 2020). Federación de Periodistas del Perú. <https://bit.ly/2DcpjfH>