



MÓDULO 3 PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES (8 horas)

Objetivo: Involucrar al participante como promotor de la participación política de la mujer en distintos espacios de su organización.

I. INTRODUCCIÓN

En el Perú se ejerce por primera vez el voto femenino en las elecciones generales de 1956, en la que se eligieron nueve representantes mujeres: 1 senadora y 8 diputadas de diferentes circunscripciones del país. En las últimas elecciones del 2006 han sido elegidas 31 parlamentarias al Congreso. Fueron justamente las mujeres quienes impulsaron con sus propuestas este gran logro apoyadas por algunos representantes varones del gobierno.

Así, el **Perú** aprobaba el ejercicio del derecho al sufragio femenino 52 años después que lo hiciera **Nueva Zelanda** (1893), el primer país en el mundo que otorgó el voto a la mujer; 37 años después de **Canadá** (1918, excepto la provincia de Quebec), el primer país que lo aplicó en América; y 26 después de **Ecuador** (1929), el primero en hacerlo en América Latina.

La participación de las mujeres en política estuvo siempre marcada por la exclusión. La historia nos indica que fueron los varones los primeros que obtuvieron el derecho al voto desde inicios de la República y luego las mujeres en 1933, aunque recién se hizo efectivo el año 1956.

Entre los espacios más importantes de participación política de la mujer se encuentran las organizaciones políticas (partido político, movimientos regionales, organizaciones políticas locales) pues constituyen en suma la función de representar los intereses de la ciudadanía.

En ese sentido los resultados de los procesos electorales nos dan una clara visión del ejercicio del derecho a participar en política. Por ello es importante fortalecer las medidas afirmativas como la cuota de género, mandato de posición, la alternancia y la paridad.

En el debate que se suscitó a raíz de la aplicación del sistema de cuotas, el movimiento feminista levantó el asunto del poder y de la toma de decisiones que había sido aprobado en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, llevada a cabo en septiembre de 1995 en Beijing. En la Plataforma de Acción de dicha conferencia se decía que “la desigualdad entre las mujeres y los hombres en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones en todos los niveles contraviene la Declaración Universal de Derechos Humanos”. Además, entre otras medidas, planteaba adoptar iniciativas de acción positiva para que exista un número de mujeres dirigentes en el nivel de la toma de decisiones y proporcionar formación a las mujeres y a las niñas para ocupar puestos directivos y fomentar la autoestima¹.

En ese sentido las cuotas buscan una igualdad en la representación política de mujeres y varones. Este sistema fue establecido por primera vez en Argentina en 1991 y en el Perú el Congreso lo aprobó en octubre de 1997. Se empezó con un 25% para los cargos municipales y congresales, y posteriormente, en

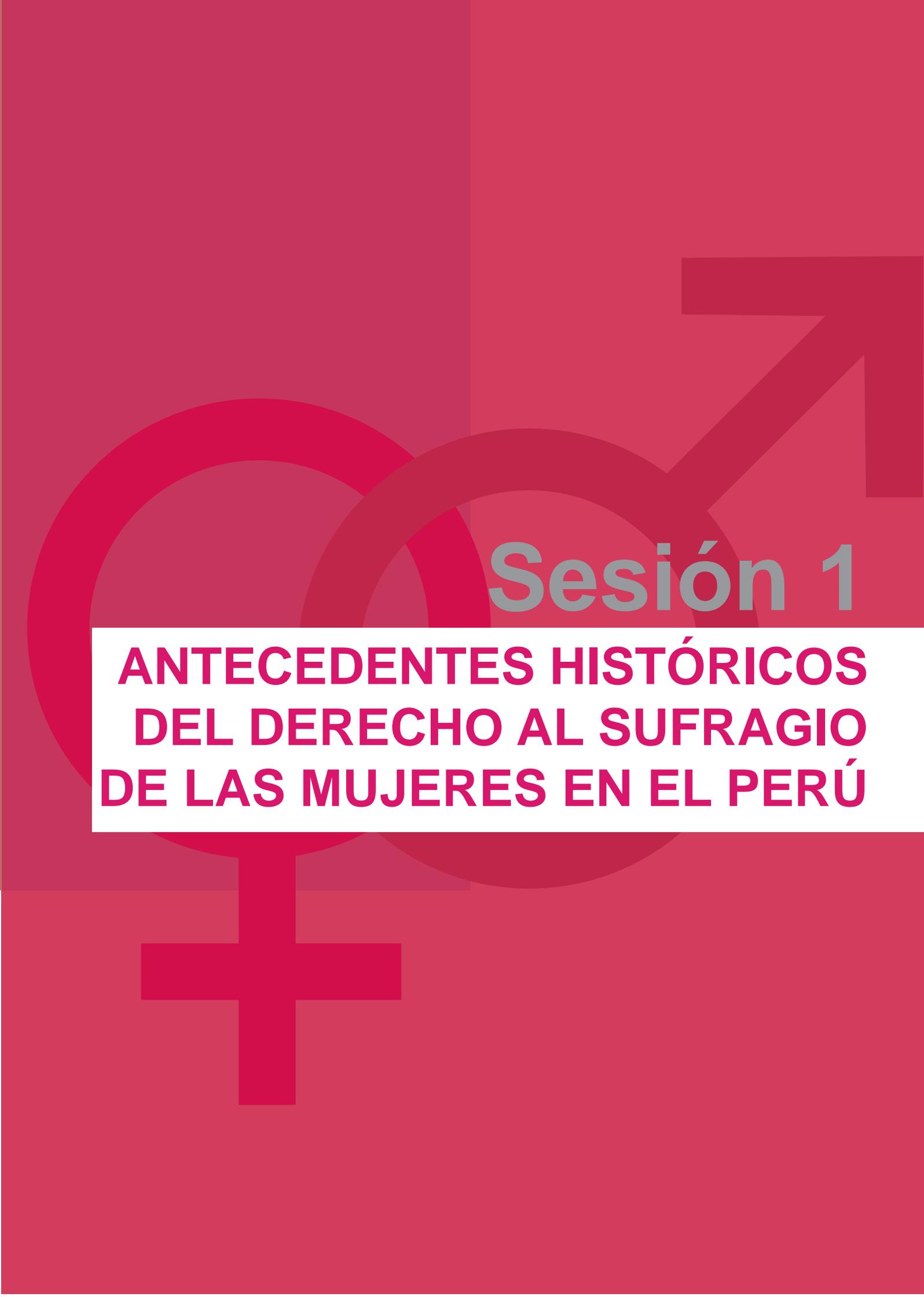
¹ Cfr. VILLANUEVA, Victoria y HERRERA, Elizabeth, 50 años del voto a las mujeres, Movimiento Manuela Ramos, Lima, 2005, p. 25 (versión en línea: http://www.manuela.org.pe/civicos/voto_mujer.pdf).

el año 2000, se incrementó este porcentaje en un 30% para el Congreso. En el 2002 se incrementó a 30% la cuota para los cargos municipales y se incorporó también para las elecciones regionales con igual porcentaje.

Considerarnos un país democrático implica que al interior sus leyes establezcan la igualdad para todos los ciudadanos que la conforman. En nuestro caso encontramos que aún existen esas diferencias en el ámbito político. Se tiene un limitado acceso al poder, son pocas las mujeres que logran alcanzar un espacio a ese nivel.

Existen algunas medidas afirmativas que buscan igualar la participación política de la mujer respecto a la del varón y otras que están relacionadas a la estrategia para lograr ser elegidas en las mismas condiciones que los hombres.

En la última sesión desarrollamos los conceptos de paridad y alternancia y señalamos que para el caso peruano las normas electorales apoyan a que la mujer tenga la misma oportunidad de ser elegida utilizando el sistema de alternancia.



Sesión 1

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS
DEL DERECHO AL SUFRAGIO
DE LAS MUJERES EN EL PERÚ**

SESIÓN 1: ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO AL SUFRAGIO FEMENINO EN EL PERÚ (2 horas)

Objetivo: Conocer el proceso histórico del reconocimiento del derecho al sufragio femenino en el Perú.

I. DESARROLLO DEL CONTENIDO

1. Precursoras de los derechos de las mujeres

Abordar el derecho al sufragio de las mujeres en el Perú es reconocer el arrojo de muchos personajes, en muchos casos mujeres, que unieron esfuerzos por buscar el reconocimiento de sus derechos, entre ellas destacan:

Zoila Cáceres (1872-1958)¹. En 1924 funda la asociación “Feminismo peruano”, desde donde conduce la lucha por el sufragio femenino proclamando el derecho de la mujer al voto político y a la igualdad jurídica.

María Jesús Alvarado (1878-1971)². En 1911, en una conferencia titulada El feminismo, y realizada en el local de la Sociedad Geográfica de Lima, expuso la necesidad de otorgar derechos civiles y políticos a las mujeres. En 1914 funda la primera asociación feminista en el país “Evolución Femenina”, que reclama derecho al voto y la reforma del Código Civil de 1852.

Ángela Ramos Relayze (1896-1988)³. Asumió el papel de cronista cultural, reportera aguda y entrevistadora crítica. Defendió a los sindicalistas. Realizó

1 *Ibidem*, pp. 4-5.

2 *Ibidem*, p. 4. Para mayores referencias sobre la “primera feminista peruana” véase en línea: <http://www.cendoc-mujer.org.pe/areahist.html>.

3 Cfr. ROJAS-TREMPE, Lady, “Mujeres y movimientos sociales en América Latina: Ángela Ramos y Magda Portal, escritoras políticas de pie en la Historia del Perú”, en <http://www.flora.org.pe/DEBATE.htm>.

campañas en La Crónica como la formación de las mujeres para votar y superarse.

Magda Portal (1900-1989)⁴. En 1946 presidió la primera convención peruana de mujeres. Simboliza el ingreso de la mujer al mundo de los partidos políticos de masas, el interés por ocupar cargos de dirigente y la lucha por ser autoridad plantea que el proceso de liberación de la mujer y la adquisición de sus derechos civiles debía sobrepasar la triple alianza: conservadurismo religioso, autoritarismo e ideologías políticas conservadoras. Analizó con una metodología dialéctica la situación de marginación total y dependencia de la mujer en la sociedad peruana.

2. El proceso de reconocimiento del voto femenino⁵

2.1. La Constitución de 1933

En el Congreso Constituyente de 1931, que dio origen a la Constitución de 1933, estuvo en debate el sufragio femenino para las elecciones municipales, el cual se inició a partir del 26 de diciembre de 1931 y culminó el 12 de enero de 1932.

En el debate constituyente los parlamentarios apristas sustentaban reivindicaciones como el voto a los analfabetos y el voto a los jóvenes mayores de 18 años pero no defendieron el voto irrestricto para las mujeres. Por el contrario, pusieron restricciones al voto femenino limitándolo a la “mujer que trabaja” pues temían que el voto de la mujer tuviera un tinte definitivamente conservador y clerical.

4 Loc. cit. Véase también: “Magda Portal y María Jesús Alvarado”, ¿Quiénes son las cinco mujeres más representativas de la historia peruana?, en <http://www.sucedioenelperu.org/mujeres/portalalvarado.htm>.

5 VILLANUEVA-HERRERA, 50 años del voto a las mujeres, cit., pp. 11 y ss.

Las posiciones se definieron de la siguiente manera:

1. Partido Descentralista del Perú: en contra del sufragio femenino.
2. Partido Aprista: defendieron el sufragio calificado o restringido.
3. Unión Revolucionaria: defendieron el voto irrestricto o voto amplio de la mujer.
4. Partido Socialista del Perú e independientes: distribuidos en las tres posiciones anteriores.

La propuesta que prosperó hasta ese momento fue la iniciativa presentada por el diputado M. Arévalo del partido oficialista Unión Revolucionaria y representante del departamento de San Martín, que propuso el voto facultativo de la mujer en las elecciones municipales, en los siguientes términos:

“Tienen también derecho a sufragio, en **elecciones municipales, las mujeres** peruanas mayores de veinte años, las casadas o que lo hayan estado y las madres de familia, aun antes de esta edad, cuando sepan leer y escribir”

Finalmente, el artículo 86º de la Constitución quedó como sigue:

“Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir y, **en elecciones municipales, las mujeres peruanas** mayores de edad [21 años, en ese entonces], las casadas o las que lo hayan estado, y las madres de familia, aunque no hayan llegado a su mayoría [de edad]”.

Como vemos, se reconocía este derecho solo para los comicios municipales, no así para las generales o presidenciales y congresales. Es por eso que hasta 1956, como veremos a continuación, este derecho no pudo hacerse efectivo, ya que la elección de autoridades municipales recién se estableció en el Perú en el año de 1963.

En el año 1941, Dante Castagnola, diputado por Puno, presentó un proyecto de reforma constitucional al artículo 86º de la Constitución. La modificatoria decía:

“Gozan de derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir y las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o las que lo hayan estado y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría.”

En 1953 se presentaron dos importantes proyectos de reforma constitucional. El primero fue presentado por Francisco Pastor, diputado por Puno, y planteaba la modificación esta vez del artículo 84º en los siguientes términos:

“Son ciudadanos los **peruanos de ambos sexos** mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.”

El segundo, presentado por Luis Osoreo Villacorta, diputado por Cajamarca, planteaba la modificatoria de los artículos 84º y 86º, que a la letra sigue:

Artículo 84º: “Son ciudadanos **los varones y las mujeres peruanas** mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados”.

Artículo 86º: “Gozan del derecho de sufragio **los ciudadanos de ambos sexos** que sepan leer y escribir”.



2.1.1. La instauración en 1955 del derecho al voto femenino

Con todos estos antecedentes, el presidente Manuel Odría promulga el 7 de setiembre de 1955 la Ley N° 12391, que modificaba los artículos 84°, 86° y 88° de la Constitución de 1933 del siguiente modo:

“Artículo 84°.- Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

Artículo 86°.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Artículo 88°.- El poder electoral es autónomo. El registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de 60 años, y facultativos para los mayores de esta edad.

El voto es secreto.

El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad.”

Esta norma histórica instauró por primera vez el derecho de la mujer de poder elegir y ser elegidas. El entonces presidente Odría escribiría dos días después: “El 7 del presente tuve la satisfacción patriótica de poner el cúmplase a la Ley que consagra esta reforma constitucional, dándole a la mujer toda la amplitud de sus derechos ciudadanos al igual que el hombre. Se abre así una nueva y trascendental etapa en la vida política del Perú...”.

La **primera mujer en inscribirse** en Lima fue **María Esperanza Mercedes Solórzano**, soltera, con Libreta Electoral N° 233739. En la inscripción también participaban mujeres a quienes por primera vez en la historia republicana se les asignaba ese trabajo.

En el local del Jr. Talara N° 575 se daba un breve cursillo de preparación, a cargo de miembros del Jurado Nacional de Elecciones, al que asistía una gran cantidad de mujeres especialmente para recibir instrucciones sobre el ejercicio de su derecho. En Lima funcionaron 44 lugares para inscripción de hombres y mujeres, no hubo libros por separado.

En la ciudad de **Chancay** la oficina se instaló en el consejo municipal y una mujer, **Julia Vargas Espinoza**, fue nombrada por resolución para hacerse cargo del registro electoral.

En Lima, María Delgado de Odría, esposa del Presidente de la República, recién se inscribió el viernes 2 de diciembre, con la Libreta Electoral N° 604340.

La **primera mujer que atestiguó** en el Perú ante el registro civil haciendo uso de sus derechos de ciudadanía fue **Matilde Pérez Palacio Carranza**, al firmar como testigo del matrimonio civil de Enrique Flores Galindo y de Vilma Gladis Chapell Chávez, en la Municipalidad del Callao.

Treinta mujeres participaron en la contienda junto a las ganadoras, representando a sus departamentos. No tuvieron participación Tumbes, Moquegua, Lambayeque, Ica, Tacna, Madre de Dios, Amazonas, San Martín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y Pasco, donde quizá aun se mantenía una fuerte estructura machista que limitaba la participación de la mujer en el universo político. Lo cierto es que la presencia de 30 candidatas refleja que la mujer ya empezaba a tener una existencia social plena y que su lucha constante desde comienzos del siglo iniciaba una fase de afirmación de la mujer como ciudadana en el universo de la política.

En 1956 habían anunciado su postulación, Nina Flores, Lindomira Peirano y Lucila Tovar de Arroyo a diputaciones por Lima, Cajamarca y Huancavelica. **Nina Flores**, participaba activamente desde 1920 en organizaciones de mujeres y aunque en 1945 las mujeres no votaban, apoyó haciendo propaganda al Frente Democrático Nacional de José Luis Bustamante y Rivero en barrios, fábricas, casas comerciales y en centros culturales. Flores fue una activa dirigente y en su momento fue Jefa de la Unión Nacional Democrática de Mujeres.

Hasta los primeros días de diciembre de 1955 se habían inscrito alrededor de 14.000 mujeres en **Arequipa**. Además se instalaron juntas inscriptoras en distritos de esa provincia, y comisiones especiales para la inscripción en los hospitales y centros de trabajo.

En **Trujillo**, el municipio habilitó dos nuevas oficinas porque aumentó el deseo de inscribirse. **La primera** en registrarse fue la doctora **Amable León de Flores**, directora del Liceo Trujillo y presidenta de la Asociación de Abogados Trujillanos. En **Llata** llegaron a 160.

Mientras tanto en **Lima y el Callao**, después de la promulgación el 9 de diciembre de 1955 de la Ley N° 12461, que precisó los documentos que puede presentar la mujer para inscribirse en el Registro electoral, aumentó el porcentaje de inscripción llegando a 5.000 diarias, contándose hasta el 5 de enero de 1956 con 118.000 empadronadas. En **Jauja** se aproximaba a los 8.000 y el 5 de enero había más de 15.000 superando al de 13.000 varones.

Por la afluencia de mujeres y de hombres, la inscripción se postergó hasta el 31 de enero de 1956. La decisión la tomó el Jurado Nacional de Elecciones, conforme a las facultades de la Ley N° 12463, también del 9 de diciembre de 1955, que autorizaba al JNE para señalar la fecha en que se suspenderían las inscripciones en el Registro Electoral.

2.1.2. La participación de la mujer en las elecciones de 1956⁶.

En las elecciones generales del 17 de junio de 1956 las mujeres votan por primera vez. El registro electoral de ese año indicaba que los inscritos eran 1.575.741, de los cuales el 66% correspondía a la población masculina (1.044.200) y un 34% lo representaban las mujeres (531.541).

El citado proceso electoral de 1956 tuvo como resultado la elección de una senadora y ocho diputadas:

Nombres	Senadora/ Diputada	Departamento	Partido
Irene Silva de Santolalla	senadora	Cajamarca	Unión Nacional
Manuela Candelaria Billingham López	Diputada	Lima	Lista independiente
Alicia Blanco Montesinos de Salinas	Diputada	Junín	Lista independiente
Lola Blanco de La Rosa Sánchez	Diputada	Ancash	Independiente
María Colina Lozano de Gotuzzo	Diputada	La Libertad	Frente Parlamentario de La Libertad
Matilde Pérez Palacio de Carranza	Diputada	Lima	Acción Popular
Carlota Ramos Santolalla	Diputada	Piura	Movimiento Democrático Pradista
María Eleonora Silva Silva	Diputada	Junín	Lista independiente
Juana Magdalena Ubillús de Palacios	Diputada	Loreto	Movimiento Democrático Pradista

Fuente: AGUILAR GIL, Rosida, "La ampliación del cuerpo electoral: ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1858-1982", en Elecciones, N° 2, Lima (ONPE), 2003, p. 154.

2.2. La Constitución de 1979

Esta carta política reconoció el derecho al voto de todos los peruanos y peruanas mayores de 18 años, mediante sufragio universal, lo cual implicó una mayor inclusión de la mujer en los espacios de representación política.

⁶ GÓNZALEZ DEL RIEGO, Delfina, 50 años del voto femenino en el Perú: historia y realidad actual, MIMDES, Lima, 2006, p. 41.

En su artículo 65º, ya no hace ningún tipo de distinción. Ahora todos (“varones y mujeres peruanas” como decía la Constitución de 1933, después de su modificación en 1955) son ciudadanos:

“Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.”

2.3. La Constitución de 1993

Nuestra actual Constitución reproduce casi exactamente el contenido de la carta de 1979. A continuación reproducimos el contenido de sus artículos 30º y 31º (en este último caso, luego de la modificación efectuada por la Ley N° 28480, publicada en El Peruano, el 30 de marzo del 2005):

“Artículo 30º.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.

Artículo 31º.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

Con una participación más activa de las mujeres en todos los aspectos de la vida nacional, es más que evidente el incremento de la participación de la mujer en los procesos electorales de los últimos treinta años, en porcentajes que aumentan en cada proceso electoral. Comparemos, por ejemplo, las Elecciones Regionales y Municipales del 2002 con las del 2006. Aquí el incremento fue de un 4 % de una elección a otra, como se evidencia en el gráfico

Población que sufragó	Elecciones 2002	Elecciones 2006
Mujeres	84.74% ⁸	8.79%
Hombres	83.50% ⁸	6.60%

4%

Fuente: Estadísticas ONPE.

Otro aspecto importante de destacar es que en estas últimas elecciones se reconoció el derecho al sufragio activo (derecho a elegir) a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. Así, por primera vez pudieron votar las mujeres integrantes de las mencionadas instituciones castrenses⁷.

⁷ Véase la Resolución N° 317-2005-JNE (publicado en El Peruano, el 29 de octubre del 2005), que aprueba el Reglamento sobre el ejercicio del voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.

Este avance de la incorporación de la mujer a la vida pública y política, y con mayor énfasis en las instancias de poder y decisión, contribuye a la implementación de políticas a favor de la mujer peruana en los espacios en que ellas se desarrollan.

El siguiente gráfico da muestra de la incorporación de la mujer en los procesos electorales.

HISTORIA DE LAS CONDICIONES DE LOS PROCESOS ELECTORALES GENERALES DESDE 1919-2001														
AÑOS	PERIODO													
	1919	1931	1936	1950	1956	1963	1978	1980	1985	1992	2000	2001		
SISTEMA ELECTORAL	Sistema Mayoritario	Sistema Proporcional-Lista Incompleta	Sistema Mayoritario	Sistema Proporcional-Lista Incompleta	Sistema Proporcional- Círculo repartidora									
VOTANTES	Sexo	Hombres			Hombres y Mujeres			Voto de la mujer						
	Edad	Mayores de 21 años						Mayores de 18 años						
	Inscripción	Inscritos en el Registro Militar		Inscritos en el Registro Electoral										
	Sepan leer y escribir				Sí			Se exige			Voto universal (incluye mujeres analfabetas)			
	Otras situaciones especiales	Emanipados		Casados mayores de 18 años y alfabetos		Mujeres casadas, madres de familia y emancipadas mayores de 18 y alfabetas		No se considera						
OBLIGATORIEDAD DEL VOTO			Voto obligatorio hasta los 60 años					Voto es obligatorio ha						
SISTEMA DE LISTA	Lista cerrada bloqueada						Lista cerrada desbloqueada a [1 voto preferencial]		Lista cerrada bloqueada		Lista cerrada desbloqueada [doble voto preferencia opcional]			
CUOTAS EN LAS LISTAS											3		Cuota de género del 25%	Cuota de género del 30%
TIPO DE CIRCUNSCRIPCIÓN	Departamento y Provincia		Departamento y Provincia		Departamento		Distrito Electoral único		Distrito Electoral Único / Departamento		Distrito Electoral Único		Departamento	

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Centro de Investigaciones Electorales y Municipales. 2006.

II. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

- Constitución Política del Perú de 1933, artículos 84°, 86° y 88°.
- Constitución Política del Perú de 1979, artículo 65°.
- Constitución Política del Perú de 1993, artículos 30° y 31°.



Sesión 2

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE
LAS MUJERES: PROBLEMÁTICA,
AVANCES Y DESAFÍOS DE UNA
NUEVA AGENDA**

SESIÓN 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: PROBLEMÁTICA, AVANCES Y DESAFÍOS DE UNA NUEVA AGENDA (2 horas)

Objetivo: Identificar a las organizaciones políticas como uno de los principales espacios de participación política de las mujeres y proponer medidas que impulsen su incorporación a estos espacios.

I. DESARROLLO DEL CONTENIDO

Desde 1979, con el derecho al sufragio universal que involucraba a los iletrados, se marcó un avance en el proceso de democratización, pese a atravesarse por una crisis económica que se prolongó hasta los años 90, las mujeres empiezan a asumir un nuevo rol en el espacio público, pues se otorga estatus jurídico a las organizaciones femeninas. Como resultado de ello, surgen varias asociaciones de mujeres que lidiaron con algunas limitantes de su incorporación al espacio público.

1. El derecho a la participación política

La participación política es definida como cualquier acción de los ciudadanos (as) dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración de políticas públicas que éstos llevan a cabo, o a la acción de otros actores políticos relevantes¹.

¹ ANDUIZA, Eva y BOSCH, Agustí, Comportamiento político y electoral, 2ª ed., Ariel, Madrid, 2007, p. 26.

En nuestra actual Constitución, el derecho a la participación se encuentra amparado en el artículo 31^o, el cual establece:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica [...]”

Como se aprecia, el derecho a la participación tiene su fundamento en el principio de la soberanía popular que reconoce al pueblo como la única fuente de emanación del poder (artículo 45^o de la Constitución).

2. Limitantes de la participación política de la mujer²

Abordar la participación política de la mujer implica tener en cuenta las limitantes que vienen retrasando la incorporación de la mujer en este ámbito.

- **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, determinándose como oculto. 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.

² PROMUJER, Programa de Promoción de la Participación Política de las Mujeres, documento interno de trabajo, Lima, 1990.

- **Menor posibilidad de financiamiento de la campaña electoral**³. Salvo en algunos países como Costa Rica y Panamá se ha establecido la obligación de destinar un porcentaje de los recursos recibidos por el Estado para promover la formación y participación de la mujer⁴.
- 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.
- **La poca visibilidad pública de las mujeres** es también un elemento que las coloca en inferioridad de condiciones con respecto al sexo opuesto, para hacer llegar su mensaje político o buscar apoyo popular. Esto debido al poco interés de los medios de comunicación y de las mismas agrupaciones políticas por otorgarles espacios e iguales posibilidades que a los varones. Sólo se visibilizan algunos rostros femeninos, los mismos desde hace muchos años, sin dar oportunidad a los nuevos liderazgos emergentes.

3 Como refiere Tània VERGE MESTRE (“Representación política y modelos de partidos en España: los casos de IU, PSOE y PP”, en MONTERO GIBERT, José Ramón et al., Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos, Trotta, Madrid, 2007, pp. 209-244), las mujeres en España se incorporaron mucho más tarde al mundo del trabajo que los varones, lo cual influyó en su participación en el ámbito laboral. En el caso del Perú, la población económicamente activa ocupada asciende a un total de 10117049, representando las mujeres el 35.45% y los varones el 64.55 %. En estas cifras se evidencia la menor ocupación de la mujer frente al varón y por tanto una menor posibilidad de aquellas de poder financiar económicamente las campañas electorales.

4 Para profundizar, véase: LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE, 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, Lima, 2008 (Versión en línea: http://www.idea.int/publications/from_rhetoric_to_practice/upload/IDEA-Internacional-Del-dicho-al-hecho.pdf).

3. Espacios de participación política

En nuestro país un espacio importante de participación política lo constituyen **las organizaciones políticas**, integradas por los partidos con alcance nacional, los movimientos de alcance regional o departamental, las alianzas electorales y las organizaciones políticas locales, constituidas para un proceso electoral determinado.

Según el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones⁵ podemos definir a cada uno de ellos del siguiente modo:

PARTIDO POLÍTICO: Es la organización política de alcance nacional, cuyo objeto es participar por medios lícitos y democráticos en los asuntos públicos del país, dentro del marco de la Constitución Política del Estado y la Ley.

PARTIDO POLÍTICO: Es la organización política de alcance nacional, cuyo objeto es participar por medios lícitos y democráticos en los asuntos públicos del país, dentro del marco de la Constitución Política del Estado y la Ley.

MOVIMIENTOS REGIONALES: Organizaciones políticas de alcance regional o departamental.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL: Se entiende como organización política local a aquella de alcance provincial o distrital.

⁵ Resolución N° 120-2008-JNE (publicado en El Peruano, el 12 de junio del 2008), que aprueba el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas.

ALIANZA ELECTORAL: Es la organización política que surge del acuerdo entre dos o más partidos, entre partidos y movimientos regionales o entre movimientos regionales, debidamente inscritos, con fines electorales y bajo una denominación común. La alianza debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas, considerándose como única para todos los fines.

En el año 2006, en el Perú existían 186 organizaciones políticas⁶, entre las cuales tenemos 156 Movimientos Regionales, 21 Partidos Políticos, 6 Organizaciones Locales Distritales, 2 Organizaciones Locales Provinciales y 1 Alianza Electoral.

3. Definición y funciones de los partidos políticos⁷

Un partido político es un grupo organizado de personas que comparten objetivos y opiniones políticas semejantes y que buscan influir en las políticas públicas mediante la elección de sus candidatos para cargos públicos.

En una democracia que opera de manera estable, los partidos tienden a ser instancias enraizadas de manera profunda y duradera en determinadas estructuras de la sociedad. En una sociedad libre y justa, los partidos vinculan a las instituciones de gobierno con la sociedad civil y se consideran como un componente indispensable de cualquier sistema democrático moderno.

⁶ JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, Registro de Organizaciones Políticas (ROP). Elaboración: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico del JNE. Lima, 2006.

⁷ Cfr. Enciclopedia ACE, Proyecto ACE. La Red de Conocimientos Electorales (versión en línea: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pc01/pc01a>).



En el siguiente cuadro, algunos autores⁸ indican las funciones de las organizaciones políticas:

Dowse y Hughes	Palombara	Almond	Bartolini
Justifican la autoridad pública	Organizan la opinión pública	Articulan y agregan intereses sociales	Estructuran el voto
Reclutan y remueven dirigentes	Trasladan demandas al gobierno	Reclutan élites dirigentes	Forman políticas públicas
Movilizan a la opinión pública	Articulan sentimientos de pertenencia comunitaria	Desarrollan ámbitos de socialización política	
Establecen equilibrios entre los diferentes intereses grupales	Reclutan personal político		

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Elaboración propia.

⁸ MIERES, Pablo y MARSIGLIA, Javier, Partidos y sistemas de partidos, Jurado Nacional de Elecciones (Cuadernos para el Diálogo; 13), Lima, 2007, pp. 10 y 11.



Los partidos políticos llevan a cabo funciones claves en un sistema democrático, tales como⁹:

1. Recoger y articular las necesidades y problemáticas identificadas por sus miembros y simpatizantes.
2. Socializar y educar a los electores y a los ciudadanos en lo que concierne al funcionamiento de los sistemas político y electoral y producir valores políticos generales.
3. Encontrar el punto de equilibrio entre distintas demandas y convertirlas en políticas generales.
4. Alentar y movilizar a los ciudadanos para que participen en las decisiones políticas y transformar sus opiniones en alternativas políticas viables.
5. Servir de medio para que los ciudadanos hagan llegar su voz al gobierno.
6. Reclutar y capacitar candidatos para que puedan ocupar cargos públicos.

De acuerdo al artículo 1º de la Ley N° 28094¹⁰, los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los

9 Cfr. Enciclopedia ACE, Proyecto ACE. La Red de Conocimientos Electorales (versión en línea: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pc01/pc01a>).

10 Ley N° 28094 (publicado en El Peruano, el 1º de noviembre del 2003), Ley de Partidos Políticos.

asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la ley de partidos políticos. La denominación “partido” se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas.

Asimismo, en el artículo 2º de la mencionada norma se establecen como fines y objetivos de los partidos políticos, según corresponda:

- a) Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático.
- b) Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado.
- c) Formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, de acuerdo a su visión de país.
- d) Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública.
- e) Contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas.
- f) Participar en procesos electorales.
- g) Contribuir a la gobernabilidad del país.
- h) Realizar actividades de cooperación y proyección social.
- i) Las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por la presente ley.

Otro espacio de participación para las mujeres lo constituyen las municipalidades. Este se presenta como un escenario favorable para el

desenvolvimiento de las mujeres en espacios públicos. Cabe destacar la opinión de Francis Fukuyama¹¹, quien señala que los proyectos o programas que dan buenos resultados son aquellos que aplican el conocimiento local justamente para crear soluciones locales y que los cambios dependerán de que el diseño y esfuerzo provengan de personas conocedoras de las condiciones locales.

Si bien hemos señalado los espacios de participación política, también debemos destacar la participación de los ciudadanos respaldados en la Ley N° 26300, sobre los derechos de participación y control ciudadano, en el cual se establecen como derechos de participación la iniciativa de reforma constitucional, la iniciativa de las reformas de las leyes, el referéndum, o la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales. Entre los derechos de control destacan la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos que establece la ley para ámbitos de los gobiernos municipales y regionales.

4. Mujeres afiliadas y en cargos directivos de las organizaciones políticas

La 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.

¹¹ FUKUYAMA, Francis, La construcción de Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, Barcelona, 2004, pp. 124 y ss.

En el siguiente cuadro comparativo se identifica que la mayoría de las regiones de nuestro país ha incrementado la participación de la mujer mediante la afiliación de éstas a una organización política. Hay que considerar que sólo en 3 regiones se ha reducido esta participación (La Libertad, Lambayeque, Lima).

Departamento	Año 2008	Año 2009
	Nº de mujeres afiliadas	Nº de mujeres afiliadas
Amazonas	4,137	5,703
Ancash	20,352	24,034
Apurímac	2,380	3,979
Arequipa	17,729	19,217
Ayacucho	6,056	9,507
Cajamarca	10,896	13,191
Cusco	9,444	13,929
Huancavelica	4,023	6,062
Huánuco	11,105	13,457
Ica	20,412	21,038
Junín	14,956	20,045
La Libertad	24,225	23,213
Lambayeque	26,773	25,668
Lima	173,528	167,425
Loreto	14,932	17,607
Madre de Dios	1,195	1,864
Moquegua	2,122	3,417
Pasco	2,925	3,471
Piura	26,338	26,513
Puno	7,593	12,283
San Martín	7,581	9,693
Tacna	3,410	5,473
Tumbes	6,323	7,059
Callao	25,336	25,394
Ucayali	7,168	8,492
Total	450,939	460,229

Fuente: Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico. JNE, 2009.

Sin embargo en la distribución de cargos directivos todavía persiste una extensión de la función reproductiva y el cuidado en el espacio público, lo cual se ilustra con el testimonio de una militante de partido político en Madre de Dios.

“[...] yo pertenecía a dos grupos fuertes y me veo a veces discriminada, cuando yo utilizo términos para hacer un análisis regional o local, minimizan y le dan mayor importancia a la participación del varón, [...] los cargos que me dan son cargos insignificantes, que no tienen relevancia, por ejemplo, dicen, a la mujer que está ahí vamos a ponerla [como] Secretaria de la Mujer [...]”¹²

5. Mujeres invitadas a conformar listas de candidatos

La Ley de Partidos Políticos, en su artículo 24^o tercer párrafo, prevé que hasta la quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto. En ese sentido, según lo indican las estadísticas, la mayoría de mujeres candidatas han sido invitadas a conformar una lista de candidatos.

Candidatas militantes vs. candidatas invitadas

Organización política	Partido político	Órgano	Número de integrantes	Órgano Ejecutivo Máximo		
				Hombres		Mi
				#	%	#
	Unión por el Perú	CDN	26	17	65	9
	Partido Aprista ¹	CEN	40	33	85	6
Unidad Nacional	PPC	CEN	13	11	85	2
	SN	CEN	17	9	53	6
	RN	CEN	10 ¹	6	60	4
Alianza por el Futuro	NM	CEN	6	4	67	2
	C90	CEN	6	3	75	1
Frente de Centro	AP	CEN	25	16	64	9
	SP	CEN	27	20	74	7
	CNI		20	14	78	4
	Perú Posible	CEN	27	23	85	4
	Restauración Nacional ²	CEN	18	16	89	2

CDN: Comité Directivo Nacional/CEN: Comité Ejecutivo Nacional.

¹ Los fundadores son miembros plenos y algunos tienen cargos. Puede aumentar cuando se elijan delegados.

² La información se hizo en base a los afiliados registrados en cada uno de los comités provinciales presentes.

Fuente: Elaboración propia con información del Registro de Afiliados y Comités Provinciales presentados políticos.

¹² Texto extraído del diagnóstico La participación política de las mujeres en las regiones Apurímac, Puno y Madre de Dios, Programa Mujer y Ciudadanía. Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2009.

En esa perspectiva, es importante que las organizaciones políticas fortalezcan sus espacios de democracia interna teniendo en cuenta la equidad entre los géneros en la actividad partidaria e institucionalizando la perspectiva de género al interior de sus organizaciones.

6. Avances en la incorporación de la mujer en política ¹³

- Actualmente las mujeres representan un poco más del 50 % de la población electoral total del país, lo cual es un hecho trascendental, teniendo en cuenta que ha sido un grupo tradicionalmente excluido de las decisiones políticas, y su participación es importante para el fortalecimiento de la democracia en el país.
- Las mujeres en el poder pueden desarrollar con mayor facilidad un compromiso político por la equidad de género, incorporando los intereses específicos de las mujeres en las políticas públicas, representando y defendiendo de mejor manera sus derechos.
- Se viene incrementando la inclusión de los temas y problemáticas de las mujeres en la agenda pública nacional, regional y local. Esto también es un avance democrático, en la medida que se visibilizan y representan de mejor manera los intereses de todos y todas las ciudadanas; por ejemplo se han implementado Observatorios de Género en algunas regiones del país, cuyo objetivo es difundir información relacionada a las

¹³ PROMUJER, Programa de Promoción de la Participación Política de las Mujeres, documento interno de trabajo, Lima, 1990

brechas de género para la toma de decisiones y como instrumentos para el acompañamiento de las políticas públicas encaminadas a erradicar las desigualdades entre mujeres y hombres, la violencia de género en todas sus manifestaciones y el respeto irrestricto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

- Se han construido alianzas transversales, entre las mujeres de diversas organizaciones políticas, las mismas que han trascendido sus diferencias políticas, partidarias, colocando por encima su perspectiva de género. Asimismo, las alianzas verticales, entre mujeres que ocupan cargos públicos y mujeres de la sociedad civil, contribuyen al desarrollo de sus comunidades, por ejemplo en la región Amazonas se ha constituido la Red de Mujeres autoridades de Amazonas, cuyo objetivo es impulsar
- La perspectiva de género y la multiculturalidad en las políticas públicas constituye también un aporte de las mujeres en la política.

La mujer, en este nuevo escenario democrático, ha resurgido como votante con poder de decisión, como líder política y como organizadora de movimientos de base.

En ese sentido cuatro son los factores que alientan y ayudan a evidenciar el continuo crecimiento del liderazgo político femenino: dos antecedentes estructurales son (1) la tendencia modernizadora en la preferencia de los votantes de la región (favorable a las mujeres) y (2) la transición demográfica, con su impacto en el primer factor; (3) el compromiso de la comunidad internacional, reflejada en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, firmada por los líderes mundiales en el año

2000, y (4) la crisis política de la región que, tal vez paradójicamente, abre espacios para la participación de la mujer en la política¹⁴.

Entendemos el concepto de liderazgo en términos de los autores Paul Hersey y Keneth H. Blanchard¹⁵. El liderazgo adaptativo se basa en la influencia recíproca de tres factores principales: (1) la cantidad de orientación y conducción que brinda el líder, (2) la cantidad de apoyo socioafectivo que proporciona y (3) el nivel de disposición del dirigido para realizar una tarea determinada. Los tres factores están presentes en cualquier situación de liderazgo.

Este modelo clasifica dos estilos de liderazgo sobre las categorías de conducta:

1. Conducta de tareas. Es la medida en que el líder explica los deberes y las responsabilidades de un individuo o grupo. Estas conductas del líder incluyen la determinación de la tarea a realizar, cuándo, cómo y dónde hacerlo y quién ha de realizarla.
2. La conducta de relación es la medida en que el líder participa en la comunicación bi o multilateral. Estas conductas incluyen escuchar, facilitar y apoyar.

Bajo esa perspectiva es pertinente destacar lo manifestado por Anne Phillips¹⁶, cuando resalta que si bien es cierto se tiene como primer

14 BUVINIC, Mayra y Vivian ROZA, La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo – Departamento de Desarrollo Sostenible (Serie de informes técnicos), Washington D.C., 2004 (versión en línea: www.iadb.org/sds/doc/mujerpdf.pdf).

15 FUNDACIÓN DRUCKER, La organización del futuro, compiladores: Frances HESSELBEIN, Marshall GOLDSMITH y Richard BECKHARD, Granica, Buenos Aires, 1998.

16 Citada por CAMPS, Victoria, El siglo de las mujeres, Cátedra, Madrid, 2003, pp. 93 y ss.

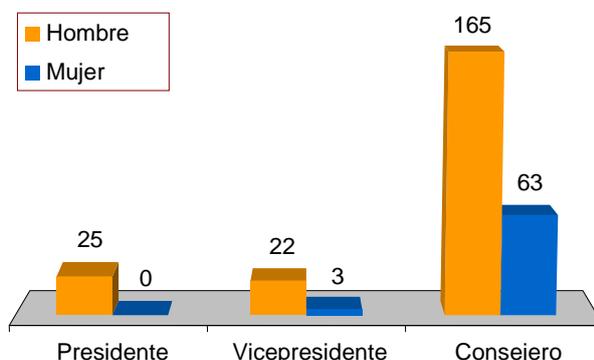
objetivo incorporar a más mujeres en el poder, sin embargo tenemos que lograr que esa incorporación vaya a la par con lo que ella califica como política de la presencia, lo cual implica generar liderazgo con un cambio en la manera de hacer política, en los modos, el lenguaje, en las prioridades de las mujeres con equidad entre los géneros.

7. Posición de las mujeres en cargos políticos

Los datos que aparecen en los siguientes gráficos nos demuestran que la incorporación y participación de la mujer en cargos públicos es aún mínimo cuando se trata de cargos de mayor responsabilidad y decisión. Sin embargo, la participación se incrementa en los cargos de consejeras regionales.

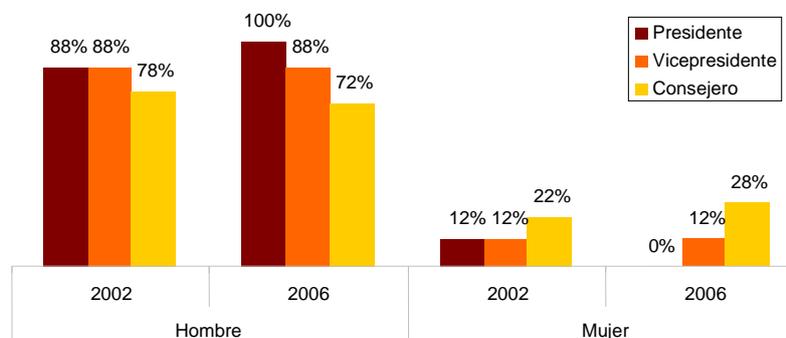
Cuando analizamos las estadísticas y comparamos los procesos electorales de los años 2002 y 2006 encontramos que las cifras no han prosperado significativamente para las mujeres. Solo se incrementó en un 6% los cargos de consejeras y se demuestra un retroceso en los cargos presidenciales.

**ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2006
AUTORIDADES ELECTAS, SEGÚN CARGO Y POR SEXO**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Oficina de Estadística e Información Electoral del JNE

**ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2006
AUTORIDADES REGIONALES ELECTAS POR SEXO Y
SEGÚN CARGO 2002 -2006**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Oficina de Estadística e Información Electoral del JNE

8. Estadísticas sobre la participación de la mujer en política¹⁷

Del total de 2069 candidatas (os) regionales que postularon a las Elecciones Regionales y Municipales (ERM 2006), 1792 lograron su inscripción, lo que representó el 40.49% en comparación con la del varón que representó el 59.50%.

En estas elecciones (ERM 2006), la población femenina y masculina representaron las siguientes cifras:

Cargos	Total	Mujeres	Varones
Presidentes Regionales	2 16	18	198
Vicepresidentes Regionales	217	30	187
Consejeros Regionales	1,994	783	1,211

Fuente: Boletín Estadístico ERM 2006. Resultados Electorales. JNE.

¹⁷ Cfr. ACURIO CÁCERES, Tatiana, Análisis de la participación política y ciudadana de las mujeres en los espacios locales y regionales, MIMDES, Lima, 2007 (versión en línea: http://www.mimdes.gob.pe/dgm/docs/estudio_particip_ciud_politica.pdf).

A nivel provincial y distrital, los candidatos y candidatas municipales representaron los siguientes porcentajes, evidenciando una diferencia importante de la participación de la mujer respecto a la del varón.

Candidatas (os)	Provincial	Distrital
Mujeres	37.4%	36.7%
Varones	62.6%	63.3%

Fuente: Resultados Electorales-JNE. Elaboración propia.

El cargo donde se registran mayor participación de varones y mujeres es el de regidor municipal seguido del cargo de alcalde, donde se evidencia una brecha aún mayor de inequidad, solamente 757 mujeres, respecto de 11862 varones.

Cargos	Mujeres	Varones
Alcaldes	757	11862
Regidor Municipal	31,387	43,083

Fuente: Resultados Electorales-JNE.

Como podemos observar en los siguientes cuadros, los cargos para elección de alcalde y regidores a nivel provincial y distrital superan claramente al de las mujeres. En el caso del cargo de regidor (a), podemos decir que la cuota sí ha favorecido a la mujer superando el mínimo del 30% establecido.

Cargos/ ámbito de elección	Mujeres	%	Varones	%
Alcaldes Provinciales	126	7.7%	1505	92.3%
Alcaldes distritales	631	5.7% 1	0,357	94.3%

Fuente: Resultados Electorales ERM-JNE. Elaboración propia.

Cargos/ ámbito de elección	Mujeres	%	Varones	%
Regidores Provinciales	6,118	40.9%	8,843	59.1%
Regidores distritales	25,269 4	2.5% 3	4,240	57.5

Fuente: Resultados Electorales ERM– JNE. Elaboración propia

Debemos indicar que nuestro Parlamento para el período 2006-2011 cuenta con 35 representantes femeninas de un total de 120 integrantes, las mismas que se encuentran laborando en diferentes comisiones de trabajo.

9. Desafíos para una nueva agenda

Encontrar información en la cual se nos muestra que la participación de la mujer en espacios políticos es reducida nos lleva a plantearnos estrategias que puedan revertir esta situación.

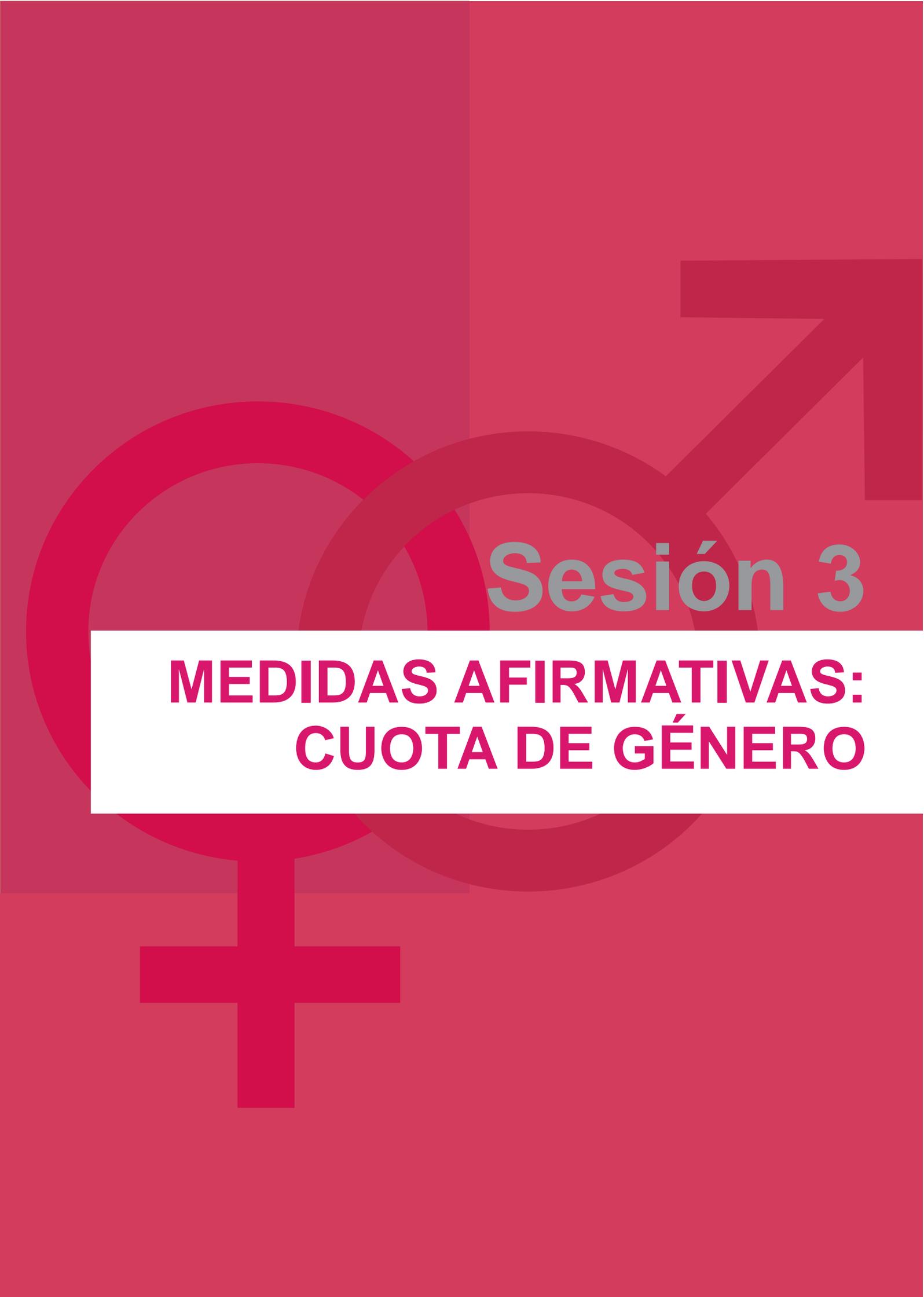
Para ello se debe fortalecer las denominadas acciones afirmativas: la cuota de género, la alternancia, el mandato de posición y la paridad.

Las mujeres que actualmente se encuentran en cargos decisorios deberán abrir los espacios de participación a una mayor población femenina implementando proyectos que las respalden, es una tarea de todas y todos desde los espacio donde nos encontremos.



II. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

- Constitución Política del Perú de 1993, artículo 191°.
- Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (publicado en El Peruano, el 2 de mayo del 1994).
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (publicado en El Peruano, el 21 de octubre de 1997).
- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales (publicado en El Peruano, el 14 de octubre de 1997).
- Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (publicado en El Peruano, el 16 de marzo de 2002).
- Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos (publicado en El Peruano, el 1° de noviembre del 2003)
- Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino (publicado en El Peruano, el 15 de octubre de 2004).

The background is a solid red color. It features large, semi-transparent gender symbols: a female symbol (a circle with a vertical line and a horizontal crossbar) on the left and a male symbol (a circle with a vertical line and a diagonal line) on the right. A white rectangular box is positioned in the center, containing text.

Sesión 3

MEDIDAS AFIRMATIVAS: CUOTA DE GÉNERO

SESIÓN 3: MEDIDAS AFIRMATIVAS: CUOTA DE GÉNERO (2 horas)

Objetivo: Realizar un análisis de la cuota de género como acción afirmativa que busca promover la participación política con equidad de género.

I. DESARROLLO DEL CONTENIDO

En el marco de la Ley de igualdad de oportunidades, que busca “garantizar el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, proponiendo la plena igualdad”¹

En este contexto es que abordamos el estudio de las cuotas como un aporte a este proceso en busca de la igualdad.

1. El principio a la igualdad y las acciones afirmativas

La igualdad ha quedado pensada más bien en términos de dignidad, pues como lo dice Ferrajoli –citado por Fernández²–, son las diferencias que forman parte de su identidad, objeto de tutela a través de la igualdad en la titularidad de los derechos fundamentales.

¹ Ley N° 28983 (publicado en El Peruano, el 16 de marzo del 2007), Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

² FERNÁNDEZ, Encarnación, Igualdad y derechos humanos, Tecnos, Madrid, 2003, p. 20.

Bajo ese orden de ideas, y desde la perspectiva constitucional, Pérez Royo sostiene que:

“La igualdad constitucional no afirma que los individuos son iguales y no pretende conseguir que lo sean de manera real y efectiva. Al contrario.

Lo que la igualdad constitucional afirma es que los individuos son diferentes y lo que persigue es posibilitar primero que las diferencias personales se expresen como diferencias jurídicas y garantizar después el ejercicio del derecho a tales diferencias.”³

En ese sentido, y en palabras del citado autor, la “razón de ser de la igualdad constitucional es el derecho a la diferencia...”⁴, y hablamos de igualdad constitucional porque, por un lado, dicho principio tiene a la Constitución como norma suprema que sirve de parámetro al legislador, y de otro lado, porque afianza en los (as) ciudadanos (as) la idea de igualdad política, vale decir, que son iguales ante la Constitución y que es necesaria la neutralidad legislativa. Como enfatiza Pérez Royo:

“La igualdad constitucional no prohíbe que el legislador diferencie... Lo que prohíbe es que diferencie de una manera no objetiva, no razonable y no proporcionada... de ahí que el contenido de la igualdad no sea otro que la prohibición de la discriminación”.⁵

3 PÉREZ ROYO, Javier, Curso de Derecho Constitucional, 10ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2005, p. 276.

4 PÉREZ ROYO, Curso de Derecho Constitucional, cit., p. 277.

5 Ibídem, p. 293.

2. Derecho a la no discriminación

Es entendida como la desigualdad de tratamiento legal injustificada por no ser razonable, es decir, no es la desigualdad por sí misma, debiendo decirse que en la práctica el calificativo justificada ha sido muchas veces equiparada a razonada, lo cual implica la restricción del “concepto de discriminación en el de arbitrariedad”. Ahora bien, con esta afirmación no se asevera que la discriminación sólo deba ser asumida en el ámbito legal.

En definitiva, como bien dice Nuria González⁶, una prohibición de discriminación no alcanza la mayor relevancia si asemejándose a una cuestión de abstención, no genera una obligación por parte del Estado, o incluso del sector privado, de actuar, proteger, promover y compensar a los grupos vulnerables por aquellas discriminaciones históricas.

En nuestro país, el Tribunal Constitucional, ha desarrollado el contenido de la discriminación contra la mujer en el Expediente N° 05652-2007-PA/TC, caso Rosa Gambini Vidal, del 6 de noviembre del 2008⁷.

3. Acciones afirmativas

Son medidas de carácter temporal con el fin de establecer la igualdad de oportunidades en la práctica, de manera que permitan mentalizar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de experiencias o de sistemas sociales discriminatorios.

⁶ GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en CARBONELL, Miguel (coordinador), Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Autónoma de México, México, D. F., 2002, p. 389 (versión en línea: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/340/18.pdf>).

⁷ Véase el texto de la sentencia en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/05652-2007-AA.html>.

Es una acción positiva legítima, pues es el remedio por excelencia para la discriminación cuando esta está arraigada en una determinada estructura social, ya que al fin y al cabo tiene un objetivo de reequilibrio y redistribución de las oportunidades entre los géneros.

4. Las cuotas electorales⁸

Definición

Es un tipo de acción afirmativa orientado a equiparar las desigualdades en el ámbito de representación política. En esa línea, la cuota de género es una forma de acción afirmativa que tiene como propósito ayudar a superar los obstáculos que les impiden a las mujeres ingresar en la política del mismo modo que sus congéneres masculinos.

Tipos de cuotas

Existen diversos tipos de cuotas, entre ellas las voluntarias, las constitucionales y las legislativas. Las cuotas voluntarias son fijadas por los propios partidos para garantizar la postulación de un determinado número o proporción de mujeres; las constitucionales están consagradas en la Constitución y las legislativas en la ley electoral, en la ley de partidos políticos o en alguna otra ley comparable de un país.

TIPOS DE CUOTAS EN EL MUNDO	
TIPOS DE CUOTAS	Nº DE PAISES
Constitucional 1	3
Legal	37
Partidos Políticos	73

Fuente: Cuotas de género: Democracia y Representación. Idea y Flacso Chile.2006.

⁸ LARSERUD, Stina y Rita TAPHORN, Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género, IDEA, [Lima], 2007, pp. 9-10 (versión en línea: http://www.idea.int/publications/designing_for_equality/upload/IDEA_-_Diseno_para_lograr_la_igualdad.pdf).

Sin embargo, no siempre se entiende que dichas medidas sean conformes con los principios que orientan el marco constitucional del sistema jurídico, algunos afirman que colisionan con las nociones de generalidad, unidad e igualdad de la representación política, que en suma atentan contra el derecho de sufragio pasivo de los candidatos preteridos como consecuencia de su aplicación⁹. En esa misma línea, se cuestionó en Francia, por ejemplo, que estas medidas compensatorias atentaban contra el principio de igualdad. El Consejo Constitucional señaló que “s’oppos[e] à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles”, esto es, que se opone a toda división por categorías de electores o de candidatos. Dichos argumentos, esgrimidos en la decisión del Consejo Constitucional (Le Conseil Constitutionnel) N° 82-146-DC, del 18 de noviembre de 1982, sostenían que la soberanía nacional le pertenece de manera exclusiva al pueblo, quienes la ejercen a través de sus representantes o por vía de referéndum. En ese orden de ideas dejaban establecido que todos los ciudadanos tienen un espacio igual para acceder al poder, puesto que todos los ciudadanos son iguales ante los ojos de la ley, sin más distinción que sus virtudes y sus talentos, amparados en el artículo 3º de su Constitución¹⁰. No obstante, en el año 1999, el mencionado artículo sería modificado mediante reforma constitucional introduciendo en él un nuevo párrafo:

“[...] la ley favorecerá la igualdad entre mujeres y varones para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos”.

Por otro lado, a favor de dichas medidas compensatorias, se parte de que existe un grave déficit funcional en el proceso de formación de la

⁹ RUIZ RODRÍGUEZ, Blanca y Ruth RUBIO MARÍN, “De paridad, igualdad y representación”, en Revista Española de Derecho Constitucional, N° 81, Madrid, 2007, p. 116.

¹⁰ Los argumentos esbozados pueden ser profundizados en www.conseil-constitutionnel.fr.

voluntad política debido a que las posibilidades de participación de las mujeres en dicho proceso no se desarrollan de igual forma que los hombres. En esa medida resulta inexcusable que el poder público intervenga para corregir la infrarrepresentación de las mujeres en las candidaturas y de que los partidos políticos concurren a los distintos procesos electorales con medidas como la cuota electoral.

Argumentos a favor y en contra de la incorporación de la ley de cuotas

Debate Internacional	Argumento a favor de una "ley de cuotas"	Argumento en contra de una "ley de cuotas"
	<ul style="list-style-type: none"> ● Las cuotas de género no discriminan, sino que compensan la actual existencia de barreras que impiden que las mujeres cuenten con su justa proporción en los puestos políticos. ● Son de hecho los partidos políticos los que controlan el proceso de nominación y no son los votantes quienes en primera instancia deciden quién resulta elegido. ● Su aplicación implica que haya varias mujeres juntas en una comisión o asamblea, lo cual minimiza la presión y el estrés que a menudo experimentan las mujeres cuando sólo se encuentran en cifras representativas. ● Las mujeres tienen derecho como ciudadanas a una representación equitativa. ● Las experiencias de la mujer son necesarias en la vida política. 	<ul style="list-style-type: none"> ● La introducción de cuotas genera conflictos significativos a nivel de la organización interna de los partidos. ● Las cuotas contradicen el principio de igualdad de oportunidades desde el momento en que dan preferencia a las mujeres. ● Las cuotas son poco democráticas, ya que los votantes deben ser capaces de decidir quién resulta elegido. ● El uso de cuotas implica que los políticos sean elegidos en razón de su género y no de su preparación, por lo que ciertos candidatos más cualificados podrían ser apartados. ● Muchas mujeres no quieren ser elegidas sólo por ser mujeres.

Fuente: Cuotas de género: Democracia y Representación. Idea y Flacso Chile, 2006.

La normativa internacional respalda la incorporación de la cuota de género

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que monitorea el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, formuló la Observación General N° 28, el cual establece:

“29. El derecho a participar en la vida pública no se materializa plenamente y en condiciones de igualdad en todas partes. Los Estados Partes deberán

cerciorarse de que la ley garantice a la mujer los derechos contenidos en el artículo 25º en pie de igualdad con el hombre y adoptar medidas eficaces y positivas, incluida las medidas necesarias de discriminación inversa, para promover y asegurar la participación de la mujer en los asuntos públicos y en el ejercicio de cargos públicos. Las medidas efectivas que adopten los Estados Partes para velar por que todas las personas con derecho a voto puedan ejercerlo no deben discriminar por razones de sexo. El Comité pide a los Estados Partes que presenten información estadística acerca del porcentaje de mujeres que desempeñan cargos de elección pública, con inclusión del poder legislativo y de altos cargos en la administración pública y el poder judicial.”

Los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen medidas específicas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. Así, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala en su artículo 4º párrafo 1:

“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.”

Además, la IV Conferencia Mundial sobre los Derechos de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, destacó como meta transversal alcanzar la igualdad efectiva entre varones y mujeres. Es en ese sentido que las cuotas electorales han logrado ser consideradas como medidas que favorecen la

participación de la mujer. Ratificado en ese mismo sentido, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado en un conocido informe que tales medidas están destinadas a “corregir las condiciones persistentes de discriminación de hecho mientras tales condiciones persistan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades”¹¹.

En la actualidad, como señalan algunas autoras, el debate se ha desplazado de las cuotas electorales como mecanismo compensatorio para más bien iniciar un debate sobre la adopción de la paridad¹²(de la cual se tratará líneas más adelante) a una revisión de diferentes aspectos de los sistemas electorales y a los obstáculos provenientes de la cultura política¹³.

5. Antecedentes del proceso¹⁴

Entre 1991 y el año 2000, once países latinoamericanos adoptaron leyes para la incorporación de cuotas en favor de la participación de las mujeres en elecciones legislativas, que oscilaban, dependiendo del país, entre el 20 y el 40 por ciento. Puede apreciarse que el proceso de regulación fue relativamente rápido, pues se tardó 10 años, en contraste con los 30 años que transcurrieron para reconocer el derecho al sufragio de las mujeres en la región.¹⁵

11 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - OEA, Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación [1999] (versión en línea: <http://www.cidh.org/annualrep/99span/capitulo6a.htm>).

12 Así como en España, Francia y Bélgica.

13 BAREIRO, Line, “Representación política de las mujeres”, en NOHLEN, Dieter; Daniel ZOVATO; Jesús OROZCO y José THOMPSON (compiladores), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2008.

14 HTUN, Mala N. y Mark P. JONES, “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en CRASKE, Nikki y Maxine MOLYNEUX (eds.), Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America, Palgrave, New York, 2002, pp. 33 -35.

15 TOWNSEND DIEZ-CANSECO, Anel, 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, Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), s/l, [2008] (versión en línea: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1589103>).

La efectividad de las cuotas depende en gran parte de la naturaleza del sistema electoral en cada país. Dichas cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de representación proporcional de lista cerrada, en los que la ley establece un mandato para que los partidos incorporen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos dentro de las listas, excluyendo la posibilidad de que queden en puestos más bien decorativos y con pocas posibilidades de resultar elegidas.

La Plataforma de Beijing¹⁶ y la experiencia compartida de muchas mujeres involucradas en actividades políticas durante la Conferencia realizada en esa ciudad en 1995 contribuyeron a unir a las mujeres en torno a la idea de las cuotas y ofreció el peso de una normativa para contrarrestar la posición de los gobiernos. Al refrendar la plataforma, los gobiernos se vieron obligados a comprometerse para promover a dirigentes femeninas para los cargos de toma de decisiones.

La Defensoría del Pueblo¹⁷ nos señala que en el caso peruano las acciones afirmativas han sido incorporadas en la Constitución, a través de la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización. En efecto, el último párrafo del artículo 191° señala que:

“La Ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales.”

¹⁶ Esta Plataforma de Acción fue aprobada por unanimidad en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer conjuntamente con la Declaración de Beijing, y constituye un programa para la potenciación del papel de la mujer en el mundo.

¹⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, En defensa de las cuotas electorales, Defensoría del Pueblo, Lima, 2003, p. 9.

Las cuotas electorales constituyen acciones afirmativas cuyo objeto es garantizar que las mujeres tengan mayores oportunidades para participar en la vida política, pues son ellas las que han estado históricamente excluidas del ámbito público.

6. El caso peruano

Debemos tener en cuenta que nuestra Constitución Política respalda los principales derechos de sus ciudadanos. El artículo 2º señala que la persona tiene derecho a la vida, identidad, integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. Asimismo, a la igualdad ante la ley, donde nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica y cualquier otra índole; a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural 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.

Este marco constitucional permite avanzar hacia la igualdad de varones y mujeres ante la ley. Por tal motivo nuestra legislación apoya este objetivo aprobando algunos cambios favorables para este fin como es la implementación y posteriormente el incremento de la cuota de género en materia electoral, no obstante la presentación de sendos proyectos de ley para incorporar la alternancia, paridad o la suplencia de cargos del mismo sexo en las listas de candidatos.

En el Perú, a partir del año 1997, se reguló el porcentaje de la cuota de género en un 25%, la cual fue aprobada mediante Ley Orgánica de Elecciones N° 26859. En las elecciones municipales de 1998 y en las elecciones congresales del 2000 se siguió aplicando esta misma cuota

del 25%. Para las elecciones al Congreso del 2001 y en las municipales y regionales del 2002 se aplicó por primera vez la cuota del 30%.

Así, el artículo 26º de la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos estableció lo siguiente:

“En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres y hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos.”

Las leyes electorales peruanas establecen que las listas de candidatos (as) deben incluir no menos del 30% de mujeres o varones que postulan al cargo de congresista, Parlamentarios (as) Andinos (as), Consejeros (as) Regionales o Regidores (as) Municipales.

Es obligación de las organizaciones políticas cumplir con este requisito para inscribir sus respectivas listas de candidatos. El 2006 fue escenario para el Perú de dos procesos electorales. En el primer semestre del año se eligió al Presidente (y por lo tanto a los dos vicepresidentes) de la República, la renovación total del Congreso y los representantes al Parlamento Andino. En el segundo semestre del año se eligieron a nivel regional a los Presidentes Regionales (y por lo tanto a su vicepresidente) y sus consejeros regionales; y a nivel local a los alcaldes provinciales y los alcaldes distritales, y sus respectivos regidores.

Pero aún falta mucho por hacer. En palabras de Jennie Dador, en “términos generales, [...] se observa que los partidos u organizaciones políticas colocan el mínimo necesario de mujeres en las listas con la finalidad de

cumplir el requisito de las cuotas y evitar las tachas”¹⁸. Por ejemplo, ella señala respecto a las elecciones generales para el Congreso que en el “distrito electoral de Lima, de las 22 listas que se obtuvo información, solo 4 partidos colocaron 1 candidata por encima del mínimo, 3 partidos 2 y 2 partidos 3”. Este distrito cuenta con 35 representantes en el Congreso.

Sin embargo, no se puede negar “el aumento considerable de la representación femenina, del histórico 11% que habíamos alcanzado en el Congreso como máximo en los 45 años de ejercicio de ciudadanía, al 29.2% que se tiene hoy en día”¹⁹. En esa línea, Nélide Archenti y María Inés Tula²⁰, concluyen que la aplicación de las acciones afirmativas a través de las leyes para incrementar la participación política de las mujeres resultó ser una medida exitosa en los países de la región.

Las mujeres en el Parlamento Peruano (1956 – 2000)

Parlamento	Total Parlamentarios	Nº de Mujeres	Porcentaje	Nº de Hombres	Porcentaje	Vigencia de la cuota
Parlamento 1956	235 (*)	9	4%	226	96%	--
Parlamento 1963	185 (*)	2	1%	183	99%	--
Asamblea Constituyente 1978	100 (+)	2	2%	98	98%	--
Parlamento 1980	240 (*)	12	5%	228	95%	--
Parlamento 1985	240 (*)	13	5%	227	95%	--
Parlamento 1990	240 (*)	15	6%	225	94%	--
CCD 1992	80 (+)	8	10%	72	90%	--
Parlamento 1995	120 (+)	13	11%	107	89%	--
Parlamento 2000	120 (+)	26	22%	94	78%	25%
Parlamento 2001	120 (++)	22	18%	98	82%	30%
Parlamento 2006	120(++)	35	29%	85	71%	30%

Fuentes: Perú político en cifras – Fernando Tuesta Soldevilla / Archivo General del Congreso de la República

Nota: Hubo voto preferencial en 1978 y desde 1985 en adelante

(*) Comprende Cámara de Diputados y Senadores. (+) Parlamento Unicameral y distrito nacional único.

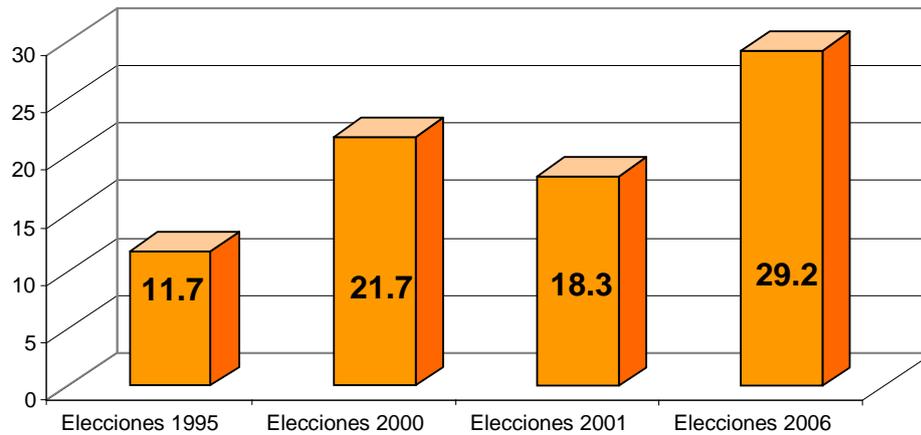
(++) Parlamento Unicameral e introducción del distrito electoral múltiple en el sistema electoral.

18 DADOR TOZZINI, Jennie, “Militancia femenina y agenda partidaria. La presión de la competencia masculina”, en BARRIG, Maruja (editora), Fronteras interiores: identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2007, p. 251.

19 Audiencia Participación y Acceso de las Mujeres al Poder Político en las Américas. Presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su período 127 de sesiones. Marzo del 2007 (versión en línea: <http://www.humanas.cl/documentos/documento%20audiencia%20cidh%20final%2028feb.doc>).

20 ARCHENTI, Nélide y TULA, María Inés, Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género, Heliasta, Buenos Aires, 2008.

Porcentaje de Mujeres Parlamentarias



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Estadísticas Generales.

En las Elecciones del 2000 se aplicó la cuota de género del 25% y para las elecciones del 2001 y 2006 se incrementó al 30%.

Los resultados de las últimas elecciones regionales y locales celebradas en noviembre del 2006 también muestran algunos avances para las mujeres, aunque no tan significativos como en el caso del Congreso. En el caso de las consejeras regionales, representan el 27,6%. En comparación con las que resultaron elegidas en el período anterior estamos ante un incremento de 5%. En el caso de las regidoras provinciales y distritales el incremento habría sido de apenas 2%.²¹

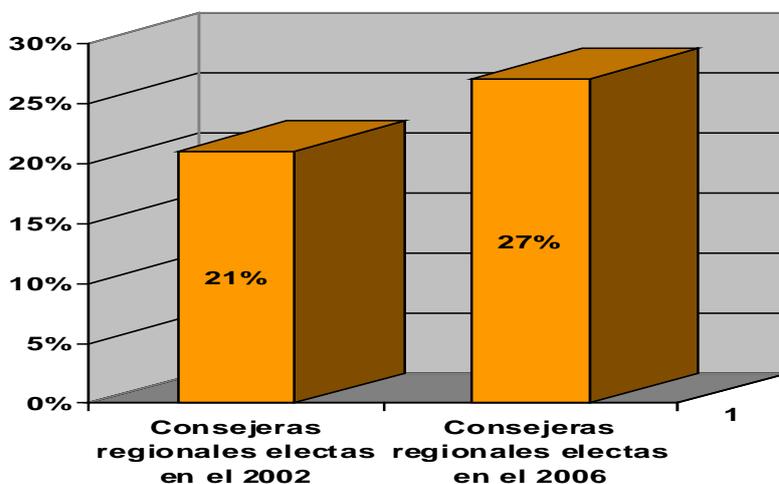
Las mujeres en las elecciones regionales y locales-2006

Cargo	Número	Hombre	Porcentaje	Mujer	Porcentaje
Presidentes Regionales *	25	25	100%	0	0%
Vicepresidentes regionales *	25	22	88%	3	12%
Consejeros/as regionales	228	165	72,4%	63	27,6%
Alcaldes provinciales *	195	191	98%	4	2%
Regidores provinciales	1,717	1,287	75%	430	25%
Alcaldes distritales *	1,636	1,592	97,3%	44	2,7%
Regidores/as distritales	8,640	6,305	73%	2,335	27%
TOTAL	12,466	9,587	77%	2879	23%

Fuentes: ONPE, JNE - * No se aplica la cuota para estos cargos.

21 BERMÚDEZ, Violeta, Cuotas, paridad y alternancia: una visión comparada, International IDEA, Lima, 2008.

Porcentaje de Consejeras Regionales

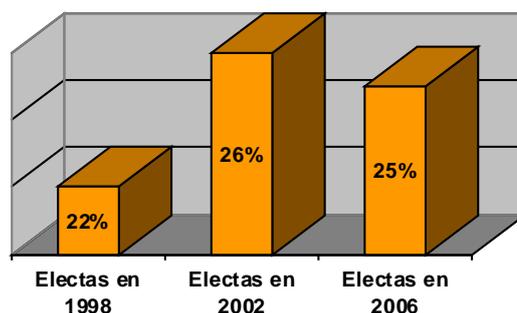


Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Estadísticas Generales

Se puede apreciar claramente que en aquellos cargos en los que no se aplica la cuota prácticamente no encontramos mujeres electas. Estos son los casos de las presidencias y vicepresidencias regionales, así como los cargos de alcaldes provinciales y distritales. De otro lado, los resultados positivos que apreciamos –a pesar del sistema de elección– en los cargos de consejeras regionales y regidoras municipales se deberían en parte a que “la cuota efectiva en los distritos más pequeños del país es de 40%. Estos distritos constituyen más de 92% de municipios distritales y, en promedio, más del 85% de los municipios del país”.

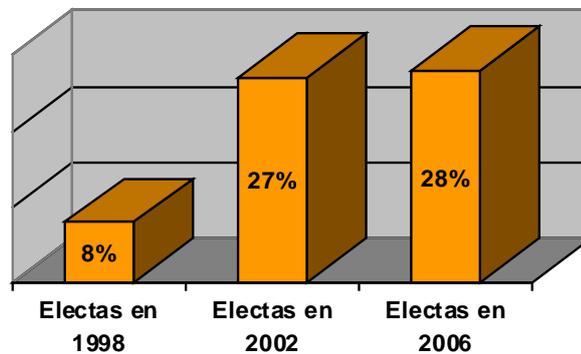
En los siguientes gráficos podemos mostrar los efectos de la cuota de género en los niveles municipal provincial y distrital.

Porcentaje Regidoras Nivel Provincial



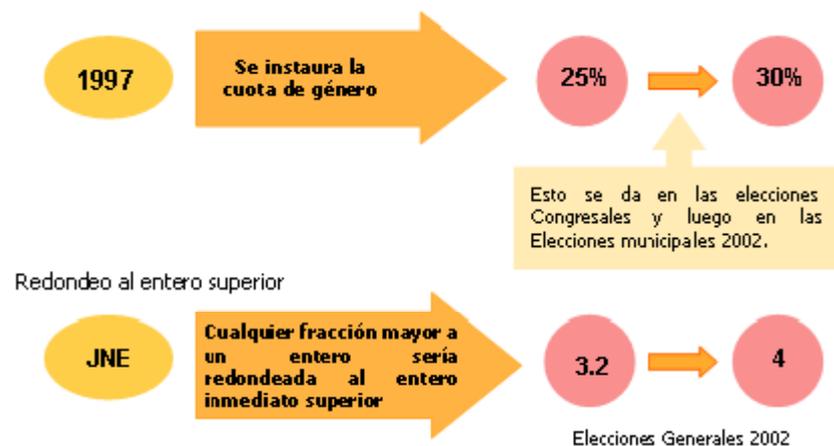
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Estadísticas Generales

Porcentaje Regidoras Nivel Distrital



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Estadísticas Generales

INCREMENTO DEL PORCENTAJE DE LA CUOTA DE GÉNERO DEL 25% AL 30%



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones. Estadísticas Generales

7. Aplicación de las cuotas

Marco legal

El artículo 191^o de la Constitución Política dispone que “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género (...) en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales”.

El artículo 116º de la Ley Orgánica de Elecciones N° 26859, dispone que las listas de candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor de 30% de mujeres o de varones.

El artículo 12º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683, dispone que las listas de candidatos al Consejo Regional deben estar conformadas por un mínimo de 30% de hombres o mujeres.

El inciso c) del artículo 10º de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, establece que la lista de candidatos a regidores debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.²²

El artículo 4º de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino, dispone que los postulantes a representantes al Parlamento Andino requieren los mismos requisitos que los postulantes al Congreso de la República y se rige por la Ley Orgánica de Elecciones.

Reglamento de recepción, calificación e inscripción de listas de candidatos en las elecciones regionales y municipales 2006, aprobado por Resolución N° 1301-2006- JNE.

Se aplican durante el proceso de inscripción de candidatos y su propósito es de incorporar la presencia de representantes de ambos sexos en las listas de candidatos de un partido a fin de dotar de las mismas oportunidades con equidad de condiciones para ser elegido, aplicándose un porcentaje mínimo de 30% de varones y mujeres durante su conformación.

²² Con Resolución N° 1230-2006-JNE, publicada el 11 de julio de 2006, se estableció el número mínimo de candidatos varones o mujeres que deben integrar las listas de candidatos a los Consejos Regionales de la República y con Resolución N° 1247-2006-JNE, publicada el 17 de julio de 2006, se precisa que la cuota de género comprende a los/as candidatos/as a consejeros/as regionales sin incluir al candidato o candidata a la Presidencia y Vicepresidencia de dicho consejo y que dicha cuota se aplica tanto al total de consejeros titulares como al total de consejeros accesitarios.

Etapas para inscripción de candidaturas

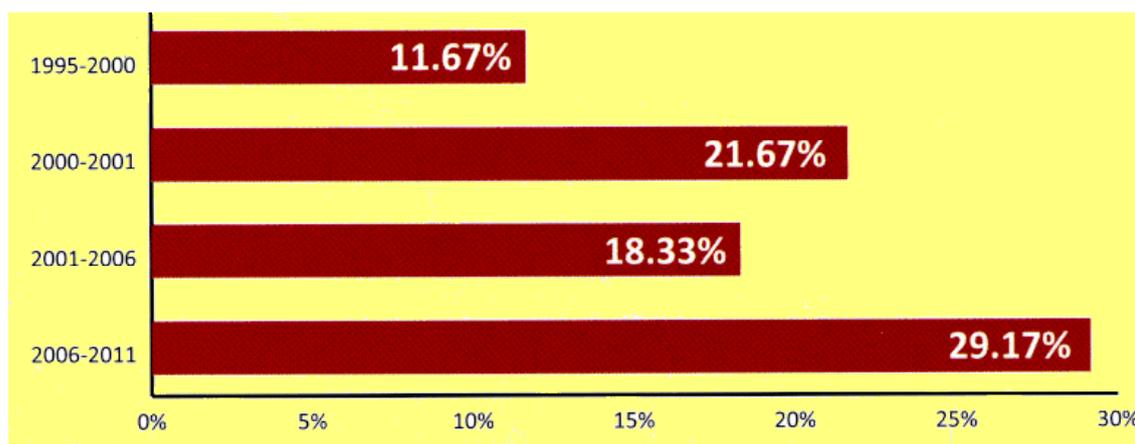
- 1 Etapa de presentación y calificación de solicitudes de inscripción de candidaturas.
- 2 Etapa de formulación y resolución de tachas.
- 3 Etapa de inscripción definitiva de candidaturas.

El proceso de inscripción se lleva a cabo en primer lugar ante el Jurado Electoral Especial; y en segundo lugar por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, quien conoce y resuelve en segunda y definitiva instancia. En ese sentido, las listas de candidatos deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley.

Durante la etapa de formulación y resolución de tachas, la ley estipula que cualquier ciudadano (a) pueda interponer tachas contra las candidaturas presentadas por las organizaciones políticas y finalmente si las listas de candidatos superan esta fase, dando estricto cumplimiento a los requisitos exigidos por la ley, serán inscritas de manera definitiva.

Se evidencia entonces que a partir de la incorporación de la cuota de género en el sistema electoral, significó un incremento de la representación de las mujeres en el ámbito político. Tal como podemos apreciar en el siguiente gráfico, donde para el período 1995-2000 las mujeres representaban el 11.67% y para el período 2006-2011 ésta se incrementó en un 29.17%. Solo en el período de elección 2001-2006 hubo un descenso en este porcentaje.

AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A PARTIR DE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE CUOTAS CON EL 30%



Fuente: Boletín Mujeres Haciendo Política. Cifras, hechos y datos sobre la participación política de la mujer en el Perú.

2. Algunas resoluciones del JNE a favor del derecho de participación política femenina

2.1. Redondeo al inmediato superior

- La Resolución N° 1230-2006-JNE, del 10 de julio del 2006, establece el mínimo de candidatos a los Consejos Regionales de la República para las Elecciones Regionales del 2006. En el siguiente gráfico se demuestra el redondeo para alcanzar el número de consejeros mínimos de varones y mujeres para cada región.

Nº	Regiones	Consejeros para cada región	30% del total de candidatos	Mínimo de candidatos varones /mujeres para cada región
1	Amazonas	7	2.1	3
2	Ancash	20	6	6
3	Apurímac	7	2.1	3
4	Arequipa	8	2.4	3
5	Ayacucho	11	3.3	4
6	Cajamarca	13	3.9	4
7	Cusco	13	3.9	4
8	Huancavelica	7	2.1	3
9	Huánuco	11	3.3	4
10	Ica	7	2.1	3
11	Junín	9	2.7	3
12	La Libertad	12	3.6	4
13	Lambayeque	7	2.1	3
14	Lima	9	2.7	3
15	Loreto	7	2.1	3
16	Madre de Dios	7	2.1	3
17	Moquegua	7	2.1	3
18	Pasco	7	2.1	3
19	Piura	8	2.4	3
20	Puno	13	3.9	4
21	San Martín	10	3	3
22	Tacna	7	2.1	3
23	Tumbes	7	2.1	3
24	Ucayali	7	2.1	3
25	Callao	7	2.1	3
Total		228	68.4	84

- La Resolución N° 1231-2006-JNE, del 10 de julio del 2006, establece en su artículo primero que el mínimo de candidatos varones y mujeres que deben integrar las listas de candidatos a regidores en los consejos municipales provinciales y distritales de la República para las Elecciones Municipales del año 2006 debe hacerse de la siguiente manera:

ORDEN	CONSTITUCIÓN CONSEJO MUNICIPAL	30% DEL TOTAL DE CANDIDATOS	MÍNIMO DE CANDIDATOS VARONES O MUJERES
1	Consejo con 39 regidores 1	1.7	12
2	Consejo con 15 regidores 4	.5 5	
3	Consejo con 13 regidores 3	.9 4	
4	Consejo con 11 regidores 3	.3 4	
5	Consejo con 9 regidores	2.7	3
6	Consejo con 7 regidores	2.1	3
7	Consejo con 5 regidores	1.5	2

Se aplica entonces una primera operación aritmética, por parte del JNE, esto es, aplicar el porcentaje al número de candidatos o candidatas contenidos en la lista y una segunda operación aritmética, donde es necesario establecer el porcentaje que representa, el número ya redondeado.

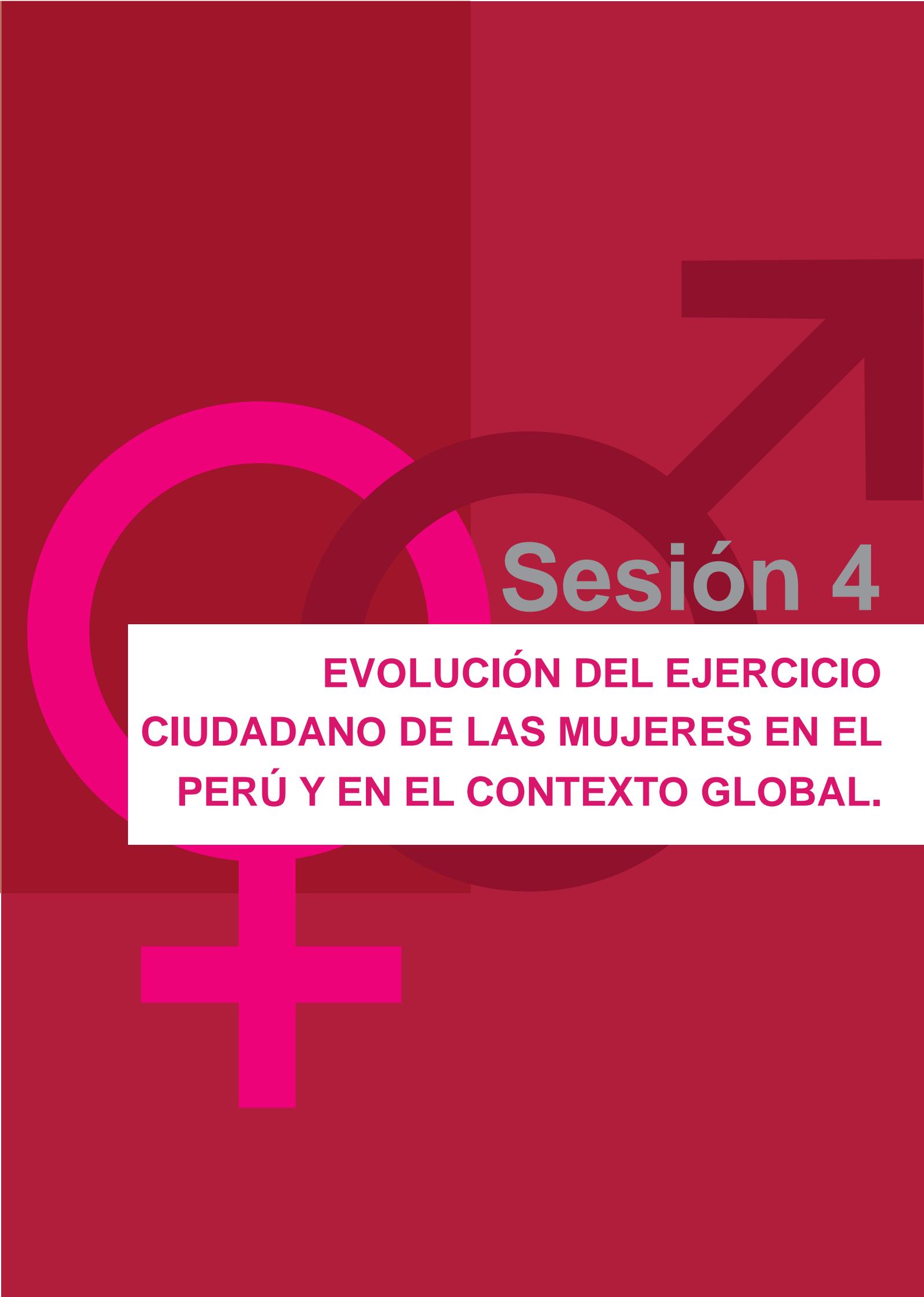
2.2. Universo para el cálculo

- La Resolución N° 1247-2006-JNE, del 14 de julio del 2006, precisa que la cuota de género reconocida por el artículo 12° de la Ley de Elecciones Regionales N° 27683 comprende a los candidatos a Consejeros Regionales sin incluir al candidato o candidata a la Presidencia y Vicepresidencia de dicho Consejo, aplicándose el 30% de varones o mujeres al total de candidatos a consejeros titulares y el 30% de varones o mujeres al total de candidatos a consejeros accesitarios.
- La Resolución N° 1231-2006-JNE, publicada el 11 de julio de 2006, estableció el número mínimo de candidatos varones o mujeres que deben integrar las listas de candidatos a regidores en los Concejos Municipales Provinciales y Distritales.
- La Resolución N° 1234-2006-JNE, publicada el 14 de julio de 2006,

precisa que la mencionada cuota comprende a los/as candidatos/as a regidores/as de los Concejos Municipales provinciales y distritales, sin incluir al candidato o candidata a la Alcaldía de dicho Concejo.

II. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

- Constitución Política del Perú, artículo 191°.
- Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (publicado en El Peruano, el 21 de octubre de 1997).
- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales (publicado en El Peruano, el 14 de octubre de 1997).
- Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (publicado en El Peruano, el 16 de marzo de 2002).
- Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos (publicado en El Peruano, el 1° de noviembre del 2003)
- Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino (publicado en El Peruano, el 15 de octubre de 2004).
- Ley N° 28983, Ley de igualdad de oportunidades (publicado en El Peruano, el 16 de marzo del 2007).
- Resolución N° 1230-2006-JNE (publicado en El Peruano, el 11 de julio del 2006).
- Resolución N° 1231-2006-JNE (publicado en El Peruano, el 11 de julio del 2006).
- Resolución N° 1235-2006-JNE, Reglamentación para la inscripción de candidatos (as) para los Jurados Electorales Especiales (publicado en El Peruano, el 16 de julio del 2006).
- Resolución N° 1247-2006-JNE (publicado en El Peruano, el 17 de julio del 2006).



Sesión 4

**EVOLUCIÓN DEL EJERCICIO
CIUDADANO DE LAS MUJERES EN EL
PERÚ Y EN EL CONTEXTO GLOBAL.**

SESIÓN 4: OTRAS MEDIDAS AFIRMATIVAS: PARIDAD, ALTERNANCIA Y MANDATO DE POSICIÓN (2 horas)

Objetivo: Conocer otras acciones afirmativas que contribuyen a la mejor distribución de los cargos de poder.

I. DESARROLLO DEL CONTENIDO

1. La paridad¹

Es una medida orientada al logro de la igualdad de la mujer en la política, que surge con fuerza en Francia a inicios de la década de los 90. Se atribuye la popularidad de esta propuesta a la publicación del libro *Au pouvoir citoyennes: liberté, égalité, parité* de Françoise Gaspard, Claude Servan-Schreiber y Anne Le Gall², en el que se reclamaba la estricta paridad (50%) entre mujeres y hombres en las candidaturas a las asambleas legislativas de todos los niveles territoriales.

El fundamento que inspiró la propuesta de la paridad fue “reflejar la dualidad de la humanidad, precisamente en aquellos foros en los que se tomaban decisiones que afectaban a la humanidad entera. Si la ley había jugado un papel central en la exclusión secular de las mujeres de la esfera democrática, ahora le competía a la ley misma rescatarlas para garantizar su inclusión en una democracia que pudiese decirse genuina”. De esta manera, se trata también de una “compensación histórica de la desigualdad”.

¹ BERMÚDEZ, Cuotas, paridad y alternancia: una visión comparada, cit., p. 6.

² París, Le Seuil, 1992.

De otro lado, se considera que las propuestas de paridad están conectadas con el concepto de Estado democrático, los valores constitucionales de igualdad y pluralismo político, así como con el efectivo cumplimiento del derecho a la participación política de todas las personas. Por ello, podemos encontrar referencias al concepto de democracia paritaria.

En cuanto a la fórmula de la paridad, en la experiencia comparada encontramos dos variantes:

1.1. El sistema de estricta paridad, que implica igual número de candidatos hombres y mujeres en las listas electorales. Esta fórmula admite un candidato más o menos de alguno de los sexos en razón del número total de escaños. Por ejemplo, si estamos frente a un número impar de cargos de postulación. Este sistema ha sido adoptado por Francia mediante la Ley de 6 de junio del 2000 sobre Igualdad en el Acceso de Mujeres y Hombres a Cargos y Funciones Electivas. Esta norma “requería que, so pena de ser invalidadas, las listas de todos los partidos en las elecciones por listas incluyesen un 50 por 100 de candidatos de cada sexo (más/ menos uno)”.

Por su parte, en Italia la Ley Constitucional núm. 2 del 2001 estableció que, con el fin de lograr el equilibrio en la representación de ambos sexos, las leyes electorales de las regiones con estatuto especial promoverán condiciones de paridad de acceso a las consultas electorales.

1.2. El sistema de paridad flexible. Este sistema propone la paridad con un margen de flexibilidad. Esta fórmula plantea la participación

equilibrada de mujeres y hombres dentro de los rangos de 40/60 es decir, que ninguno de los sexos se encuentre infrarrepresentado en menos de 40% ni sobrerrepresentado en más del 60%. De esta manera se busca un balance, otorgando ciertos márgenes a la situación concreta de los grupos políticos y las realidades de cada territorio. España ha adoptado este sistema en su Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. En este sentido, el artículo 14^o, numeral 4 de la mencionada ley establece el principio de “participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”; y la disposición adicional segunda modifica el régimen electoral general a efectos de introducir la fórmula mínima del 40% de cada uno de los sexos en las listas de candidatos. El caso ecuatoriano resulta interesante pues sus normas plantean que la cuota incremente en cada elección el 5% hasta llegar al 50%, con lo que podríamos calificar su sistema como de progresiva paridad.

2. La alternancia³

La alternancia es una variedad de lo que se conoce como el mandato de posición o de colocación en las listas, que consiste en “la ubicación preferencial de candidatas empleando un criterio numérico”. Asimismo, se le define como “el establecimiento de lugares ‘espectables’ o ‘salidores’ en la lista para ser ocupados por las mujeres”.

Este sistema se orienta al logro de la efectividad de la cuota, dado que los resultados de la aplicación de la misma han demostrado que no es suficiente con el establecimiento de la cuota para garantizar el

³ BERMÚDEZ, Cuotas, paridad y alternancia: una visión comparada, cit., p. 8.

sufragio pasivo. Su éxito dependerá también del sistema electoral en su conjunto, así como de la ubicación que las mujeres tengan en las listas, particularmente en aquellos sistemas de elección proporcional con listas cerradas y bloqueadas.

De esta manera, el “mandato de posición opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan el tipo de lista cerrada y bloqueada. A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original y puede anular los efectos del mandato de posición”. Ello ha sido experimentado con claridad en el Perú pues contamos con ambos sistemas según se trate de la elección al Congreso (listas con voto preferencial) o de las elecciones regionales y municipales (listas cerradas y bloqueadas).

En las primeras, la ciudadanía con su voto puede optar libremente por candidaturas femeninas y reubicarlas en posiciones preferentes al momento de su elección. En las elecciones de los gobiernos subnacionales, por el contrario, el electorado no podrá alterar con su voto la conformación de la oferta electoral planteada por las organizaciones políticas. Por lo tanto, en estas últimas la ubicación de las mujeres en las listas será determinante para su elección. Si no están ubicadas en los primeros puestos dentro de la primera mitad de la lista, no tendrán oportunidad de ser elegidas. En Argentina, la Ley de Cupos Femeninos establece que todas las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. Esta disposición ha ubicado a este país en el segundo lugar con mayor presencia femenina entre los parlamentos de América Latina con un

38,3%. De otro lado, Francia, país pionero en aprobar la paridad en la representación por sexos, “obliga a los partidos políticos a integrar sus candidaturas según el principio de ‘un hombre, una mujer’ y establece sanciones económicas para los partidos que no cumplan con la ley”. En principio si se combina la fórmula de la paridad con la alternancia en la formulación de las listas, podríamos estar ante un mejor escenario para el funcionamiento de la cuota. Sin embargo, su real eficacia dependerá de los cambios que se produzcan en el sistema electoral. Así, un sistema electoral de representación proporcional por lista cerrada y bloqueada ofrecerá un mejor escenario para el cumplimiento de la aspiración de la igualdad política formulada no sólo en términos de oportunidades (igualdad en la postulación) sino también en términos de resultados (posibilidades equivalentes de elección).

De esta manera, para que funcione el sistema de paridad combinado con la alternancia -es decir las listas conformadas por una mujer/un hombre o un Hombre/una mujer- resulta indispensable eliminar del sistema electoral la fórmula del voto preferencial.

3. El caso peruano

Como ya se anotó anteriormente nuestra Constitución Política, en su artículo 191º dispone que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

El artículo 116º de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859 (publicado en El Peruano, el 21 de octubre de 1997), dispone que las listas de

candidatos al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor de 30% de mujeres o de varones.

El artículo 12º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N° 27683 (publicado en El Peruano, el 16 de marzo de 2002), dispone que las listas de candidatos al Consejo Regional deben estar conformadas por un mínimo de 30% de hombres o mujeres.

El artículo 10º de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864 (publicado en El Peruano, el 14 de octubre de 1997) dispuso que “la lista de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener ... [entre otros requisitos], el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos del veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”⁴.

Es importante tener presente que en el caso de las elecciones municipales –y regionales– las oportunidades de las mujeres para salir elegidas tiene relación directa con el lugar que ocupen en las respectivas listas de candidatas/os, pues para este tipo de elecciones se aplica el sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas y la lista ganadora obtiene la mayoría de los asientos de concejales o regidores.

⁴ Texto conforme a la modificación efectuada por artículo 1º de la Ley N° 28869 (publicado en El Peruano, el 12 de agosto del 2006).

El artículo 4º de la Ley N° 28360, Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino dispone que los postulantes a representantes al Parlamento Andino requieren los mismos requisitos que los postulantes al Congreso de la República y se rige por la Ley Orgánica de Elecciones.

Un aspecto pendiente de legislar en relación a las cuotas de promoción de la participación política de la mujer en el Perú es sobre el mandato de posición, que conforme hemos indicado se refiere al lugar que deben ocupar en las listas de postulación a cargos públicos.

Al respecto, nuestros parlamentarios presentaron algunos proyectos de Ley como los que se mencionan:

- Proyecto de Ley N° 2175/2007-CR (Ley de Alternancia en las Elecciones Generales, Regionales y Municipales). Presentado el 4 de marzo del 2008.
- Proyecto de Ley N° 2245/2007-CR (Ley de Alternancia en las Elecciones Generales, Regionales y Municipales). Presentado el 26 de marzo del 2008.

Otra instancia que presentó modificatoria a la Ley N° 26864 fue el JNE sobre el tema de “Alternancia de cuota de género e inclusión de cuotas joven y de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en orden de prelación preferencial” (Proyecto de Ley N° 1688/2007-JNE. Presentado el 3 de octubre del 2007).

Recientemente se ha presentado el Proyecto de Ley N° 3164/200-CR, “Ley que garantiza la suplencia del candidato del mismo sexo en listas a elecciones regionales y municipales y amplía el plazo de subsanación de listas”.

De otro lado es destacable señalar que a decir de las estadísticas, un mecanismo que ha tenido éxito es el voto preferencial, pues ha garantizado de manera complementaria a la ley de cuotas, el acceso a las mujeres en las esferas de representación política en el parlamento⁵. Lo que se busca, ya se ha dicho, es promover la participación de la mujer en los procesos electorales internos y que los partidos políticos tomen en cuenta estas condiciones en sus procesos de elección interna.

II. MARCO NORMATIVO Y LEGAL

- Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales (publicado en El Peruano, el 14 de octubre de 1997).
- Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales (publicado en El Peruano, el 16 de marzo de 2002).
- Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos (publicado en El Peruano, el 1° de noviembre del 2003)
- Proyecto de Ley N° 1688/2007-JNE.
- Proyecto de Ley N° 2175/2007-CR
- Proyecto de Ley N° 2245/2007-CR

⁵ MILOSLAVICH TÚPAC, Diana, "Las cuotas y la participación política de las mujeres", en Chacarera, Revista de la Red Nacional de la Mujer Rural, N° 37, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, Lima, 2008, p. 9 (versión en línea: <http://www.flora.org.pe/pdfs/chac37.pdf>).