

REFORMAS SOBRE LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL SISTEMA ELECTORAL PERUANO

Pedro Álvarez Dueñas

INTRODUCCIÓN

La desigualdad de género es uno de los problemas sociales de mayor antigüedad en la humanidad, pues desde tiempos remotos y alrededor del mundo persiste (aunque en menor grado en las últimas décadas) una tendencia a considerar que los varones son superiores a las mujeres, solo por el hecho de serlo.

En ese sentido, es necesario precisar que, de las tantas formas de violencia o desigualdad de género, la relevante para el presente trabajo académico, viene a ser la desigualdad de género contra la mujer en cuanto a su participación dentro del ámbito político en un Estado democrático de derecho, como en nuestro país, el Perú.

Así, cabe traer a colación que por lo menos durante los últimos 22 años, dentro del Congreso de la República (que representa uno de los tres poderes del Estado), no se ha podido evidenciar un índice de congresistas mujeres, mayor al 30% (CEPAL, 2019). Esto significa que durante el tiempo mencionado la cantidad de mujeres congresistas no ha logrado llegar ni a la tercera parte del total de «Padres de la Patria» en el señalado periodo.

«Consideramos que es necesario realizar un análisis objetivo respecto de los cambios que se han dado y vienen dándose en el Perú, con relación a la paridad y la alternancia»

Por otro lado, viendo la realidad del Poder Ejecutivo, podemos apreciar claramente que, en toda la historia republicana de nuestro país, no hemos llegado a tener ninguna presidenta de la República, pues el 100% de nuestros gobernantes presidenciales han sido varones a pesar de haber tenido mujeres candidatas a la presidencia. Basta con mirar en retrospectiva hacia las últimas elecciones presidenciales, para comprobar que la desproporción entre candidatos de un género y otro es muy evidente. Con ello queda demarcado el hecho de que la política en el Perú ha quedado en gran parte a

cargo de los varones, lo cual claramente no se debe a una ausencia de voluntad de las mujeres a participar en los temas políticos, sino que por el contrario es consecuencia de restringir en diversas formas la participación femenina en la

política. Si bien esta afirmación podría resultar incómoda a gran parte de nuestra sociedad, la realidad es que en pleno siglo XXI aún se puede apreciar que el pensamiento machista persiste vulnerando el derecho fundamental a la igualdad y causando la desigualdad de género en nuestra nación.

En esa línea de ideas, consideramos que es necesario realizar un análisis

objetivo respecto de los cambios que se han dado y vienen dándose en el Perú, con relación a la paridad y la alternancia. Creemos que esto es un esfuerzo que no tiene otra finalidad que disminuir considerablemente la brecha de género en el ámbito de la participación política, buscando así garantizar de mejor forma el respeto a los derechos políticos de las mujeres, a elegir y ser elegidas.

ARGUMENTACIÓN

Comenzamos nuestros argumentos respecto al tema de la paridad y la alternancia electoral como mecanismo de combate contra la desigualdad o violencia de género en el ámbito de la participación política femenina trayendo a colación la frase esbozada por Laura Albaine (2020) en una conferencia sobre el tema ya mencionado: «Es impensable hablar de democracia sin que las mujeres tengan igualdad de condiciones para poder ejercer su poder. Es un tema de derechos humanos» (2020, p. 105).

Es evidente entonces que cualquier forma de limitación al normal y adecuado ejercicio de los derechos fundamentales genera una reacción por parte de la sociedad y del Estado. En consecuencia, la Constitución Política y diversos tratados internacionales han conferido derechos de índole política que, por su propia naturaleza de derechos humanos, no pueden ser limitativos o restrictivos por razones de género y, por ende, la participación de las mujeres en la política debe darse bajo las mismas condiciones y facilidades que se presentan en la participación de los hombres. Sin embargo, en el plano fáctico, se observan situaciones de desigualdad e incluso violencia de género u hostigamiento en

contra de aquellas mujeres que pretenden tener participación política, por lo que se requiere poner un límite a este escenario y, paralelamente, generar mayores oportunidades de participación para las mujeres, ya que ello implicaría que tanto varones como mujeres obtengan oportunidades equitativas en la política. Para ello, aparentemente habría sido emitida la Ley N.º 30996, que establece o delimita una cuota de género en la participación de mujeres y hombres dentro de las listas de candidatos para el Congreso de la República.

De acuerdo con lo anterior, resulta frecuente que una de las primeras cuestiones a considerar es respecto a por qué se debe procurar una participación igualitaria o equitativa de hombres y mujeres en la política. Pues bien, la respuesta a dicha cuestión radica básicamente en el sistema de gobernabilidad que hemos adoptado constitucionalmente, el cual es el Estado democrático de derecho (art. 3 de nuestra Carta Magna). Entonces, al encontrarnos dentro de un país donde rige la democracia como mecanismo de gobierno, se entiende que la población es la que tiene el poder de dirección gubernamental sobre el territorio que habita. Sin embargo, dada la amplitud cuantitativa de la población de la mayoría de los países en el mundo, la democracia no se aplica en su forma directa, sino más bien, en su forma representativa (situación del Perú, por ejemplo). En otras palabras, mediante la democracia representativa, la población elige a determinados representantes, para que ellos, en nombre del pueblo y con la delegación de las facultades propias de la representación otorgada, gobiernen el país. Ahora bien, el significado originario del vocablo *representación* es la actuación en nombre

de otro o en defensa de sus intereses, y se caracteriza justamente por: a) ser la sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; y b) se da bajo la condición de actuar en defensa de los intereses del representado (Reynaga Alvarado, 2017).

Se colige lógicamente que, en un Estado democrático de derecho, los representados deben sentirse identificados por los que ejerzan su representación. Siendo ello así, es evidente que, en un país asolado por la violencia y desigualdad de género en grandes proporciones y con necesidad urgente de medidas de cambio, se requiere de personas que representen la lucha contra este problema, y quienes mejor que las mujeres, pues ellas a diario están en el potencial riesgo de ser víctimas de la violencia de género en los diversos aspectos de sus vidas. A pesar de que varios hombres comparten la posición femenina respecto a que la violencia de género existe y debe ser combatida con ahínco, no siempre representan dicho propósito de la misma forma en la que lo haría una mujer, por el simple hecho de ser el potencial flanco de la violencia de género. Por ello, para poder iniciar con una lucha frontal contra la violencia de género, debemos encargarnos de que las mujeres también puedan desenvolverse plenamente dentro del ámbito político. De lo contrario es bastante probable que, en determinados temas como la violencia de género, gran parte de las mujeres peruanas no se sientan debidamente representadas por sus autoridades. No obstante, cabe precisar que la participación política de las mujeres de ninguna forma se limita tan solo a temas como los mencionados precedentemente, pues queda claro que dentro de su papel representativo también podrían abordar con suficiencia otros

temas relevantes para el correcto funcionamiento del Estado.

Una vez aclarado la problemática, abordaremos directamente el tema de la paridad y la alternancia en cuanto a las elecciones generales e internas que se desarrollan dentro de nuestro país, desde la perspectiva otorgada por la Ley N.º 30996 y Ley N.º 31030. En relación con la regulación de la paridad y la alternancia en el proceso de las Elecciones Generales, es relevante el avance que significó la dación de la Ley N.º 30996, publicada el 26 de agosto de 2019, que modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, puesto que estableció una cuota de género de 40%-60% en las listas congresales. Esto significa un avance respecto de la situación anterior a dicha regulación normativa. Posteriormente, mediante la Ley N.º 31030, publicada el 23 de julio de 2020, se estableció la implementación definitiva de la paridad al disponerse la conformación de las listas congresales en una proporción equilibrada del 50% de varones y 50% de mujeres. Si bien, bajo las normas antes mencionadas, la determinación de la lista de los candidatos al Congreso prevista en el artículo 116 dispone expresamente que las listas de las elecciones internas y primarias deben respetar la cuota mínima del 50%, es importante destacar que la Ley N.º 31030 modificó el artículo 26 de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas y dispuso expresamente, también en dicho cuerpo normativo, que en la lista de candidatos a cargos de elección popular el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento (50%) del total de candidatos. Como lo hemos señalado anteriormente, la paridad implica que la distribución de género dentro una lista

sea equitativa (50%-50%). Esto con Ley N.º 28094 que estamos analizando sí se cumple, por lo que consideramos que sería aplicable en las próximas elecciones del 2021. En ese entender, quedaría subsanada la observación realizada a la Ley N.º 30996 y podría decirse que la paridad ha sido implementada a cabalidad en lo que respecta por lo menos en los próximos comicios.

Ahora bien, respecto a la alternancia dispuesta en la norma, bajo la literalidad de que el conjunto de candidatos debe presentarse de forma intercalada, sea una mujer y un hombre o un hombre y una mujer, consideramos que *prima facie* dicha disposición de alternancia ha sido establecida de la forma adecuada. Además, con la utilización del término *intercalada* se ha evitado que, a base de interpretaciones erróneas, haya personas que puedan disponer el orden de las listas de candidatos congresales, colocando a todos o gran parte de los candidatos masculinos en los primeros lugares y desplazando a las candidatas mujeres a lugares donde por estrategias propiamente electorales la probabilidad de ser elegidas disminuya ostensiblemente. No obstante, como lo ha podido señalar Albaine (2020), lo que faltó por regular al momento de disponer la alternancia en las listas de candidatos es que dicha alternancia debe darse desde el primer puesto. Dicho de otro modo, la alternancia no puede darse tan solo en una parte de la lista de candidatos, sino que por el contrario debe poder apreciarse a lo largo de toda ella. Con ello, se pretende que, si el primer lugar lo ocupa un candidato hombre, el segundo debe ser ocupado por una mujer y así sucesivamente hasta el final de la lista. Por tanto, consideramos necesario que la ley sea bastan-

te clara al establecer la alternancia a lo largo de toda lista, para evitar así interpretaciones erróneas, confusas, discriminatorias o interesadas, que en todo caso lleven a una eventual desnaturalización de las disposiciones normativas.

Por otro lado, ante una eventual regulación como la sugerida en el párrafo anterior respecto a la alternancia, se observa una cuestión bastante sutil, que nos podría dar algunas luces sobre la regulación de la paridad y la alternancia, ya que siempre va a existir una situación o circunstancia en la que se evidencie que los problemas sociales, en cuanto la concepción de la desigualdad de género, persisten. Una de estas circunstancias se apreciaría, por ejemplo, cuando advirtamos que, pese a las disposiciones de paridad y alternancia que regirían a lo largo de las listas de candidatura, el encabezamiento en la gran mayoría de listas se personifique en un varón y no en una mujer. Ello en razón a que, como sabemos, por lo menos los primeros tres puestos de una lista siempre van a contener a los denominados «candidatos fuertes» de la organización política. En ese entender, si se encabeza con un varón, se entiende que dos de los tres puestos de jerarquía en una lista serán ocupados por varones y tan solo uno de ellos (el segundo) será ocupado por una mujer. Además, es lógico que la mayor probabilidad de elección radica en el que personifica el N.º 1 de la lista. Entonces, advertimos de que cualquier tipo de implementación legal que tenga la finalidad de disminuir las brechas de género no será 100% infalible. Por ello, es necesario que más allá de la ley, el Gobierno, de forma paralela, implemente otros mecanismos de cambio en el pensamiento de la sociedad. Uno de estos

mecanismos sería la educación. Así, con el tiempo, la aplicación de las normas (como la paridad y la alternancia) no se dé solo por obligación, sino que también se dé por conciencia social. Cabe precisar que en relación a la ubicación intercalada de candidatas y candidatos en las listas congresales, las leyes antes mencionadas mantienen la misma regulación.

Por otro lado, debemos advertir que la Ley N.º 30996 no reguló el sistema de suplencia con equiparación de sexos. Es decir, una vez elegidos cierta cantidad de hombres y de mujeres en determinados cargos públicos no se ha regulado de forma expresa que ante cualquier eventualidad que conlleve la separación del cargo de alguno de los candidatos electos, el mismo deba ser suplido por un candidato de su mismo género. Más aun, si consideramos que hay antecedentes, como los casos mexicanos de «Las Juanitas» y «Las Manuelitas», en los que mujeres ya electas en cargos políticos renuncian, para que los suplentes hombres ocupen dichos cargos (Pimienta Franco, 2018). Entonces, para evitar que dichos casos encuentren su correlato en el Perú, creemos necesario regular el tema de la suplencia con equiparación de sexo, en forma expresa e inequívoca. Felizmente, la Ley N.º 31030 ha subsanado este vacío de la Ley N.º 30996.

En cuanto a la Tercera Disposición Complementaria de la ley en mención, referida a la aplicación progresiva de la paridad, sin duda resultaba injustificada, inicua y vulneratoria al derecho de igualdad disponer que en el año 2026 «recién» se podrá aplicar una cuota mínima de participación femenina de 45%, y que al 2030;

es decir, dentro de 10 años, recién se podría alcanzar a la aplicación de la paridad (50%). Esta disposición nos daba a entender que no es sino hasta dentro de diez años, que se podría tener una ley de paridad propiamente dicha. Esto era lamentable ya que ese periodo implicaba más de una elección congresal. Además, la mencionada disposición evidenciaba que pese a saber del problema (violencia de género en el ámbito político) y conocer la solución al mismo (implementación de la paridad y la alternancia), no sería sino hasta después de varios años, que se implementaría la totalidad de la solución hallada y propuesta. Si no había ningún impedimento, se debió combatir el problema de desigualdad de género en el ámbito político, para obtener mejores resultados cuanto antes. Pero, felizmente, este sentido prioritario de implementación de la solución ya se ha tomado en cuenta y ha sido asumido por el actual Congreso al materializar la dación de la Ley N.º 31030, que permitirá que, en las Elecciones Generales 2021, ya se aplique la paridad de las listas electorales al 50% de mujeres y 50% de hombres, y de forma alternada.

Finalmente, resulta evidente que, para el cabal cumplimiento de todas las disposiciones en cuanto a la paridad y la alternancia se refiere, es necesario que el incumplimiento de cualquiera de dichas normas esté sujeto a una sanción ejemplar, ya que, de lo contrario, no se respetarían las normas establecidas y, consecuentemente, la ley no estaría cumpliendo con su finalidad intrínseca. Se prevé que la sanción preliminar será la improcedencia de la inscripción de las listas de candidatos que no cumplan con la paridad y la alternancia.

CONCLUSIONES

A partir de lo analizado, hacemos énfasis en las siguientes cuestiones:

1. La desigualdad y la violencia de género son una realidad latente no solo en el Perú, sino en el mundo; además, afecta diversos ámbitos de la vida de las mujeres (principal eje de violencia), llegando incluso a presentarse dentro del ámbito político.
2. Se requiere combatir principalmente aquellas brechas de género que impiden que las mujeres participen con la debida plenitud en los temas políticos del país, pues, como se ha advertido, además de que dicha participación política forma parte de los derechos humanos tanto de las mujeres como de los hombres, se concibe que, en un Estado democrático de derecho, todos merecen obtener un nivel de representación, por lo que, mayormente, las mujeres encuentran su representación adecuada en otra mujer.
3. La paridad, como tal, implica que en todas las formas la distribución de participación en cuestiones de género se dé a razón de un 50% de hombres y un 50% de mujeres.
4. La paridad actualmente se complementa con medidas de alternancia en la colocación de candidatos en las listas, para que no se desplace a las mujeres a posiciones con menores posibilidades de elección. Incluso, la alternancia rige a lo largo de toda la lista y desde el primer puesto.
5. Es relevante la regulación de un mecanismo de suplencia basado en la equiparación de sexo entre el suplente y el suplido, para evitar que, con posterioridad a las elecciones, se desequilibre la paridad inicialmente obtenida.
6. La improcedencia de la inscripción de la lista de candidatos es una forma de sancionar el incumplimiento de lo dispuesto por la ley de paridad y alternancia.
7. Cualquier implementación de leyes que coadyuven a la disminución y posterior desaparición de las brechas de género debe estar correctamente acompañada por medidas educativas que ayuden a frenar definitivamente el problema que se está combatiendo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albaine, L. (2020). Paridad y alternancia en las listas de candidatos. En Jurado Nacional de Elecciones. *El debate del Código Electoral. Seminario Internacional Reforma Electoral Peruana 2019* (pp. 101-114). JNE.
- CEPAL. (2019). Mujeres electas en el parlamento nacional (En porcentajes). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. <https://oig.cepal.org/es/paises/peru>
- Pimienta Franco, X. (19 de septiembre de 2018). «Juanitas» y «Manuelitas», la historia se repite. *Mexico Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/juanitas-y-manuelitas-la-historia-de-repite/>
- Reynaga Alvarado, Y. (2017). La función de la representación política y la semana de la representación. *Congreso de la República*. http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/gest_de_la_repres_poli_y_la_sema_de_repr_-_final-yreynaga.pdf