



**FACULTAD DE DERECHO**

**LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA  
MUJER EN EL PERÚ: LA REGULACIÓN DE LAS CUOTAS  
DE GÉNERO Y LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**



**PRESENTADO POR  
PAOLA ROJAS GALVEZ**

**ASESOR  
MIGUEL ANGEL SORIA FUERTE**

**TESIS  
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

**LIMA – PERÚ  
2023**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

**Derecho**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA  
MUJER EN EL PERÚ: LA REGULACIÓN DE LAS CUOTAS DE  
GÉNERO Y LA PARIDAD Y ALTERNANCIA EN EL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA”**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADA**

**PRESENTADO POR:**

**PAOLA ROJAS GALVEZ**

**ASESOR:**

**MG. MIGUEL ANGEL SORIA FUERTE**

**LIMA, PERÚ**

**2023**

## **DEDICATORIA**

A mi papá, por enseñarme a soñar en grande.

A mi madre, por enseñarme con el ejemplo la perseverancia.

A mi hermana, por ser ejemplo de fortaleza.

## AGRADECIMIENTOS

Al profesor Alexander Carranza, por su mentoría y enseñarme que la mística colectiva transforma y cambia realidades.

A la profesora Alexandra Molina, por ser amiga y aliada profesional.

A Pedro Hernández, por todo su apoyo e inspirarme a pensar siempre fuera de la caja.

A Aura Arbulú y Annagrazia Cotrina, por enseñarme que el trabajo en equipo es más satisfactorio que el logro individual.

A Gerardo Távara, Karina Huaraca y Yesenia Álvarez, por ser mis referentes profesionales de liderazgos sólidos y consecuentes en la defensa de sus ideas.

Gracias a Silvana Quicaño, Marian Sara y Sarah Meneses por ser cómplices y amigas, en mis momentos más alegres y en mis retos más difíciles.

A Geraldine Cachay, por ser incondicional *in rain or shine*.

Finalmente, a todas aquellas mujeres que luchan día a día contra la corriente desde su tribuna, con la convicción de trabajar por un Perú más equitativo y justo para nosotras y para las que vienen.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

|  |      |
|--|------|
| DEDICATORIA.....   | II   |
| AGRADECIMIENTOS.....   | III  |
| ÍNDICE DE CONTENIDO.....   | IV   |
| ÍNDICE DE TABLAS.....  | VI   |
| RESUMEN.....   | VII  |
| ABSTRACT.....  | VIII |
| INTRODUCCIÓN.....  | IX   |
| CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO.....   | 1    |
| <b>1.1. Antecedentes de la investigación</b> .....                       | 1    |
| <b>1.2. Bases teóricas</b> .....   | 4    |
| <b>1.3. Definición de términos básicos</b> .....                         | 14   |
| <br>   |      |
| CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....                            | 17   |
| <b>2.1. Formulación de Hipótesis</b> .....                               | 17   |
| 2.1.1. Hipótesis Principal.....  | 17   |
| 2.1.2. Hipótesis Secundarias.....  | 17   |
| <br>   |      |
| CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....                       | 18   |
| <b>3.1. Diseño metodológico</b> .....                                    | 18   |
| <b>3.2. Procedimiento de muestreo</b> .....                              | 18   |
| <b>3.3. Aspectos éticos</b> .....  | 18   |
| <br>   |      |
| CAPÍTULO IV: ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA..... | 19   |
| <b>4.1. Introducción</b> .....   | 19   |
| <b>4.2. Participación política</b> .....                                 | 21   |
| 4.2.1 Participación política de la mujer.....                            | 24   |
| 4.2.2 Participación política de la mujer en el Perú.....                 | 32   |
| <b>4.3. Representación</b> .....   | 36   |
| 4.3.1. La representación política de la mujer en el Perú.....            | 42   |
| <br>   |      |
| CAPÍTULO V: ACCIONES AFIRMATIVAS Y CUOTA DE GÉNERO.....                  | 47   |
| <b>5.1. La cuota de género como acción afirmativa</b> .....              | 59   |
| 5.1.1 La importancia de la cuota de género.....                          | 61   |
| 5.1.2 Críticas a la cuota de género.....                                 | 72   |

|  |   |     |
|--|---|-----|
| 5.1.3                                    | La cuota de género en el mundo .....                          | 76  |
| 5.1.3.1                                  | En Europa .....   | 76  |
| 5.1.3.2                                  | En Latinoamérica .....  | 79  |
| 5.1.3.3                                  | La paridad y alternancia: la discusión actual.....            | 85  |
| 5.2.                                     | Compatibilidad constitucional de la cuota .....               | 91  |
| 5.3.                                     | La cuota de género y el test de proporcionalidad .....        | 102 |
| CAPÍTULO VI: LAS CUOTAS EN EL PERÚ ..... |   | 106 |
| 6.1.                                     | Introducción .....  | 106 |
| 6.1.1.                                   | La cuota joven y la cuota indígena.....                       | 107 |
| 6.2.                                     | La cuota de género y la paridad y alternancia en el Perú..... | 109 |
| CONCLUSIONES.....                        |   | 129 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN .....             |   | 133 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|   |                                      |
|---|--------------------------------------|
| Tabla 1. Cuándo y cómo aplican las cuotas .....                           | <b>¡Error! Marcador no definido.</b> |
| Tabla 2. Mujeres en el Parlamento .....                                   | 116                                  |
| Tabla 3. Candidaturas al Congreso de la República 1995 - 2020 .....       | 118                                  |
| Tabla 4. Partidos políticos del Congreso Extraordinario 2020 - 2021 ..... | 123                                  |

## **Resumen**

El presente trabajo de investigación tiene por objetivo analizar las acciones afirmativas con especial énfasis en la implementación de la cuota de género y la paridad y alternancia, así como sus efectos en el mundo y en el Perú, en específico en su aplicación en el Congreso de la República.

Para ello, se optó por una metodología tipo teórico con nivel explicativo, a través del método inductivo con enfoque cualitativo para el análisis de los textos normativos de alcance nacional e internacional, jurisprudencia y resoluciones.

La tesis concluye en que las acciones afirmativas y paridad se encuentran acorde con el derecho constitucional y el derecho internacional, y permite garantizar una mayor representación de las mujeres en las cámaras legislativas.

**Palabras clave:** representación política, participación política, acciones afirmativas, cuota de género y paridad.

## **Abstract**

The objective of this research work is to analyze affirmative actions with special emphasis on the implementation of the gender quota and parity and its effects in the world and in Peru, specifically in its application in the congressional period.

For this, the theoretical type of methodology was chosen with an explanatory level through the inductive method with a qualitative approach for the analysis of national and international normative texts, jurisprudence, and resolutions.

The thesis concludes that affirmative actions and parity are in accordance with constitutional law and international law and allows to guarantee a greater representation of women in legislative chambers.

**Keywords:** political representation, political participation, affirmative action, gender quota and parity.

NOMBRE DEL TRABAJO

**LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN EL PERÚ: LA REGULACIÓN DE LAS CUOTAS DE GÉ**

AUTOR

**PAOLA ROJAS GALVEZ**

RECUENTO DE PALABRAS

**35619 Words**

RECUENTO DE CARACTERES

**194031 Characters**

RECUENTO DE PÁGINAS

**165 Pages**

TAMAÑO DEL ARCHIVO

**328.7KB**

FECHA DE ENTREGA

**Nov 30, 2023 11:55 AM GMT-5**

FECHA DEL INFORME

**Nov 30, 2023 11:58 AM GMT-5**

### ● 13% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 11% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 8% Base de datos de trabajos entregados
- 7% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

### ● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Fuentes excluidas manualmente
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Dr. GINO RIOS PATIO  
Director del Instituto de Investigación Jurídica

GRP/  
REB

## Introducción

Históricamente, las mujeres en el mundo han estado apartadas de las esferas de toma de decisión y liderazgo, pues –a pesar de que el reconocimiento legal del voto fue un hito importante para la participación de la mujer en política- el derecho a ser elegida no estaba materializado; razón por la cual, en la década de los 90, tuvo lugar un fenómeno mundial que puso en la agenda pública la situación política de la mujer, especialmente en América Latina, y gracias a los movimientos feministas.

El reconocimiento jurídico del derecho a la participación política en el Perú no reconoció de manera amplia el ejercicio de este derecho, pues -a pesar que fue reconocido estrictamente para el marco de las elecciones municipales- se exigían requisitos adicionales para su ejercicio, como saber leer y escribir, tener más de 21 años o, en su defecto, estar casadas o tener 18 años si tuvieran hijos; advirtiéndose una participación electoral baja al existir altas tasas de analfabetismo en aquella época.

En las primeras elecciones generales en 1956, después de un proceso de reforma constitucional que permitió el sufragio universal, ninguna mujer postuló a la Presidencia de la República, aunque sí hubo candidatas que aspiraron al Parlamento, tanto al Senado como a la Cámara de Diputados (<sup>1</sup>); resultando 9 mujeres electas de un total de 182 diputados, mientras que de los 54 escaños senatoriales, solo uno fue ocupado por una mujer: Irene Silva de Santolalla, quien se convirtió en la primera senadora del país.

---

<sup>1</sup> En esos momentos nuestro Congreso de la República era bicameral (Art. 89 de la Constitución de 1933).

Si bien han pasado más de 50 años desde aquella oportunidad, según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), las mujeres conforman actualmente el 52,1% de la población peruana, por lo que bien cabría preguntarse ¿por qué dicho porcentaje poblacional no se refleja en la representación ciudadana de la mujer al interior de nuestro Congreso de la República?

En el contexto internacional, tuvieron lugar varios espacios -como Foros y Conferencias de discusión- cuyo objetivo fue reconocer la desprotección de los derechos de las mujeres, siendo uno de los más relevantes en el ámbito regional la Quinta Conferencia Panamericana realizada el 3 de mayo de 1923, donde se acordó brindar mayor apoyo económico sobre la forma de eliminar la discriminación estructural y jurídica de las mujeres, con el propósito que puedan ejercer de manera efectiva sus derechos.

Un tiempo después, los Estados -incluido el Perú- se comprometieron a adoptar acciones respecto a la inclusión de la participación política de las mujeres en los términos contemplados en la “Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW) en 1994, donde se reconoció la desigualdad material existente, proponiéndose como una medida concreta para eliminar la discriminación contra las mujeres, las *acciones afirmativas* -también llamadas *medidas de discriminación positiva*-, cuya principal característica es la temporalidad.

Dentro de tal perspectiva, en nuestro país, la cuota de género se implementó en 1997, estableciendo un mínimo del 25% de hombres o mujeres para la conformación de las listas de candidaturas regulados en la Ley Orgánica de Elecciones y la Ley de Elecciones Municipales <sup>(2)</sup>, porcentaje que fue modificado durante el gobierno transitorio del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), cuando se amplió la cuota al 30%.

Luego de veinte años de la regulación de la cuota, se aprobó en el 2019 una regulación que de manera progresiva aumentaba la aplicación de la cuota en 40, 45 y 50%, respectivamente. Sin embargo, un año más tarde, con la aprobación de la Ley N° 31030, la aplicación de la paridad y alternancia tuvo efectos inmediatos, habiendo marcado un hito en el Perú: el mayor número de mujeres electas.

En el Perú, bueno es resaltar que las cuotas no fueron acompañadas de otro tipo de acciones afirmativas, siendo tal vez esta la causa por la que no han tenido el impacto esperado en las listas de los partidos políticos; por lo que la aplicación de la paridad y alternancia fue imprescindible para romper el techo de cristal.

Lo señalado anteriormente tiene sustento en la evolución histórica de la participación de la mujer peruana en el ámbito político, comprendiendo la clásica doble dimensión del derecho al voto (de elegir y de ser elegido), por lo que sigue siendo parte de una agenda pendiente, desde la óptica académico-jurídica, la

---

<sup>2</sup> Mediante la Ley N 26859, Ley Orgánica de Elecciones se estableció que las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones (Art. 116); mientras que en Ley N 26864, Ley de Elecciones Municipales se señaló que las listas de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener el número correlativo que indique la posición de los candidatos a Regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres (numeral 2 del Art.10).

necesidad de perfeccionar iniciativas legislativas que, a modo de acciones afirmativas, resultaron en la paridad y alternancia, debiendo incluir regulaciones adicionales para lograr una suficiente representación de la mujer en el Parlamento y garantizar el cumplimiento por parte de los partidos políticos.

En otros países donde la cuota de género ha sido implementada, fue primordial el acompañamiento de otras medidas que procuraban equilibrar una situación de desigualdad social, cultural y económica, por lo que, como se analizará en capítulos posteriores, la paridad y alternancia ha sido acogida por otros países en la región.

Así las cosas, el desarrollo de este trabajo tiene por objetivo responder las siguientes interrogantes:

- a) *¿La cuota de género y la paridad y alternancia aplicada en las listas al Congreso de la República ha garantizado la participación política de mujeres?*
- b) *¿La cuota de género y la paridad y alternancia son compatibles con el derecho de igualdad, de acuerdo con el marco constitucional peruano y con los estándares internacionales?*

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

### **1.1. Antecedentes de la investigación**

Habiendo sido la cuota de género mayormente abordada desde la óptica politológica y sociológica, es razonable que exista mayor cantidad de investigaciones de esas disciplinas, las mismas que deben ser tomadas en cuenta debido a que el Derecho es multidisciplinario.

Un estudio desde la óptica sociológica, realizado por Susana Franceschet en Chile (2008, Pág 207), señala que –además que el diseño del sistema electoral puede dificultar la elección de representantes mujeres- las mujeres no son discriminadas por los votantes, sino más bien debido a los estereotipos de género acerca de sus perspectivas electorales que lleva a los partidos a favorecer a candidatos masculinos, quienes son percibidos con mayores perspectivas de éxito electoral, es decir, desde la etapa de selección de candidatos.

Es un hecho cierto que, en los diversos países de Latinoamérica donde se ha consagrado, la cuota de género ha tenido un impacto distinto, lo cual –conforme lo sostiene Archenti (2007, pág. 188)- se encuentra estrechamente relacionado a los condicionamientos existentes para su efectividad en cada sociedad política en concreto, los cuales varían a partir de los siguientes factores: a) ciertos rasgos de

la cultura política, b) las características particulares del sistema electoral, y c) los contenidos de las normas que establecen la acción afirmativa.

Por otro lado, entre los beneficios de contar con la cuota de género se cuentan: a) incorporar mandatos de posición que garanticen lugares elegibles para las candidatas o mecanismos de alternancia y secuencialidad entre géneros, b) integrar candidaturas titulares y suplentes o plantear mecanismos de reemplazo por género, c) contemplar sanciones por incumplimiento de la cuota, y d) no permitir excepciones en la aplicación de la ley (Caminotti & Freidenberg, 2016); de ahí que Verónica Aranda (2015) concluya en la estrecha vinculación de los conceptos de democracia y el sistema de cuota, cuando señala:

Una estrategia de equidad refiere a la incorporación de un sistema de cuotas a los regímenes democráticos, así su introducción se justifica como una medida temporaria y correctiva, que debe ser un medio —y no convertirse en un fin en sí misma— para dar posibilidades reales a las mujeres de competir en condiciones de igualdad con los hombres. (Pág. 383)

Sobre la representación, Alejandra Navarro (2015) enmarca la finalidad de las cuotas señalando que éstas buscan satisfacer la representación en sus dos alcances descriptivo y sustantivo: el primero, procura evidenciar numéricamente la conformación de mujeres en determinado espacio; mientras que el segundo intenta poner en agenda las prioridades de las necesidades que puedan tener las mujeres. Como consecuencia de ello, no sería del todo exacto establecer una *checklist* de prioridades, tal como señala Franceschet (2008, Pág. 65) cuando afirma que “el

concepto de intereses de las mujeres en cualquier contexto en particular siempre estará abierto a definiciones alternativas”.

Finalmente, Violeta Bermúdez (2018) brinda diversas propuestas normativas para el actual diseño del sistema electoral, entre las cuales destacan las figuras de la alternancia, la sanción al acoso de candidatas y la suplencia; precisando que esta última, se refiere a la posibilidad de renuncia que puede realizar una candidata electa para que la persona suplente sea siempre del mismo sexo del titular, justificándose esta exigencia en la práctica que tiene lugar en algunos países donde se busca esquivar los requisitos legales de paridad <sup>(3)</sup>.

Desde la óptica politológica, Matland (1998) concluye que las listas cerradas y bloqueadas son más efectivas para las mujeres a comparación de las listas cerradas y desbloqueadas, incluyendo el impacto del voto preferencial, puesto que durante 25 años fue utilizado en Noruega, evidenciando que sin voto preferencial más mujeres hubiesen tenido posibilidades de ser electas. Así como también, un diseño institucional con las reglas claras (en lo normativo), variarían los resultados del impacto de la cuota en la región latinoamericana (Caminotti & Freidenberg, 2018).

Por otro lado, se han encontrado tesis que abordan de manera indirecta algunos aspectos tratados en el presente trabajo de investigación.

---

<sup>3</sup> El partido de extrema derecha belga *Vlaams Belang* sustituyó por hombres a dos mujeres que ocupaban el segundo puesto en las listas a Europa y al Parlamento flamenco.

## 1.2. Bases teóricas

Para el desarrollo del presente trabajo de investigación, abordaremos algunos alcances teóricos sobre los que cimentamos el análisis realizado.

En primer lugar, es indispensable abordar el concepto de *igualdad* partiendo de su doble condición -como principio y como derecho fundamental, aspecto sobre el que el Tribunal Constitucional ha señalado:

En cuanto a principio, constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo, esto es, la titularidad de la persona sobre un bien constitucional, la igualdad, oponible a un destinatario. (Exp. N° 00045-2004-PI/TC, f. 20).

Por el objeto de estudio de esta investigación, lo que nos compete analizar es la igualdad como derecho fundamental, concepto que –de acuerdo a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”)- en su Opinión Consultiva N°4 (1984, Párr. 55) “se desprende directamente del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”.

Otra definición brindada por Landa (2017, Pág. 32) sostiene que el derecho de igualdad es el “mandato que impone obligaciones al Estado a fin de superar aquellas situaciones de desigualdad material que dividen a las personas”; es decir,

el Estado reconoce a todas las personas como iguales y por ello prohíbe toda forma de discriminación o de tratamiento diferente no justificado.

Así las cosas, se desprende -contrario sensu- que la justificación de alguna modalidad de trato diferenciado se basa en nuestras propias capacidades y aptitudes con la finalidad de superar las desigualdades y que, por lo tanto, no resulta discriminatorio siempre que cuente con una justificación objetiva y razonable.

Contrariamente a las definiciones realizadas, Comanducci (1995, Pág. 86) distingue dos conceptos de igualdad “(i) No puede instituirse o justificarse ningún trato diferencial entre los hombres en función del sexo, la raza, la lengua o la religión, y (ii) todas las personas tienen iguales derechos fundamentales”; por lo que, para el mencionado autor, debe entenderse que el derecho de igualdad no admite ninguna distinción entre las capacidades o aptitudes.

Ahora bien, el entendimiento del derecho a la igualdad parte por concebirlo en los dos sentidos que señala Landa (2017): como *igualdad formal*, que supone un mandato de igualdad ante la ley, y como un mandato de *igualdad en la aplicación de la ley*. En cuanto a la primera, esta noción ha sido abordada en nuestro ordenamiento jurídico, a nivel constitucional y normativo, a pesar de que no necesariamente se refleja esta igualdad en el ejercicio de estos derechos.

Por su parte, el Tribunal Constitucional destaca dos aspectos centrales sobre el derecho de igualdad: a) la abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional

tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable; y b) La existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas (STC N° 00018-2003-AI/TC, f. 19).

Se puede advertir que el derecho a la igualdad cuenta con una inherente dimensión relacional, en la medida que su vulneración se puede materializar en el ejercicio de otros derechos fundamentales, como explica Landa (2017). Un claro ejemplo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante "PIDCP") (1976), que –en sus artículos 3 y 4- garantiza a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos sin discriminación: *contrario sensu*, si son discriminados en el ejercicio de sus derechos civiles o políticos estaríamos también vulnerando su derecho a la igualdad en su dimensión política.

Asimismo, la Corte IDH ha sostenido en su Opinión Consultiva N° 18 (2003, Párr. 101) que el derecho de igualdad "pertenece al *jus cogens*, ya que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico", por lo que la obligación del Estado peruano es no solamente reconocer este derecho, sino también desarrollar distintos mecanismos para su protección y promoción.

De igual modo, en esa misma Opinión Consultiva (2003, Párr. 78) enfoca este tema a la luz de la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando señala:

"(...) el deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la

supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías”.

En esa misma línea, años más tarde, en *el Caso Yatama v. Nicaragua* (2005), la Corte IDH señaló:

Es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. (párr. 195)

Igualmente, en el *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay* (2006), la Corte IDH sostuvo que la legislación por sí sola no es suficiente para garantizar los derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, “la CADH”), y que esa efectividad comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (párr. 167).

Esto es reforzado también por Rocío Villanueva (2008), para quien la obligación de respetar el derecho a la igualdad no se cumple con la sola expedición normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino que, además, requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales, sobretodo aquellos grupos

históricamente excluidos de una participación ciudadana plena tanto en el reconocimiento jurídico como en su ejercicio material.

En sede nacional, según jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional el derecho de igualdad supone tratar “igual a los que son iguales” y “distintos a los que son distintos” (STC N° 00016-2002-AI/TC, f. 11), líneas jurisprudenciales que han sido seguidas por Rubio, Eguiguren y Bernales (2017, Pág. 147) cuando señalan que la acción positiva procede cuando un grupo de personas tiene desventaja de algún tipo, pudiendo “(...) la autoridad (...) tomar medidas correctivas en favor de quienes tienen la desventaja, a fin de que logren ponerse en pie de igualdad de medios y oportunidades”, agregando que “la acción positiva supone siempre un juicio de valor, en el que se elige entre la libertad de las personas y la intervención estatal para hacer correcciones”.

En forma adicional, Miguel Carbonell (2003) aborda la igualdad en su dimensión política, la cual tiene una estrecha relación con el concepto de democracia, en tanto supone el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones y formulación de soluciones para problemas públicos, así como en los espacios donde participen a través de la función legislativa; siendo plenamente válida la afirmación de Bovero (2002, Pág. 26) cuando señala los rasgos igualitarios de la democracia: a) la democracia consiste en la atribución a cada cabeza de un voto, es decir, de una cuota igual de participación en el proceso de decisión política; b) esta atribución igualitaria se justifica basándose en el reconocimiento de que los juicios, las opiniones y las orientaciones políticas de todos los individuos considerados tienen igual dignidad; y c) sobre la dignidad política de los individuos.

Algunos autores, destacan en esa línea que la democracia reúne un conjunto de elementos, entre ellos la representatividad, pues como señala Touraine (1994, Pág. 117): “no hay democracia que no sea representativa”, lo cual también ha sido enfatizado por Cobo (2013, Pág. 30) al sostener que “no hay democracia política legítima que excluya a la mitad de la población”. Es así, que la concepción de democracia está alineada con la finalidad que tienen las cuotas de género como medida afirmativa.

En segundo lugar, es importante hacer referencia a las denominadas **medidas afirmativas**, que fueron objeto de discusión en la década del 80, cuando –después de la notoria ausencia de la participación política de la mujer- se impulsaron espacios de intercambio de experiencia de los Estados, como las plataformas de acción de las Conferencias Mundiales de Nairobi (1985) y Beijing (1995), que procuraron corregir este desequilibrio en la representación; quedando demostrado que la introducción de estas medidas fueron sumamente eficaces en términos de ampliación de los márgenes de representación por género, al haber logrado incrementar la participación femenina en la composición de las cámaras, tal como concluye Archenti (2008).

Sobre el concepto de las acciones afirmativas, Powell Jr (2004) lo define en dos acepciones claramente diferenciadas: la primera, analiza cómo los votos se traducen en escaños (en el análisis de las instituciones electorales formales), mientras la segunda incide en cómo esos resultados generan una estructura de

intereses (en el análisis de sistemas partidarios y dinámicas de toma de decisiones).

Una tercera noción teórica necesaria para esta investigación, la *constituye la cuota de género*, que fuera definida por Gilas (2015, Pág. 189) como “el mecanismo más efectivo y rápido para lograr un incremento cuantitativo en la representación política de las mujeres (...), por supuesto el éxito depende de su diseño”. Al igual que la efectividad depende también del diseño, Lombardo y Verge (2017) señalan que para el caso de las medidas afirmativas, deben converger los siguientes elementos: i.) el criterio de paridad en uso, ii.) el periodo de implementación establecido y iii.) los incentivos proporcionados para su cumplimiento efectivo; posición coincidente con Dahlerup y Freidenvall (2005), para quienes la sanción ante su incumplimiento y la obligatoriedad resultan de suma importancia para su efectividad.

Es importante destacar, además, que la implementación de la cuota de género no pretende solucionar *de facto* una situación social existente, aunque la incorporación de medidas legislativas que la implementen contribuye en forma sustantiva a la igualdad en la medida que incorpora a las mujeres en los puestos de toma de decisión y esferas partidarias.

Una cuarta noción teórica, es la *paridad* que de acuerdo con la Norma Marco de Democracia Paritaria (2016), la define como “medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado” (Párr. 4.3.)

Los argumentos de quienes se resisten en implementar la cuota de género se basan en cuestionar la capacidad de liderazgo de la mujer, su supuesta falta de interés en política y, también, el irrespeto de la meritocracia; situación que ha sido resumida por la ministra Claudia Pascual en Chile, citada en Reyes-Housholder (2018), cuando señala que cada vez que se plantean más espacios para que las mujeres puedan competir se infiere a los problemas y a falta de capacidades de manera rápida, mientras que cuando hay liderazgos y candidaturas de hombre nadie cuestiona sus habilidades para conducir grupos humanos.

A pesar de los cuestionamientos advertidos, en la actualidad son 137 países que cuentan con una regulación de cuota de género, ya sea a nivel constitucional, de legislación electoral o de normatividad partidaria interna, según datos de Quota Project (4).

Completando el marco teórico de esta investigación, es importante aludir fenómenos de la **representación y participación política**. Al respecto, Rodríguez (2007) destaca que la representación política desempeñó un rol importante en el desarrollo de los sistemas occidentales, y al mismo tiempo, resalta el hecho de que también se ha convertido en un obstáculo para que la democracia continúe desarrollándose, señalando como prueba de ello la generación de distintos espacios, plataformas e instrumentos internacionales que tienen como objetivo

---

<sup>4</sup> Disponible en: <http://www.quotaproject.org>. Revisado el: 14 de junio de 2023.

comprometer a los Estados en adoptar nuevas medidas para que logren consolidar democracias más participativas y más sólidas.

Siendo la representación un fenómeno que supone la interacción de la ciudadanía, partidos políticos y Estado, Luna (2007, Pág. 429) señala que “dentro de una democracia representativa los partidos proveen un puente esencial entre el Estado y sociedad, haciendo factible la gobernabilidad democrática, contribuyendo a generar vínculos de rendición de cuentas y responsabilidad”, idea que también fue asumida por Jellinek en su oportunidad (1981, Pág. 429), cuando señaló que la representación supone “la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad última”.

De lo mencionado, se colige que la representación puede ser entendida como la reproducción de las características sociales y políticas de los representados en los representantes (Vicente, 2008); en clara alusión a la “representación espejo”, de acuerdo a Cotta (1994), o “representatividad”, “ semejanza” o “similitud”, según Sartori (2002). Al mismo tiempo, y como se ha mencionado, la representación también se refiere a la canalización de las demandas e intereses de los representados en políticas públicas (Vicente Castro, 2008)

Estrechamente vinculada a la representación política se encuentra el tema de la participación. Pero, ¿cómo la representación política se interrelaciona con la participación política? Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la participación política constituye un derecho de contenido amplio que implica la

intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad (Exp. N° 05741-2006-PA/TC, f. 3); añadiendo -al amparo del Artículo 43 de la Constitución de 1993 <sup>(5)</sup>- que “el principio democrático no solo se fundamenta en el Estado social y democrático de derecho, en general, sino que, de manera más concreta, articula las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones partidarias, las entidades privadas” (Exp. N° 00003-2006-PI/TC, f. 28). En otras palabras, “se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional” (derecho de voto, referéndum, etc.) (Exp N° 00003-2006-PI/TC, f. 29).

Finalmente, nuestro máximo intérprete de la Constitución señala que:

la democracia se fundamenta en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado, por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es el presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales. (Exp. N° 04677-2004-PA/TC, f. 12)

Dicho de otro modo, la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales es una expresión también democrática que debe ser resguardada por el Estado en la medida que pueda satisfacer y ejercer sus derechos.

---

<sup>5</sup> El Art. 43 de la Constitución Política de 1993, señala:

“Art. 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”.

Finalmente, la importancia de la participación radica en que su configuración es trascendental en un modelo de Estado social y democrático de derecho, como señala Rubio et al. (2017), pudiéndose afirmar que la participación tiene una íntima vinculación, de género a especie, entre la participación política y los derechos políticos, puesto que su vinculación está conectada a varios derechos y, entre ellos, a la no discriminación, pues la participación exige igualdad de condiciones en su interacción con los demás tomando en cuenta que el grado de participación de la ciudadanía en la historia no era uniforme, puesto que la categoría “ciudadanía” se encontraba condicionada a elementos como el sexo, la condición racial o étnica, entre otros supuestos que limitaba una participación política igualitaria.

### 1.3. Definición de términos básicos

- **Participación política:** Para Brussino, Rabbia, & Sorribas (2009):

La participación política incluye todos aquellos comportamientos que realizan personas y grupos para influir en los asuntos públicos: a través de estas prácticas los ciudadanos explicitan sus preferencias respecto a qué tipo de gobierno debe regir una sociedad, cómo se dirige al Estado, y cómo aceptan o rechazan decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales. (Pág. 279)

- **Representación política:** En opinión de Pereira Menaut (1997):

La representación consiste en que una persona ‘haga presente’, ‘represente’ o sustituya a otra ausente, actuando en su nombre e interés

frente a terceros, con la capacidad para comprometer la responsabilidad del representado, siendo propiamente una sustitución capaz de producir efectos jurídicos. (Págs. 237-238)

- **Igualdad:** Badeni (2006, Pág. 480) expresa que “la igualdad es la nivelación externa de los hombres para el ejercicio de la libertad”.
- **Acción afirmativa:** Según Rodríguez (2009, Pág. 635), “genera un marco institucional apropiado para proveer un equilibrio óptimo entre el logro de un grado social de cooperación necesaria para asegurar el funcionamiento adecuado de la sociedad y el de la protección de los derechos”.
- **Cuota de género:** Según Krennerich (M. Gilas, 2015) esta medida afirmativa busca elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género, y establece una participación mínima de candidatas en las elecciones.
- **Parlamento:** Según José Antonio Alonso de Antonio (citado en Ponce, 2015) lo define como “el órgano político encargado principalmente de elaborar y aprobar las leyes y formado por una o dos cámaras, cuyos miembros son elegidos, en los países democráticos, por los ciudadanos con derecho a voto”.
- **Paridad:** De acuerdo con la Norma Marco de Democracia Paritaria (2016) en su artículo 4.3., se define como la “medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos

decisorios del ámbito público y privado. Entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática”.

- **Partidos Políticos:** De acuerdo a Burke los partidos políticos son “un cuerpo de hombres unidos, para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”. (2012, Pág. 36)

## **CAPÍTULO II: FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

### **2.1. Formulación de Hipótesis**

#### 2.1.1. Hipótesis Principal

- La cuota de género y la paridad y alternancia no garantizaría la suficiente representación política de las mujeres en el Congreso de la República si no se hacen algunas variaciones al sistema electoral vigente.

#### 2.1.2. Hipótesis Secundarias

- La cuota de género y la paridad son medidas compatibles con el marco constitucional peruano.
- La implementación de mejora normativa a la actual Ley de Paridad y Alternancia impactaría positivamente en el propósito de promover la mayor participación política de las mujeres en el Congreso de la República.

## **CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. Diseño metodológico**

La información utilizada para el desarrollo de la presente investigación será la obtenida del análisis de los distintos textos normativos a nivel nacional y la regulación internacional sobre los temas que se abordarán; razón por la cual nos encontramos ante una investigación de tipo teórico, con nivel explicativo a través del método inductivo con enfoque cualitativo.

En forma adicional, se tomará en cuenta la revisión de la jurisprudencia nacional e internacional. Así, a nivel interno, se analizarán los precedentes del Tribunal Constitucional por ser el máximo intérprete de la Constitución peruana, mientras que -a nivel internacional- se analizará la jurisprudencia y los informes, las opiniones consultivas y los casos contenciosos que aporten interpretaciones significativas sobre derechos humanos, que hayan sido emitidas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos.

### **3.2. Procedimiento de muestreo**

No cumple.

### **3.3. Aspectos éticos**

El trabajo se encuentra en cumplimiento del Decreto Legislativo N° 822, Ley sobre el Derecho de Autor y en cumplimiento del sistema de citado APA (Asociación Americana de Psicología) para efectos del trabajo de investigación.

## CAPÍTULO IV: ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

### 4.1. Introducción

Los términos “participación” y “representación” políticas son como dos caras de una misma moneda, ya que están llamados a coexistir en una democracia, siendo el binomio básico para la estabilidad social y la gobernabilidad, como lo explica Casas (2009).

En tiempos donde la democracia debe adecuarse a una ciudadanía cambiante, a una perspectiva multiculturalista <sup>(6)</sup>, Young (2000) reconoce que los grupos históricamente excluidos se encuentran en una posición de desventaja debido a un tardío reconocimiento jurídico de su participación en forma igualitaria, debiendo por ello existir medios institucionales que permitan incorporarlos en los espacios políticos y, de ese modo, puedan también ser representados; lo cual se torna en una necesidad imperiosa debido a que, hoy en día, la participación de una ciudadanía con rasgos y demandas diversas, no cuenta con representación suficiente en los espacios públicos, a lo que se suma la dificultad de encontrar actores que puedan articular sus necesidades, perdiéndose de vista así que esta ausencia puede generar crisis institucionales por falta de legitimidad ciudadana que pueden, inclusive, llevar a la ingobernabilidad.

---

<sup>6</sup> En opinión de Kymlicka y Norman (1997, pág. 31) sostienen: “si se define la ciudadanía diferenciada como la adopción de uno o más de estos derechos grupales diferenciados, entonces virtualmente toda democracia moderna los reconoce en alguna forma”.

Tomando esa perspectiva en cuenta, el concepto histórico básico de la democracia ateniense ha sido actualizado en una democracia más moderna que procura incorporar e involucrar la diversidad de una sociedad civil cambiante, a través de una representación que la materialice. Bien señalaba Sartori (1992) que la democracia es un ideal y que, de no ser promovido, no podríamos tener una democracia real que incorpore aquella diversidad social en espacios tradicionales de participación ciudadana y política.

No siendo objeto de esta investigación la ciudadanía multicultural sino la participación política de la mujer, cuya inclusión ha sido materia de diversos estudios y también el desarrollo de normativa internacional; asumimos la postura de Archenti (2003, Pág. 3) respecto de los tres (03) ejes en que ésta se sustenta: i.) la representación política y sus diversas expresiones institucionales en el sistema democrático, ii.) la participación como expresión directa de demandas y opiniones, y iii.) el reconocimiento sociocultural en términos de igualdad y equidad; advirtiendo que esta investigación solo hará referencia a las dos primeras.

Y es que, como hemos adelantado, consideramos que la participación política y la democracia son dos conceptos históricamente interrelacionados, respecto de los cuales existe la necesidad de contextualizar y entender el dinamismo de su interrelación y significado, razón por la cual abogar por la representación y protección de diversos grupos de la sociedad supone asumir un concepto moderno de democracia, siendo la democracia paritaria una de sus más destacadas expresiones, conforme profundizaremos en líneas posteriores.

## **4.2. Participación política**

Si bien el voto, como derecho y su respectivo ejercicio, ha sido una de las formas más tradicionales de participar en los asuntos públicos de la ciudad, es bueno precisar que no constituye un fin en sí mismo puesto que son muchos más los elementos que han de confluír para que, modernamente, se pueda hablar de Democracia y Estado Democrático de Derecho.

Así, para analizar la importancia de la participación política, debe partirse de su doble dimensión, como derecho humano y como derecho constitucional. En su primer ámbito, de acuerdo con Pérez (1998) cuando establece que los presupuestos del consenso sobre el que se debe edificar una sociedad democrática entran en un rol trascendental los derechos fundamentales; los cuales -según Prieto (1992, Pág. 20)- asumen una “cualidad legitimadora del poder” que los erige como “reglas fundamentales para medir la justificación de las formas de organización política”.

En su dimensión constitucional, coincidimos con la óptica de Castillo Córdova (2003) y su entendimiento de la persona humana como el eje central de toda realidad jurídico-político y social del Estado peruano que inspira la pauta hermenéutica recogida en el artículo 1 de la Constitución Política peruana de 1993, y que la consagra como fin supremo del Estado. A partir de dicha concepción, los derechos políticos son considerados como derechos fundamentales íntimamente

vinculados a la democracia constitucional, como lo hace notar Ferrajoli (2001) cuando señala:

(...) no solo la democracia garantiza las luchas por los derechos, sino que estos garantizan a la vez la democracia: una ofrece a las otras los espacios y los instrumentos jurídicos, que son esencialmente los derechos de libertad, y las otras aseguran a los derechos y a la democracia los instrumentos sociales de tutela efectiva y alimentan su desarrollo y realización. (Pág. 934)

Resulta evidente, pues, que la participación política es trascendental para la existencia, desarrollo y consolidación de una democracia, ya que -de no existir una ciudadanía que ejerza de manera efectiva este derecho- es imposible que las decisiones públicas puedan satisfacer las necesidades de una población, en tanto sus demandas son desconocidas por las autoridades.

Otro aspecto importante a resaltar respecto de la participación ciudadana, es lo que señala García De Enterría (1991) como parte del control que realizan los gobernados del ejercicio del poder de los gobernantes, en una lógica donde el poder se encuentra también en la sociedad, de manera que las distintas formas de participación política ciudadana puedan incidir en esa voluntad del Estado, sabiendo que existe una ciudadanía vigilante que actúa a través de los diversos mecanismos institucionales de control ciudadano.

Así las cosas, uno de los componentes más importantes del progreso de las sociedades democráticas reside en el reconocimiento de derechos y de las inherentes garantías para su protección, pero -sobre todo- en el entendimiento y convicción colectiva que los derechos consagrados puedan efectivizarse en la dinámica social cotidiana, fenómeno al que Durango (2007, Pág. 194) hace referencia cuando advierte que “el progreso de la democracia constitucional, se mide precisamente con la expansión de los derechos y de su accionabilidad”.

Para hacer efectivos estos derechos, en un primer momento se exige saber qué tipos constituyen una prioridad en una sociedad diversa y plural, por lo que -como explica Archenti (2003)- la participación termina siendo un concepto y una instancia necesarios para construir un sistema representativo, a lo que añadimos que el mismo se articula a través de un engranaje que empieza con la participación, sigue con la representación política establecida institucionalmente, y finaliza con la satisfacción de demandas ciudadanas, formando así una articulación social y política.

A nuestro modo de ver, esta es la razón por la que Pérez Royo (2000) afirma que la participación política es un vehículo a través del cual la igualdad constitucional penetra en el Estado y, para alcanzarla, es importante que se incorpore no solo como un reconocimiento de un derecho humano y como una pauta moral, sino que también requiere que el Estado realice este acto de positivización para que se conviertan en exigencias plenamente jurídicas (Castillo Córdoba, 2003).

En resumen, los derechos políticos en general y, concretamente, el de participación política ciudadana, permiten incorporar la opinión de la ciudadanía a través de las distintas formas de intervención popular en la dinámica social de toma de decisiones colectivas, mecanismos que institucionalizan las demandas y las llevan a los espacios de toma de decisión; por lo que, en la medida que exista una mayor inclusión de la sociedad civil en los diversos espacios públicos de participación, se podrá identificar las problemáticas sociales y, por lo tanto, se podrá arribar conjuntamente a soluciones.

#### **4.2.1 Participación política de la mujer**

Asumiendo el derecho al voto como uno de los principales pilares de la democracia, en tanto voluntad y expresión legitimada por el pueblo, es importante advertir la doble dimensión que lo caracteriza, a partir de sus acepciones activa (el derecho de elegir, o votar) y pasiva (la posibilidad de ser electo o electa).

Sobre la primera acepción, el reconocimiento universal y formal de los derechos se dio a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que hizo extensivo este derecho a todas las personas sin discriminación, señalando además que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos (Art. 21) <sup>(7)</sup>.

---

<sup>7</sup> El artículo 21 dispone:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

En esa misma línea, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, "PIDCP") (1966) reconoce en su artículo 3 <sup>(8)</sup> que los Estados deben garantizar el goce efectivo de estos derechos en clave de igualdad; reconociendo específicamente en el artículo 25 <sup>(9)</sup> los derechos de participar en la dirección de asuntos públicos, de ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, pero, sobre todo, el derecho de tener acceso a las funciones públicas de su país, en condiciones generales de igualdad.

Sin embargo, estos dos instrumentos internacionales, si bien marcaron un hito en materia de derechos humanos a través de una protección y reconocimiento internacional, fueron insuficientes para reconocer la importancia de la participación política de la mujer, por lo que se hizo necesario contar con un instrumento y órganos específicos (comités) que abordaran la temática de la mujer en toda su dimensión a partir que los Estados asumieran el compromiso de velar por consignas básicas para su ejercicio efectivo, sin discriminación de sus derechos.

El instrumento matriz de reconocimiento de los derechos de la mujer de manera universal fue la CEDAW (1979) de las Naciones Unidas, instrumento trabajado

---

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

<sup>8</sup> Artículo 3: "los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto.

<sup>9</sup> Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

c) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

c) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

desde el año 1946, cuando se creó la “Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”. La importancia de este documento internacional radica en la referencia a la dignidad y el valor de la persona humana, lo cual llevó a definir la discriminación contra la mujer en su primer artículo como *“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo (...) en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*. Esta Convención fue más allá del mero reconocimiento de derechos, pues también estipula un plan de acción para que los Estados puedan efectivizar el derecho de participación política, contemplando -en su artículo 4- diversas medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, en clara alusión a las denominadas “acciones afirmativas”, que abordaremos en líneas posteriores.

En los años siguientes, se establecieron espacios internacionales de discusión cuya principal agenda fue los derechos de la mujer, destacándose la “Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer” de 1995, celebrada en la ciudad de Beijing, en la República Popular China, la misma que dio origen a la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, donde se contemplaron medidas a favor de la igualdad de género y la erradicación de la discriminación en sus distintos niveles, en donde identificaron las desigualdades de poder dentro de las instituciones, planteando a su vez objetivos que permitan lograr la superación de la desigualdad de género a través de reformas legislativas en materia electoral <sup>(10)</sup>.

---

<sup>10</sup> Artículo 182: “Las modalidades tradicionales de muchos partidos políticos y estructuras gubernamentales siguen siendo un obstáculo para la participación de la mujer” y como objetivo se planteó garantizar el acceso, así como la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder (Objetivo Estratégico g.1) y reformas que “alienten a los partidos políticos integrar a lamujeres en los cargos públicos electivos y no electivos (Artículo 190, b y d).

Años después verían la luz los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (2000) y los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” (2015), instrumentos adoptados por las Naciones Unidas que son un referente para el logro de la reducción de la desigualdad de género y el desarrollo sostenible de las personas y naciones, consagrado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 “lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas”, a través de 9 indicadores que deben cumplirse al año 2030.

Por su parte, nuestra región latinoamericana no ha tenido un resultado distinto a comparación del promedio global. El primer reconocimiento internacional de los derechos políticos en nuestro sistema regional tuvo lugar durante la IX Conferencia Internacional Americana en 1948, donde se adoptó la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, instrumento internacional que constituye una norma sin carácter exigible (al igual que la DUDDH), pero al que la comunidad internacional y los Estados han otorgado carácter vinculante en la actualidad, en base a la costumbre internacional.

En dicho instrumento, respecto a la participación política, se señala:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres. (Artículo XX)

Por otro lado, el artículo 23 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (1978) (en adelante “CADH”) consagra la participación en la dirección de los asuntos públicos de manera directa o a través de representantes, de votar y ser elegidos, y tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

Sin embargo, en el 2007, la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina de la CEPAL y su declaración, el Consenso de Quito (2007), significó un importante hito regional en materia de participación política de la mujer. Fue firmado por 34 países y recalcó la **paridad** como una meta regional para lograr una igualdad plena y como propulsora determinante de la democracia “en el ejercicio del poder, en la toma decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familia” (Párr. 20), así como también el compromiso de los Estados en “adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal” (Párr. 25, inc.1. ii.).

En este marco jurídico internacional americano, de acuerdo con Gros Espiell (1989), los derechos políticos no son exclusivamente una materia que compete a la jurisdicción interna. Por el contrario, si bien aquella es sustantiva para determinar

la ciudadanía y quiénes son las personas legalmente aptas para ejercerla; el derecho internacional protege y garantiza todos los derechos de una manera subsidiaria a la protección que proveen los Estados.

Debe señalarse que nuestro Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (en adelante "SIDH"), a diferencia del Sistema Universal de la ONU, reconoce como un deber de los Estados promover específicamente a la democracia representativa, conforme se consagró en el artículo 2 b de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (1965), a diferencia del PIDCP y la CADH, siendo el caso que, en esta última, el derecho al sufragio no puede ser objeto de suspensión bajo ninguna circunstancia <sup>(11)</sup>.

La Carta de la OEA debe leerse junto con la Carta Democrática Interamericana de 2001 (en adelante "CDI"), instrumento internacional que bien puede ser considerado una herramienta de interpretación auténtica debido a que recoge la interpretación que los Estados miembros de la OEA hacen de las normas sobre democracia contenidas en su propia carta fundacional. Así, en el artículo 6 de la CDI se declara la importancia que para los Estados parte tiene la participación ciudadana como condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, y la necesaria e indispensable promoción y fomento que deben hacer

---

<sup>11</sup> Art. 27:

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a la exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención (...)
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: (...) 23 (derechos políticos)

de las diversas formas de participación para el fortalecimiento democrático de la región.

Lo señalado se encuentra en la jurisprudencia de la Corte IDH en su primer caso contencioso relativo a la participación política *Caso San Miguel Sosa y otros vs. Venezuela* (2018), en el que se abordan tres (03) conceptos claves que deben ser considerados por los Estados, como son los derechos humanos, la democracia representativa y los derechos políticos. En dicho fallo, se señala:

(...) el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana. Este instrumento jurídico es una norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere, pues recoge la interpretación que los propios Estados miembros de la OEA, incluyendo a los Estados parte en la Convención, hacen de las normas atinentes a la democracia tanto de la Carta de la OEA como de esta. (Párr. 114)

En este caso emblemático, la Corte IDH recogió lo señalado en los instrumentos interamericanos relativos a la participación en la dirección de los asuntos públicos por medio de sus representantes a través del voto, afirmando que la participación es un elemento esencial de la democracia, pero también reconoce expresamente “la participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad” (párr. 198).

Así las cosas, ese reconocimiento a participar en condiciones de igualdad también exige que el Estado proteja el “acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas”, incluyéndose en este derecho el acceso a los cargos públicos, a los que se llega tanto por elección popular como por designación y nombramiento (párr. 200).

Es evidente que existe una mayor preocupación en el SIDH por resguardar la democracia representativa, tal vez por encontrarnos en un contexto como el de Latinoamérica, caracterizado por serias inestabilidades políticas, gobiernos autoritarios -cuando no dictaduras- y graves violaciones de derechos humanos, tal y como lo hizo notar el ex magistrado Cançado Trindade en la Asamblea General de la OEA de 1990 en la Declaración de Asunción, donde resaltó la importancia de la democracia representativa para los fines y propósitos del Sistema Americano.

Por último, es conveniente acotar que la preocupación del SIDH por ir más allá de la regulación jurídica, requiere un esfuerzo por parte de los Estados para efectivizar estos derechos políticos, demandando -a su vez- que la sociedad civil haga suya cuando exige la participación ciudadana en la regulación de políticas públicas específicas, a fin de seguir contando con una democracia representativa y fortalecerla más, tal como se pretende desde la Carta de la OEA.

#### **4.2.2 Participación política de la mujer en el Perú**

En el Perú, los bajos niveles educativos y la falta de acceso a diversos servicios básicos impactan de manera diferenciada en la población, repercutiendo de manera significativa en los distintos ámbitos de desenvolvimiento de la mujer, como por ejemplo en el ejercicio de su derecho a la participación política; apreciándose en las zonas rurales -donde se advierte una mayor presencia del machismo- una histórica presencia de liderazgos masculinos.

Así las cosas, la participación política de la mujer fue parte del debate de la Constitución de 1933, norma fundamental que solo reconocía en forma limitada el derecho a poder participar en las elecciones municipales. Desde luego, a pesar de significar un avance, no puede perderse de vista que dicha concesión tuvo por motivación la convicción de que los intereses municipales o los asuntos de la localidad son temas de beneficencia con los que la mujer se identifica, señalando como ejemplo el de Elvira García en el departamento del Cusco, quien fundó con gran éxito un Asilo de Niños Huérfanos (Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931, 1932); siendo los comicios municipales de 1963 donde tuvo lugar la primera participación política de las mujeres peruanas.

La universalización del derecho al sufragio llegaría unas décadas después con la Constitución Política de 1979, que garantizó la igualdad de hombres y mujeres en cuanto a derechos políticos, al dejar de lado los requisitos supeditados al estado civil o el analfabetismo.

Al igual que la mayoría de textos constitucionales post Segunda Guerra mundial, la Constitución peruana de 1993 comienza su articulado consagrando la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad como fin supremo de la sociedad y del Estado (Art. 1), lo cual se complementa con el deber básico del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (Art. 44).

Como expresión de este deber estatal de garantía de plena vigencia de derechos humanos, en materia de derechos políticos, resulta indispensable reconocer, promover y garantizar el sufragio femenino, así como también su adecuada participación y representación políticas; razón por la cual compartimos la opinión de Lijphart (1997) cuando sostiene que el voto no es un fin en sí mismo, ni mucho menos un objetivo democrático, en la medida que los electores deben contar con una obligación de acudir a las urnas, sino -por el contrario- la universalidad del mismo debe incidir en el ejercicio de la participación política en toda su dimensión.

La principal modalidad de participación política institucionalizada en la actualidad, tiene lugar a través de los partidos políticos, en tanto son éstos los canalizadores de las demandas ciudadanas, además de viabilizar la representación política de la Nación; por lo que resulta de suma importancia que el Estado incentive y promueva la participación de mujeres dentro de las organizaciones políticas existentes, a fin de evitar la crítica hecha por Torres (2008) cuando señala que:

La práctica social y política demuestra que las mujeres no cuentan con las mismas posibilidades de acceso a puestos de decisión política, ni de

participación en la toma de decisiones, ni de consideración de sus capacidades para ocupar puestos públicos. (Pág. 231)

En la medida que el Estado brinde herramientas necesarias a los partidos políticos para incorporar mujeres en la vida partidaria y en los procesos de toma de decisión partidaria, a decir de Castillo Córdova (2003), la vinculación del poder político a los derechos constitucionales exige -además de actos negativos o de abstención- la realización de actos positivos o de prestación por parte del poder político, razón por la cual “una actuación del poder estatal quedaría justificada en la medida no sólo que no contravenga los derechos constitucionales, sino también en tanto favorezca la eficaz vigencia de los mismos” (Pág. 36)

Ahora bien, lo expresado por Castillo Córdova y los estándares internacionales coinciden en que el rol del Estado debe tomar en cuenta un contexto social y cultural en donde la igualdad de oportunidades sigue siendo el “talón de Aquiles” en el país; ya que, si bien el reconocimiento jurídico a la igualdad en la participación política es un avance material, el ejercicio pleno de este derecho trasciende en lo sustantivo.

En lo que respecta a los procesos de decisión interna y sus instrumentos de dirección (estatutos y reglamentos), estos no cuentan con una incorporación de enfoque de género. Es en ese sentido, los partidos políticos suelen funcionar como *gate keepers* (porteros) de la participación política de las mujeres cuando deciden

ejercer cargos de decisión popular o de toma de decisión como lo son dirigentas, candidatas o electas (Kantola 2019; Kenny 2013; Verge, 2015; Murray 2010), en cuanto estos espacios actúan de acuerdo a la normativa, también existe la costumbre partidaria que refuerzan las creencias y valores sesgados que impactan los intereses políticos de las mujeres (Kantola, 2019)

Si bien el objeto de análisis de esta investigación no tiene por finalidad ahondar los análisis de las reglas de registro de candidaturas estatales, consideramos importante advertir que estas medidas coadyuvan con el propósito de incidir de manera directa en el momento de la contienda electoral dentro y fuera del partido, con mayor relevancia en que la participación en la arena electoral, es uno de los escenarios más competitivos, conflictivos y deseados (Gallagher 1988; Bjarnegård y Kenny 2015).

Estas prácticas partidarias, a los que Freidenberg y Levitsky (2006) denominan “instituciones informales”, funcionan como mecanismos alternos a lo normativo que impacta significativamente el crecimiento de la militancia partidaria de las mujeres y a lo que no cuentan con un vasto análisis de Latinoamérica. Sin perjuicio a esto, los incentivos en la formación de cuadros y apostar por un verdadero liderazgo de mujeres en los puestos de dirección, roles dentro de los partidos políticos pueda igualmente verse reflejado en la posición de las listas de candidaturas.

De modo que, la participación del Estado en promover, garantizar y proteger el derecho a una mayor y mejor participación de mujeres en las distintas fases de toda la dinámica intrapartidaria, desde la militancia hasta la candidatura, y en paralelo; los espacios de toma de decisión, deben democratizar los espacios de prácticas partidarias como una necesidad jurídica expresada en el derecho de igualdad que han tenido como único referente el liderazgo masculino.

### **4.3. Representación**

La representación es un término sencillo de definir, pero sumamente complejo de comprender, como nos lo advierte Pitkin (2014) cuando sostiene que su análisis conceptual no ha sido abordado de manera tan exhaustiva, a pesar de haber sido asociado con la democracia.

Esa falta de exhaustividad se presenta con las nociones “gobierno representativo” y “democracia representativa”, conceptos que no siempre tienen que ver con la “representación”, tal y como lo destaca la misma Pitkin (2014) cuando señala que, si bien un rey o un embajador representan a una Nación, ello no significa que el gobierno automáticamente sea representativo.

Así, son dos modelos de democracia los que propone Alfonso Ruiz (2003, Pág. 290) para procurar lograr una mayor representación de las mujeres: i.) la *democracia procedimental*, de claro sentido político, según la cual el Congreso sería fiel reflejo del porcentaje real de mujeres en la sociedad, y ii.) la *democracia paritaria*, de clara raigambre social, que sería -a la vez- un indicador y un estímulo

en el propósito de conseguir que las mujeres sean consideradas iguales en todos los ámbitos.

Conforme a lo sostenido, la representación política es un concepto político moderno que necesita ser entendido en su *multidimensionalidad*, por lo que cualquier intento de comprensión de dicho fenómeno y concepto políticos debe partir de cómo se conceptúa la noción “representación”, para luego abordar su análisis de acuerdo con el modelo democrático y los demás actores sociales (electorado y representantes).

Para Sartori (2004, pág. 225) la representación consiste en “hacer presente algo o a alguien que no está presente”, noción que se encuentra lejos de ser una definición exhaustiva en la medida que, bajo esta premisa, la primera conclusión podría ser que mientras exista un espacio de representación y algo (un tema) o alguien (un colectivo) que no esté representado en dicho espacio, aquella -simplemente- no existe; en tanto no necesariamente los espacios de representación grafican perfectamente a su población, tanto en lo sustantivo como en lo descriptivo.

En una perspectiva distante de Pitkin y Sartori, Hobbes sugiere que el representante es libre de hacer lo que le plazca e indica que “todo gobierno representativo lo es en la medida que representa a sus individuos” (Pitkin, Pág. 17), por lo que la discusión sobre *qué* es representación o *a quién* se representa, es a lo que debe responder un representante. Empleando las palabras de Hans Wolff (citado en Pitkin, 2014):

(...) la clase y el tipo de representación depende completamente de cómo se la conciba. El hacer presente 'A' a través de 'B' es solo una fórmula; lo que importa es cómo ha de entenderse, qué significa, bajo qué circunstancias y presupuestos es posible, y cómo se justifica (...) Si 'A' está ausente, no está presente; es simplemente pensado, concebido, imputado a estar presente en 'B'. (Pág. 23)

En un primer momento, el "*a quién se representa*" aludía a la concepción de la **representación medieval**, en una perspectiva claramente "corporativista" donde los representantes actuaban en nombre de los más importantes colectivos sociales por ese entonces -en una concepción organicista de la sociedad- llamados "*cuerpos*"; en una clara visión sociológica de la representación en la que los representantes "representaban a alguien frente a algún otro" (Sartori, 1992), asumiendo un rol de intermediario entre el pueblo y el gobierno, no siendo parte de éste pero sí gobernando respecto de los representados. Es fácil advertir, en esta perspectiva, la conexión directa con el pueblo, no solo en la canalización de demandas sino también en la semejanza e identificación como colectivo con el representante.

Como contraposición a esta concepción, Burke (1834, pág. 180) deslinda de la representación de tipo medieval, dando paso a la **representación moderna** señalando -en su comunicación a los habitantes del pueblo de Bristol- que "el Parlamento no es un congreso de embajadores con intereses" sino, por el contrario, una "asamblea deliberante de una nación con un único interés": el bien general o común; lo que -en otras palabras- supone afirmar que la representación cuenta con

un fin superior que es el bienestar de la Nación y no debe entenderse jamás como una representación de intereses de “mini naciones” o “cuerpos” aislados, contrapuestos y diversificados, siendo precisamente función de estos representantes deliberar y decidir, procurando dicho bienestar general, por lo que no pueden ser simples “mandatarios” de los representados.

Si bien el arraigo histórico respecto de la composición de la representación estaba vinculado a una interacción entre los soberanos, la ciudadanía y los “intermediarios”, contribuye al entendimiento de dicha institución abordar su multidimensionalidad.

En tal sentido, asumimos la clasificación ilustrativa que plantea Martínez (2004) para quien la representación presenta las siguientes dimensiones:

- a) La representación **como autorización**, que opera luego de un proceso electoral que dota de legitimidad y, por ende, autoridad a los representantes, debiendo estar muy claro que, si bien los electores se informan para participar en la elección, “la democracia no es el gobierno del pueblo sino de los políticos” (Martínez, 2004, pág. 667).
- b) La representación **como una responsabilidad** con sus electores, en la medida que la dinámica representativa presupone los mecanismos de rendición de cuentas o “*accountability*” (Sartori, 1992) que exija al representante y a la agrupación que represente la responsabilidad por sus

actos y omisiones, con claras consecuencias y efectos a nivel individual y colectivo.

- c) La representación **como una descripción**, que incide claramente en el énfasis de intereses e ideas de la población y las características del representante.
- d) La representación **simbólica**, que implica la representación de la nación, y la responsabilidad de los representantes por definir los aspectos propios de su bienestar general, por encima de los intereses individuales y colectivos sectoriales existentes en ella.
- e) La representación **sustantiva**, que -si bien supone la defensa de los intereses de quienes se representa, tal como destaca Pitkin (2014, Pág. 265)- de ninguna manera niega la capacidad de acción y de juicio independiente que posee el representante, siendo esta tal vez la más importante idea del pensamiento burkiano.

En un segundo momento, la representación contempla la independencia en las decisiones, sin eximir de responsabilidad a los representantes para rendir cuentas a su electorado, siendo importante aquí recordar las preguntas formuladas por Stuart Mill (2001, Pág. 240) cuando cuestiona si un miembro de la legislatura debe estar obligado a cumplir las instrucciones de sus comitentes -en tanto órgano de expresión de los sentimientos de los electores- o si, por el contrario, debe actuar por sí misma.

En la lógica de la representación política moderna, la respuesta sigue siendo que el representante ha de actuar conforme a su leal saber y entender en cada caso sobre el que deba adoptar una decisión. Sin embargo, a pesar que no existe una independencia total de su electorado -aunque tampoco una dependencia que no lo permita ejercer cierta autonomía en sus decisiones-, lo cierto es que todo representante debe mantener una comunicación permanente, continua, abierta y transparente con sus representados, no pudiendo desligarse de ninguna manera de sus electores, quienes lo han dotado de legitimidad y, a futuro, le permitirán continuar en el cargo, en caso de ser viable la reelección.

Por ello, como afirma Pitkin (2014), las decisiones si bien no necesariamente tienen que atender o satisfacer a sus electores directamente, dando algún tipo de justificación, queda claro que estas mucho menos deben ser arbitrarias, por lo que no pueden ir en contra de los intereses de sus representados.

A pesar de tomar en cuenta que existe un límite mínimo de representación -que consiste en no oponerse a los indiscutibles intereses de la sociedad- recalcamos que el cabal mandato jurídico de la representación no se agota en la elección, las rendiciones de cuenta y demás supuestos mencionados, sino en la representación sustantiva que tiene lugar, fundamentalmente, en los espacios de deliberación colectiva debidamente institucionalizados, como son los órganos congresales o parlamentarios. Y es que, son precisamente los parlamentos los espacios donde naturalmente se delibera y se adoptan decisiones para favorecer a la población, debiendo quedar claro que aquello que brinda legitimidad a este espacio

deliberativo no solo es la forma cómo los representantes son elegidos, sino también la sensibilidad que puedan demostrar a las demandas populares que, en su mayoría, cuentan con heterogeneidad en su contenido y diversidad, debido a la pluralidad de su origen, la misma que también se refleja en su composición.

#### **4.3.1. La representación política de la mujer en el Perú**

Si bien es cierto hoy en día es innegable la contribución de la representación política con el desarrollo democrático en los sistemas occidentales, paradójicamente esta representación se ha convertido en un obstáculo para que la democracia siga desarrollándose, ya que existe un déficit representativo en la composición del Parlamento, donde la presencia de mujeres continúa siendo minoritaria.

Este déficit en la representación política femenina da asidero para cualquier crítica a la democracia representativa, en la medida que la exclusión -si bien no consciente- mantiene prácticas que perjudican finalmente a la sociedad y al modelo democrático, en la medida que toda falencia en el recojo de las demandas sociales de cualquier colectivo o población vulnerables afecta seriamente los procesos de toma de decisión. Dicho en palabras de Casas (2009), la representación política:

(...) ha puesto en evidencia de sus vastas limitaciones en términos de una efectiva representación y atención a una multiplicidad de intereses en conflicto como la rendición de cuentas (...) la permeabilidad social para el acceso a instancias previstas para la deliberación y la toma de decisión.

(Pág. 64)

En esa misma línea, para Bobbio (2007, Pág. 52) la democracia representativa “quiere decir que las deliberaciones colectivas (...) no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”, no advirtiendo el destacado profesor italiano qué es lo que representarían aquellas personas elegidas: si a un interés general o a un interés particular.

Por lo afirmado, la democracia representativa termina siendo una paradoja en la medida que el descontento político se traslada a todas las instituciones del sistema, pero sobre todo al Congreso -en tanto espacio natural de representación política- y a los partidos políticos -como organizaciones mediadoras de la ciudadanía-; razón por la cual la institución previa de la participación no solo debe ser garantizada mediante procesos democráticos de resultado final, sino también dentro de los partidos políticos, como intermediarios para el traslado de las demandas y necesidades de la ciudadanía. Así como los individuos requieren partidos para lograr poder, los partidos requieren individuos para lograr la representación (Campos Ponce, 2020)

Si bien lo último será materia de análisis más adelante, la importancia del Parlamento, como señala Powel (citado en García Méndez, 2019), es que funciona como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones y resultados al pueblo a través de sus representantes; razón por la que coincidimos con Sartori (2014) cuando señala que la

representación política debe tener una correlación con la representación sociológica.

En esa misma línea, también coincide García Méndez (2019, Pág. 75) cuando afirma que si un Parlamento carece de representatividad, la consecuencia lógica ha de ser que determinados grupos sociales y colectividades se sentirán en desventaja, o aun excluidos del proceso político, lo cual redundará en detrimento de la vida pública o de la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general; de donde es fácil colegir que la participación se encuentra vinculada también a la legitimidad del proceso de toma de decisiones.

La importancia de la presencia femenina en la composición del Congreso, no solo responde a una representación descriptiva (o sociológica) de la sociedad peruana, sino -como lo sostiene cierta literatura- también responde a una representación de tipo sustantiva en cuanto a la defensa de derechos de la mujer; sin perjuicio de la diferenciación que hacen Temblay & Pelletier (2000) cuando señalan que:

(...) es evidente que las consecuencias de la elección entre feministas y mujeres no feministas no tiene el mismo impacto en la representación, a pesar de ello, las percepciones de mujeres no feministas son más parecidas a las mujeres feministas que a las percepciones de los hombres. (Pág. 383)

(<sup>12</sup>)

---

<sup>12</sup> Traducción propia.

En esa misma línea, está de acuerdo parcialmente Archenti (2003, pág. 7) cuando afirma que la incorporación de los derechos humanos en las agendas nacionales e internacionales han contribuido a generar “los contextos sensibles y favorables para las argumentaciones tendientes a reemplazar el concepto “*hombre ciudadano*” por “*persona ciudadana*”; por lo que -aunque el incremento de las mujeres en el proceso de toma de decisiones no asegura *per se* la representación de género, ni garantiza estilos de política más democráticos- su presencia en el poder significa la oportunidad de incorporar a la agenda pública y política nuevas temáticas.

En ese sentido, se ha sostenido que el déficit de mujeres en el Parlamento peruano se sustenta en el desinterés de participar en política, en su falta de preparación o, simplemente, en que la política es una actividad que no está hecha para ellas. Sin embargo, no se puede sostener una supuesta falta de interés en la política basándose en cómo se encuentran conformadas las listas del partido o los cargos directivos de los mismos, cuando mejores indicadores podrían ser -por ejemplo- el nivel de militancia femenina partidaria, así como la participación de la mujer en las organizaciones civiles.

Es importante contar con una significativa representación de mujeres en el Congreso no solo por la función principal de representar a la Nación, sino por el hecho contrastable que la presencia más significativa de mujeres ha permitido ampliar y enriquecer las agendas legislativas, como lo señalan Borner & Marx (2011, Pág. 11); además de permitir la incorporación de nuevas temáticas y perspectivas durante el cumplimiento de sus funciones.

A manera de conclusión de este capítulo, debemos sostener que la democracia moderna se orienta a consolidar una intervención paritaria de la mujer, a partir de reflejar a nivel partidario lo que viene ocurriendo al interior de las organizaciones sociales y la propia militancia de las organizaciones políticas, donde la presencia de la mujer es cada vez más significativa.

Sin embargo, la representación sustantiva de la mujer aún encuentra obstáculos que no son fáciles de identificar si solo se analiza la dimensión normativa del problema, omitiendo el estudio de las prácticas sociales y los contextos culturales donde esta tiene lugar; ya que es precisamente en esta dimensión aplicativa y de praxis social donde se advierten un conjunto de concepciones y comportamientos, individuales y colectivos, que no contribuyen al surgimiento de liderazgos femeninos en aquellos espacios o ámbitos donde la mujer ha estado tradicionalmente ausente, como es el caso de la representación femenina en el Congreso.

## **CAPÍTULO V: ACCIONES AFIRMATIVAS Y CUOTA DE GÉNERO**

Los movimientos feministas de los años 70 tuvieron el crédito de poner en la agenda internacional la protección específica de los derechos de las mujeres de forma efectiva, logrando que desde la primera Conferencia Mundial de la Mujer en 1975, tanto la comunidad internacional como los gobiernos, empezaran a diseñar y proponer programas específicos en favor del reconocimiento de la mujer.

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer más conocida por su importante estrategia Plataforma de Acción de Beijing en 1995, fue clave para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, siendo una de las medidas adoptadas las denominadas “acciones afirmativas”.

A pesar de ser actualmente muy utilizadas, el inicio de su aplicación no tuvo una configuración ni uniforme ni específica, sin que -además- exista algún instrumento en la comunidad internacional que programáticamente detalle el cómo deben implementarse; lo cual -más que una despreocupación de la misma comunidad- tal vez se deba a la complejidad que exige su regulación en situaciones con contextos culturales, políticos y socialmente diversos.

Un claro ejemplo, es el de América Latina, que a pesar de ser la región que ha tenido un mayor número de reformas legales y constitucionales para el reconocimiento de derechos en favor de la mujer (Caminotti & Freidenberg, 2018), es también la región donde la aplicación de la cuota de género ha tenido diversos impactos normativos. En algunos casos consiguió el objetivo perseguido de esta

medida: incorporar más mujeres en instancias representativas y contrarrestar los obstáculos de participación. En otros, el resultado de su aplicación fue (y sigue siendo) objeto de investigación académica.

Como mencionamos, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) marca un antes y un después en la participación política de la mujer, en especial en la región, donde la proporción de mujeres en el Parlamento era del 12,7% y alcanza el 30% en el 2020, siendo la primera región en lograr ese umbral de representación parlamentaria de mujeres (Druciarek, 2020). Esto debido a que entre 1990 y 2017, 17 países de la región realizaron 37 reformas para crear, fortalecer o modificar sus sistemas de cuotas/paridad (Freidenberg & Lajas García , 2017).

Los grandes teóricos que sentaron la base de este sistema -Rousseau, Hobbes o Locke- identifican una posición de subordinación natural a la mujer, que justificaba su exclusión a lo doméstico (Cobo, 1999). Por otro lado, estos mecanismos afirmativos significan en un contexto actual reconocer que no existe una igualdad de condiciones para la competencia política, y que estas medidas compensan las desventajas que derivan de costumbres, hábitos, concepciones y roles asignados (Soto, 2009).

Por ello, existe una deuda pendiente respecto del reconocimiento del rol de la mujer. La concepción teórica-práctica de la ciudadanía en la cual aquellos teóricos construyeron, tenía una neutralidad que para la época, correspondía solo para las personas que reunían las características: letrados, hombres, posición económica y/o social, entre otros.

A fin de mejorar esta situación, se desarrolló la noción de “*acción afirmativa*”, como categoría conceptual que -en términos generales-, alude a una expresión concreta en materia de fomento del derecho de participación política de las mujeres.

En palabras de Bossuyt (2002), dentro de una posición crítica, el término “acción afirmativa” no siempre contempla un mismo significado, utilizándose también el término “*discriminación positiva*”, a pesar que de por sí el término “discriminación” hace referencia a distinciones “arbitrarias”, “injustas” o “ilegítimas”, por lo que resulta un contrasentido por ser su finalidad justificable y legítima.

El primer uso oficial del término “acción afirmativa” fue en un contexto racial o étnico que tuvo lugar en la Orden Ejecutiva N° 10.925 de 1961 del Gobierno de Estados Unidos, en la que se señala que los contratistas federales debían tomar alguna “acción afirmativa” que asegurase que los empleados y aspirantes a un empleo tuviesen un trato igualitario sin distinción de raza, color, credo o religión. Si bien en aquella oportunidad no se hacía referencia explícita a las cuotas o algún mecanismo concreto para favorecer a algún grupo específico, el objetivo era que ninguna persona afrodescendiente vuelva a sufrir algún tipo de discriminación (Sowell, 2004).

Por su parte, en el derecho internacional es común el uso del término “*medidas especiales*” para hacer referencia a las acciones afirmativas. La primera alusión a dicho término fue propuesta por el Gobierno de la India dentro del contexto de la redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(en adelante, "PIDESC"), cuando sugirió que se incorpore un párrafo explicativo del artículo 2 de dicho instrumento donde se contemplen "medidas especiales" para el adelanto de cualquier sector de la sociedad atrasado desde el punto de vista social y educativo (Bossuyt, 2002, pág. 15).

Así las cosas, un primer aspecto relevante a señalar son las diversas denominaciones que recibe la "acción afirmativa", las mismas que normalmente obedecen al contexto histórico en que tiene lugar, así como con el grupo beneficiario determinado; siendo un claro ejemplo el Tratado de Waitangi de 1840 en donde no se estipuló expresamente el término, pero se brindó un trato diferenciado a los Maoris en Nueva Zelanda por tratarse de una población vulnerable que merecía protección para las transacciones comerciales en que interviniese.

A pesar de las diversas denominaciones que recibe -"discriminación positiva" (Inglaterra), "estandarización" (Sri Lanka), "hijos del suelo" (Malasia e Indonesia)-, las acciones afirmativas presentan como común denominador sus características de temporalidad y de beneficio en favor de un grupo específico (Sowell, 2004), en lo que añadimos, la situación de desventaja "de facto" frente a otros grupos, integrantes de una sociedad.

Aunque este tipo de medidas de promoción tienen como antecedente los instrumentos internacionales desde 1968, no existe consenso en cuanto a su definición. Así, en el año 2002 las Naciones Unidas señaló que la acción afirmativa "es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la

situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva” (Bossuyt, 2002, pág. 4), siendo importante diferenciarlas de la finalidad de los programas sociales y asistenciales (Begné, 2011).

Habiendo hecho mención en acápite anteriores al ejercicio de una ciudadanía limitada, condicionado a requisitos adicionales, el carácter universal del ejercicio de la ciudadanía era inexistente, siendo diversas poblaciones históricamente vulnerables relegadas del proceso de toma de decisión.

Dentro de este orden de ideas, podemos colegir que las acciones afirmativas están destinadas a un grupo determinado con característica común que identifica su pertenencia en el grupo y se encuentran en situación de desventaja (Bossuyt, 2002), siendo esta última clave para la definición de grupos vulnerables. Así, las acciones afirmativas surgen como un paradigma contradictorio en la discusión respecto del derecho de igualdad y no discriminación, constituyendo una temática que suscita las siguientes recurrentes críticas:

- 1. La dificultad en la Identificación de grupos desaventajados.-** A pesar de la simplicidad que a primera vista puede significar la identificación del grupo beneficiario, coincidimos con Bossuyt (2002) en que ello puede generar disconformidad respecto de qué grupos se encuentran lo suficientemente desfavorecidos como para merecer un trato distinto. Un ejemplo planteado por aquel autor era si los inmigrantes que llegaron voluntariamente a Estados Unidos debían ser protegidos del mismo modo que los descendientes

africanos que fueron sometidos a esclavitud, tomando en consideración que ambos grupos podían pedir reparación, aunque con distintos motivos jurídicos.

A pesar que no forma parte del presente trabajo de investigación, las razones de discriminación en el caso de migración de cualquier índole o afrodescendientes, son condiciones de vulnerabilidad que requieren medidas de solución diferenciada. En el caso concreto y como se analizará en las siguientes líneas, la convergencia de distintas categorías de discriminación de la mujer, será motivo de plantear soluciones distintas.

2. **Beneficia a los más privilegiados del grupo vulnerable.-** Bossuyt (2002) y Sowell (2004) coinciden que las acciones afirmativas favorecen a los más privilegiados del grupo. El primero plantea la cuestión de quién resulta beneficiado realmente de las políticas de favor, ya que -si la acción afirmativa favorece a una categoría amplia- es inevitable que saquen mayor provecho unos que otros, fenómeno al cual se le conoce como la “teoría de las dos clases”; tal como sucedió en el caso de las acciones afirmativas que favorecerían con mayor amplitud a mujeres blancas de clase media que a mujeres de clase inferior de un origen étnico distinto. Por su parte, Sowell (2004) señala que las cuotas han beneficiado de por sí a los que se encontraban en mejor posición, tal y como ocurrió en países como India y Malasia, así como en los Estados Unidos en la década de los 70, donde las políticas de acción afirmativa redujeron la pobreza de las familias afroamericanas del 30 al 29%.

3. **Puede generar hostilidad intergrupal.-** teniendo en cuenta que existen algunas prácticas sociales que escapan la regulación normativa, si bien las acciones afirmativas tienen como propósito cuestionar y modificar aquellas situaciones fácticas que “impiden y obstaculizan que los grupos excluidos e individuos alcancen la igualdad efectiva” (Durango Alvarez, 2007, pág. 141); su puesta en práctica puede generar inconvenientes, inclusive entre los mismos grupos vulnerables a quienes se pretende beneficiar, generando diferenciaciones respecto de las medidas que se aplican para unos o para otros.

Sin embargo, a pesar de las críticas anotadas, las acciones afirmativas tienen una justificación multidisciplinaria y multicultural que Bossuyt (2002) resume en las siguientes consideraciones a favor de su existencia:

- a. **Permiten enderezar o reparar injusticias históricas.-** De acuerdo con Bossuyt (2002), la idea de reparación de injusticias históricas se encuentra estrechamente vinculada con un perjuicio que se transmite de generación en generación, en una lógica donde los desfavorecidos han sido marginados por un tiempo tal, que repercute en su educación y formación; mencionando que en los Estados Unidos se sigue utilizando este apoyo para superar los efectos en el presente de antiguas prácticas de discriminación racial respecto de los norteamericanos descendientes de afroamericanos, plasmados en la Orden Ejecutiva N° 10925 promulgada por el Presidente

John F. Kennedy, así como la Orden Ejecutiva N° 11426, dictada por el Presidente Lyndon Johnson en 1965.

- b. **Reparan la discriminación social y estructural.**- habiéndose reconocido el mandato de prohibición de discriminación en diversos instrumentos internacionales <sup>(13)</sup><sup>(14)</sup><sup>(15)</sup>, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su Observación General N°18 (2005) esboza la definición de discriminación:

(...) debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social (...). (Párr. 7)

En relación a la idea anterior, en el mismo documento, el Comité encuentra acorde al principio de igualdad que los Estados adopten disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. (Párr. 10)

---

<sup>13</sup> El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala:  
Artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación

<sup>14</sup> El artículo 1 de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala:  
Artículo 1: En la presente Convención la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

<sup>15</sup> El artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señala:  
Artículo 1: A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Así las cosas, el mandato de no discriminación requiere actuación estatal, sobretodo cuando Bossuyt (2002) evidencia una persistencia en la disparidad en la educación que tiene graves consecuencias en la condición social o de otra índole, que puede permanecer, en muchas ocasiones, en prácticas reiteradas y estructurales, siendo necesarios no tomar por sentado que el establecimiento de una igualdad formal es suficiente para derribar todo tipo de discriminación estructural que engloba las medidas, procedimientos y acciones que pueden parecer neutros respecto a las categorías de discriminación como la raza, el sexo, el origen étnico, entre otros. Dicho con palabras de Bossuyt (2022) “el concepto tradicional del principio de no discriminación se basa en un criterio neutro, que es el de la igualdad de hecho, y sólo apunta a remediar la discriminación expresa o directa” (Pág. 8)

- c. **Crean “diversidad”, a partir de la representación proporcional de los grupos existentes en la sociedad.-** Si bien en líneas precedentes hemos destacado que la diversidad y representación más fidedigna de la sociedad pueden contribuir a traer perspectivas distintas, contribuyendo así a un sentido de justicia; Bossuyt (2002) sostiene que

la “diversidad positiva” es una mejor manera de conseguir una justicia compensatoria para las minorías raciales y étnicas, y, por lo tanto, afirman que hay que separar de la acción afirmativa la diversidad como argumento de las preferencias raciales. (Pág. 9)

- d. **Cumplen una clara utilidad social.-** en la medida que nadie mejor que los grupos desfavorecidos para conocer los problemas u obstáculos pendientes que requieren alguna política pública o ley, así como para valorar la experiencia propia en el ejercicio o dificultades del ejercicio de sus derechos.
  
- e. **Evitan la agitación social.-** tal como narra Bossuyt (2002) en el caso de los Estados Unidos, donde la reducción del desempleo de la comunidad afroamericana con importantes programas de acción afirmativa por parte de los presidentes John Kennedy y Lyndon Johnson, generó importantes avances en cuanto a pacificación social, en la medida que si se da empleo a la gente, al estar trabajando ya no se sentirán excluidos (Skrentny, 1996, pág. 113), procurando integrarlos en aquellos espacios donde se puedan gestar cambios reales.
  
- f. **Generan una mayor eficiencia en el sistema socioeconómico.-** en la medida que la eliminación de la discriminación contribuye a una mejor eficiencia dentro del sistema socioeconómico, esto en la medida que son incorporados en la dinámica económica, y por lo tanto, forman parte de las interacciones con otros actores relevantes del sistema.
  
- g. **Promueven igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de resultados.-** una parte de la crítica de las acciones afirmativas recae en la concepción misma de la igualdad, ya que al estar vinculada con el significado de justicia, el sentido o contenido que tengan las acciones afirmativas

estarán condicionadas con lo que los hacedores de política pública consideren como más justo o no, con el objetivo de reducir los obstáculos que las personas históricamente excluidos se enfrentan (Bossuyt, 2002, Pág. 12). Esto quiere decir, que el sentido o contenido de las acciones afirmativas dependerá de lo que las personas tomadores de decisión consideren justo y, a partir de ello, elaboren políticas públicas en beneficio de poblaciones históricamente excluidas.

Adicionalmente, el autor parte de la premisa que si las personas reciben lo mismo, deberían obtener igual resultados, pues -de lo contrario- estaríamos admitiendo que de obtener resultados distintos, podría el talento o capacidad encontrarse sujeta a las categorías o pertenencia a grupo (ya sea la raza, sexo, nacionalidad o religión), afirmación que rechazamos.

Sin embargo, en el pasado las categorizaciones en la realidad, sí obstaculizaban el ejercicio de derechos -e inclusive restricciones- al supuestamente encontrarse condicionadas a la característica del grupo al que pertenecían. En el caso de las mujeres, eran consideradas menos capaces de abordar de manera óptima o eficiente el rubro tradicionalmente masculino, como la economía, negocios, entre otros. Debían “naturalmente” ocuparse de la vida familiar y cuidado del hogar; pues era una cualidad innata y el desempeño en las áreas financieras y de negocios requerían de habilidades de liderazgo que no tenían o distraían su principal función en la sociedad. Siendo categorías que no se encuentra sujeta a la pertenencia a un grupo, como en el caso de la mujer, exponer las verdaderas motivaciones por las cuales las mujeres eran excluidas del ámbito político y público, permite abordar de mejor manera el problema, en la medida que

reconocemos que se encuentra en contextos sociales y culturalmente desafiantes en tanto no son obstáculos visibles, requieren medidas que rompan paradigmas y estereotipos respecto de las mujeres a un contexto social y cultural determinado de encasillar, por lo que requiere que las acciones afirmativas reviertan esta situación.

Finalmente, una de las críticas que las acciones afirmativas reciben es la forma en que estas se encuentran diseñadas o son implementadas. Por ejemplo, las políticas preferenciales en Estados Unidos han sido rechazadas varias veces en las encuestas de opinión, pero -por otro lado- cuando se realiza la consulta de impartir cursos de manera gratuita o enseñanza especial o de formación profesional existe opinión más favorable (Bossuyt, 2002); razón por la cual podemos inferir que la aceptación en este caso a una acción afirmativa es que termina siendo una política pública menos impositiva o intromisiva.

Lo mencionado en párrafos anteriores, alude en mayor medida a la implementación de la acción afirmativa en lo educativo, donde el debate es más polarizado en cuanto a las condiciones de su implementación y sus efectos son naturalmente más difíciles de medir. Mientras que, en lo político, las acciones afirmativas han mostrado resultados sustantivos en la representación de las mujeres. Sin embargo, los argumentos de quienes se encuentran en contra de estas medidas, serán abordado más adelante.

En tal sentido, reducir el rol de las acciones afirmativas como beneficio a algún grupo determinado desvirtúa su naturaleza, por lo que debe tomarse en cuenta el

contexto histórico como un antecedente y su condición de vulnerabilidad en una perspectiva actual que pueda significar una amenaza o menoscabo en el ejercicio de sus derechos.

Queremos expresar que las acciones afirmativas permiten entender de manera histórica las razones por las cuales una población históricamente vulnerable se encuentra en una situación desventajosa. Y, a pesar que no existe aún mecanismos concretos de seguimiento de las acciones afirmativas, pues, muchas de ellas no cumplen con la *temporalidad* de la medida, los análisis de cada una de ellas deben realizarse desde una óptica de evaluación y mejora a través de medidas complementarias que puedan permitir coadyuvar a reducir dimensiones de inequidad de determinado grupo.

### **5.1. La cuota de género como acción afirmativa**

Como un breve resumen del acápite anterior, Torres (2008) subraya que la igualdad y la prohibición de discriminación son las dos piedras angulares de los sistemas de derecho y de la cultura de la legalidad; por lo que “la discriminación se basa en la existencia de una percepción social, que tiene como característica el desprestigio considerable de una persona o grupo de personas, ante los ojos de otras” (Pág. 225).

Algo que es conveniente resaltar a estas alturas, es el carácter de universalidad de los derechos humanos, los cuales fueron concebidos con neutralidad en lo que se

refiere al género y categorizando como minoría a las mujeres, a quienes se concibió como la extensión del ciudadano hombre, y así fue concebido su derecho a la participación política; tal y como se plasmó desde las primeras declaraciones e instrumentos internacionales, en el sentido del reconocimiento de unidad de la persona humana.

Por ello, toda idea de igualdad -más que negar la diversidad existente y natural del mundo- está relacionada al reconocimiento de una diversidad que las normas no deben dejar de contemplar ni las políticas públicas específicas, que además exige hacer una diferenciación que no atente contra los derechos humanos, ya que la garantía “en abstracto” y la neutralidad, en la práctica, no contiene perspectiva de género o interseccionalidad.

En ese sentido, acciones afirmativas como la cuota de género procuran la inclusión de la mujer en la dinámica política, ya que al ser el 50% de la población mundial, al 2015 solo el 12% de escaños legislativos eran conformados por mujeres (Kanthak y Woon, 2015); siendo evidente, a nivel mundial, que el mandato de no discriminación no ha sido suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades en la participación política, ya que sin una medida diferenciada, el panorama de participación política de la mujer en la actualidad encontraría cifras más desalentadoras.

En la doctrina, Bermúdez (2018) define las cuotas como las medidas correctivas “para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres, a quienes a pesar de haber accedido al sufragio universal y por tanto al derecho de concurrir a

la formación de los poderes, encuentran obstáculos para convertirse en titulares del poder” (Pág. 56). Así las cosas, las cuotas, en específico la de género, además de tener como finalidad la incorporación de mujeres en espacios de representación, también centran su objetivo en que los cargos de representación política no resida exclusivamente en las mujeres (de forma individual), sino en quienes controlan el proceso de selección (Ríos, 2008), que tradicionalmente recaen en los hombres.

En este contexto, si bien el sufragio de la mujer y la conquista de los derechos políticos de las mujeres forman parte de un avance en la extensión del ejercicio de sus derechos en todos los ámbitos; también es necesario destacar que dentro de los espacios políticos, la presencia de mujeres sin medidas afirmativas, como la cuota de género, hubiera dilatado los procesos que naturalmente ocurrirían sin ellas, puesto que -en palabras de Ríos y Villar (2006, Pág. 30)- las cuotas sirven como un “acelerador” de esta inclusión, a modo de una *vía fast track* para aumentar la inclusión de las las mujeres.

### **5.1.1 La importancia de la cuota de género**

La cuota de género es la medida de acción afirmativa más popular en Latinoamérica y, además, la que ha logrado la mayor representación de mujeres en el ámbito legislativo en el mundo, lo cual no solo supone una mejora en la representación cuantitativa general, sino también representa una mejora profunda y sustantiva para la democracia. Y es que, según señala Ibarra Cárdenas (2013), una versión menos

simplificada de la democracia -en la que el principio rector no sea exclusivamente la regla de la mayoría o la soberanía popular limitada (Pág. 58)-, supone asumir una perspectiva sustantiva de ella, en tanto se incorpore la diversidad de intereses y también la inclusión de quienes han estado relegado de estos espacios, a lo que Luigi Ferrajoli denomina “**democracia constitucional**”, al centrar su legitimación en los derechos fundamentales (Ibarra Cárdenas, 2013), y también la inclusión de las medidas acordes que coadyuven a reducir las brechas de participación política de todos los sectores económicos, sociales y transversales al género, siendo necesarios y justificables en una democracia moderna.

Siendo conscientes de la importancia de incorporar una representación material de la conformación de la sociedad, sobretodo de la mitad de la población peruana, el valor de la democracia se ve fortalecido en la medida que se incorpore también una presencia parlamentaria con cambios en los roles y perspectivas en el proceso de la deliberación pública y la toma de decisiones (Ibarra Cárdenas, 2013). De lo contrario, suponer que la sola conformación de mujeres por un sentido numérico fuese suficiente, resultaría simbólico haciendo simple de entender el fenómeno de la representación política, cuya versión más sustantiva yace en entender estos procesos deliberativos incorporando a la mujer.

Desde la óptica de la dimensión política de la justicia, Nancy Fraser (2005) sostiene que la “paridad participativa” alberga una representación política que considere que todas las personas tengan las mismas oportunidades de participación sin que exista ninguna limitación económica o desigualdad social. Esto porque al apelar el sentido democrático al sentido de la representación como un vínculo a una pertenencia

social, se produce una vinculación inescindible entre ambas nociones, en una lógica donde “si la representación es la cuestión central de lo político, entonces, la injusticia política más característica es la falta de representación” (Pág. 75)

Vivir en democracia más allá de “la regla de la mayoría”, significa aludir también a una forma de vivir en democracia de manera amplia, reconociendo e incorporando mecanismos que aceleren la participación ciudadana, siendo la cuota de género uno de los mecanismos garantes que permiten la igualdad de condiciones que impactan en la representación sustantiva y descriptiva.

La preocupación por promover y optimizar la participación política de mujeres y su incorporación en la dinámica política, además de responder a su importante presencia en la población mundial (Kanthak y Woon, 2015), se debe también a que las mujeres tienen diferentes experiencias sociales y biológicas o socialmente construidas, que también deben ser representadas (Dahlerup, 2002, pág. 15), siendo la política el mejor lugar para reivindicar la presencia social de la mujer (Guachichulla Ordoñez & Crespo García, 2018, pág. 35) en el espacio natural de la toma de decisiones en el ámbito político-representativo.

Por otro lado, hay quienes sostienen que la inclusión de la mujer en la política indefectiblemente significa la defensa de la agenda de género (Martelotte, 2016) - aspecto que, por cierto, permite contar con la diversificación de una agenda legislativa y tomar en cuenta perspectivas adicionales-. En todo caso, si bien no se puede negar que la inclusión de la mujer como parte de una relación social y política, lleva implícita una dimensión de género -no pudiéndose construir una

democracia que carezca de ese enfoque (Vogel-Polsky, 2001)-; ello no evita la preocupación porque el ejercicio de la ciudadanía incida en la inclusión de aquellas voces que necesitan el espacio para ser escuchadas y tomadas en cuenta.

Teniendo en cuenta que la necesidad de superar la igualdad formal (*de jure*) y dar paso a la igualdad real o sustantiva (*de facto*) en la dimensión política para incorporar a la mujer en el espacio público -parafraseando a Torres García, 2008, pág. 229-, implica necesariamente asumir un sentido del ejercicio del derecho de igualdad; resulta indispensable definir cuál de los dos ideales de igualdad es el que defiende la acción afirmativa de la cuota de género: la de *oportunidades* o la de *resultados*.

Según Craven (1995), el PIDESC no contempla la necesidad de arribar a una igualdad absoluta de resultados, contemplando sí un proceso de igualación en el que exista una redistribución de los recursos con la finalidad de satisfacer aquellos derechos básicos de una sociedad, siendo clara su postura en pro de una igualdad de oportunidades.

Así, la primera Observación General N° 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1989) afirma que “el primer paso para promover la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es el diagnóstico y conocimiento de la situación existente” (Párr. 3), a fin de que los Estados no se limiten a preparar únicamente información o estimaciones generales, sino que tomen en cuenta aquellas zonas que cuentan con dificultades de servicios básicos. Y es que, en el rol del Estado de brindar las posibilidades de acceso a todas las personas, las

acciones afirmativas realizan un aporte sustantivo para el cumplimiento del derecho de igualdad reconocido en el derecho internacional, sin perjuicio que ello signifique desmerecer de alguna forma la competencia, capacidad o progreso de las personas, criterios que son tomados en cuenta para un ascenso en el empleo, y que además, se encuentran regulados en el apartado c) del artículo 7 <sup>(16)</sup> y en apartado c) del párrafo 2 del artículo 13<sup>17</sup> del párrafo del PIDESC.

Si bien en la presente investigación el objeto de estudio se centra en las acciones afirmativas vinculadas al derecho de participación política sobre las acciones afirmativas en el ámbito laboral o educativo, se puede rescatar el razonamiento de Craven (1995) cuando advierte que los Estados no tendrían por qué quitar los obstáculos de un ascenso que va allá más de la concepción misma del derecho de igualdad. En este caso, las formas que proponen para adoptar acciones afirmativas son aquellas que buscan la igualdad de oportunidades orientadas a ampliar las alternativas en aquellos grupos desfavorables que puedan incentivar a un mercado más inclusivo y competitivo, pero -sobre todo- con una actuación del Estado siempre presente. Por ello, nos parece importante resaltar el rol del Estado en la discusión de las acciones afirmativas, en la medida que su grado de intervención no atente contra otros criterios y, si lo realiza, sea de manera razonable y proporcional.

---

<sup>16</sup> Artículo 5: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

(...)

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo, servicio y capacidad

(...)”.

<sup>17</sup> Artículo 13: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

(...)

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

(...)”.

También se encuentran algunos alcances sobre las acciones afirmativas en las resoluciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU, donde se delimita su marco de actuación y se brinda una línea de argumentación cuando exceden y terminan siendo medidas desproporcionales en vez de ser reparadoras. Así, en el *Caso Stalla Costa vs. Uruguay* (1987), el Comité llegó a la conclusión que el autor manifestaba un trato preferencial que perjudicaba sus posibilidades de tener un puesto laboral en la Administración Pública, ya que solo los antiguos funcionarios habían sido despedidos de forma arbitraria y luego restituidos en sus cargos; cuestionamiento ante el cual el Comité consideró que la ley que concedía dicho trato preferencial era un medio de “reparación” para las personas que habían sido previamente víctimas de violaciones del artículo 25 del PIDESC.

Siendo evidente que en el *Caso Stalla Costa vs. Uruguay* se brinda reparación a un grupo que había sido perjudicado, la acción afirmativa en ese sentido, no responde a una población históricamente excluida sino más bien a un carácter indemnizatorio y temporal; situación por demás distinta en el *Caso Ballantyne, Davidson y McIntyre vs. Canadá* (1993), en el que el Comité señaló que la protección de francófonos, en Canadá, no debía ser a través de prohibición de anuncios de comerciales en inglés, ya que colisionaba con el derecho de libertad de expresión. Esta medida fue considerada como desproporcionalidad con la finalidad buscada.

Los dos (02) casos señalados anteriormente nos permiten tener claridad sobre los alcances y límites de las acciones afirmativas, que -a su vez- nos sirven como criterio de análisis cuando colisiona con otro derecho humano, tomando en

consideración la proporcionalidad y también otras alternativas que tienen la misma finalidad.

En el ámbito educativo, la Observación General N° 13 (1999) del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales afirma que la adopción de acciones afirmativas deben tener como propósito lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres y de los grupos desfavorecidos, sin configurar una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta a la educación, siempre y cuando esas medidas no permitan el mantenimiento de normas desiguales o distintas para los diferentes grupos desfavorecidos una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinadas; razón por la cual, en algunas circunstancias, se considerará que la existencia de sistemas o instituciones de enseñanza separados para ciertos grupos no constituye una violación del Pacto.

Esta idea fue reiterada en la Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos (1989) cuando se señaló:

(...) el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden consistir en otorgar un tiempo al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto

de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas constituyen una diferenciación legítima con arreglo al Pacto. (Parr. 10)

Tanto en el PIDESC como en el PIDCPP se aceptaron -en términos generales- que las prohibiciones de discriminación y de distinción no excluían la adopción de acciones afirmativas cuando se tratase de grupos desfavorecidos, estando de acuerdo que aquellas distinciones que carezcan de razonabilidad o un objetivo en concreto debían encontrarse en el mandato de prohibición y que la igualdad de trato, sin ningún tipo de distinción, formaba parte del derecho de igualdad.

Además, desde un enfoque más interseccional, existen grupos que -dentro de su contexto condicionado al económico o social- necesitan mecanismos que incentiven su mayor interacción e integración en la sociedad, por lo que la consagración de disposiciones que brinden mayores oportunidades o alternativas en un tiempo determinado, coadyuva el cumplimiento del reconocimiento y ejercicio de este derecho. Por ello, Thornberry (1992) concluye que el concepto de acción afirmativa no es contrario al derecho contenido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y de la CEDAW, al determinar ambos instrumentos el alcance de lo que es discriminación.

En esa misma línea, Vijapur (1993) argumenta que el principio de no discriminación en la normativa internacional de los derechos humanos implica claramente un trato compensatorio desigual a individuos y grupos que no difieren de la mayoría por su nacionalidad, idioma o religión, sino sólo por su retraso social y económico; para

concluir lo cual se apoya en la inclusión de *cláusulas especiales de protección* en los instrumentos de derechos humanos.

Ahora bien, otra conclusión de los alcances de los Pactos es que si pueden definir el alcance de las acciones afirmativas como una forma de interpretación del cumplimiento del derecho de igualdad, su carácter obligatorio no se encuentra estipulado, al igual que tampoco su forma de adopción o su duración.

En la perspectiva que planteamos, la cuota de género como acción afirmativa y la paridad deben ser tomadas como un indicador democrático de los Estados, mientras la igualdad de oportunidades constituye el argumento para no colisionar con la meritocracia en aquellos modelos que postulan una igualación de resultados, siendo además necesaria la reducción de obstáculos que se suceden en los procesos sociales que se encuentran condicionados a raza, género u otra condición prohibida en todo proceso de competencia (Bossuyt, 2002).

Dentro de este orden de ideas, la cuota de género se inserta como parte del debate -nada pacífico, por cierto- que parece apostar por la prevalencia de las mujeres frente a otros grupos desfavorecidos, perspectiva que -siguiendo a Htun (2002)- se sustenta en la configuración hombres y mujeres, la misma que es transversal a la etnia, los grupos étnicos, religiosos y cualquier otra diferenciación social.

Tal distinción de los grupos excluidos, motivó la necesidad de distinguir sus estrategias de representación. Así, por un lado, la inclusión de mujeres ha sido

promovido a través de la cuota, mientras que la de minorías étnicas se impulsó a través de escaños reservados, ambas medidas orientadas a fortalecer la respectiva representación política.

Siguiendo la motivación interseccional de abogar por este tipo de medidas, compartimos la opinión de Salazar Benítez (2019), que debería reflexionarse sobre cualquier medida dirigida a superar la histórica discriminación de las mujeres, a partir de su consideración no como grupo o minoría, sino como exactamente la mitad de la ciudadanía, ya que “las mujeres se hallan en todos los grupos, colectivos y minorías, lo que hace que con frecuencia sufran una discriminación *interseccional*” (Pág. 54).

Respecto de quienes sostienen que pueda romper con la unidad de la representación, sería el primer paso para adoptar medidas que *atomicen la representación* o realicen una “*representación diferenciada*” -a decir de Salazar Benítez (2019)-, la misma que se sustenta en el quebrantamiento de la lógica de una democracia representativa, en tanto la finalidad de la representación política debe ser lo más real posible a la sociedad actual, que no ha sido prioritaria durante siglos y, por lo tanto, el goce de esos derechos debe ser ejercida de igual manera.

Un argumento adicional que consideramos que no rompería con la unidad de la representación, es el criterio de transversalidad -en tanto forma abarcativa de integrar otros grupos- es también saludable para la inclusión de las mujeres en otros niveles de toma de decisión. Los mecanismos de acción positiva estimulan la participación de la mujer dentro de los partidos (Ríos & Villar, 2006), así como

también, son consideradas en otros espacios en la medida que estas sean efectivas.

De acuerdo con Rubio-Marín & Kymlicka (2018), en un primer estadio, el objetivo de la cuota era conseguir una presencia mínima de las mujeres, que se situaba en torno al 30% y de acuerdo con lo que se denomina **“masa crítica”** en el campo de la sociología. En un segundo momento, se tuvo como planteamiento la **“presencia equilibrada”**, estableciéndose un mínimo de (40%) y un máximo (60%) de presencia de ambos sexos en las candidaturas. Finalmente, las recientes reformas legislativas apuestan por una presencia paritaria (**“paridad”**) (50%) de mujeres y de hombres en las listas electorales.

De acuerdo con IDEA, las cuotas aplican a precandidatos, cargos a elección popular y cargos electos.

**Tabla 1**

*Cuándo y cómo aplican las cuotas según FLACSO (2006)*

| <b>A quiénes se aplica</b> | <b>Modelo de aplicación</b>                                      | <b>Iniciativa</b>  | <b>Objetivo</b>   | <b>Ejemplos</b>    |
|----------------------------|--|--------------------|---|--------------------|
| Pre candidatos/as          | Asegura un porcentaje candidatas mujeres en procesos de primaria | Partidos políticos | Promover competencia más igualitaria en procesos de elección al interior de los | Canadá, Inglaterra |

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
|   |   |  | partidos<br>políticos   |   |
| Candidatos/as a cargo de elección popular | En los procesos electorales para acceder a un cargo público | Los partidos políticos, ley electoral o constitucional | Garantizar la presencia de las mujeres en los procesos de elección de cargos públicos | Ley electoral: Perú, Argentina, Bosnia-Herzegovina, Francia, Sudán y Serbia |
| Cargos electos                            | Reserva de escaños para un grupo específico                 | Partidos políticos, ley electoral o constitucional     | Incidir en la conformación final de los órganos de participación y toma de decisiones | Constitución: Burkina Faso, Nepal, Filipinas y Uganda                       |

*Nota.* La tabla 1 representa el cuándo y cómo aplican las cuotas.

De acuerdo con el criterio del ámbito de regulación (creación), las cuotas pueden ser instituidas en sede *constitucional, legislativa o por iniciativa de los partidos políticos* (Peschard, 2002), siendo de carácter obligatorio las dos primeras, mientras las partidarias son voluntariamente adoptadas por los partidos políticos.

### 5.1.2 Críticas a la cuota de género

Al igual que otras medidas de acción afirmativa, la cuota de género no deja de tener críticas y resistencias a su implementación, a partir de tres (03) argumentos en contra, que nos explica Aguilar (2001), según el siguiente detalle:

- a) **Las cuotas violan el principio de igualdad.-** De acuerdo con lo señalado por Carbonell (2003), el principio de igualdad no puede considerarse como simetría absoluta, siendo la igualdad algo puramente formal; de donde se desprende que las discriminaciones de hecho sobrepasan a las leyes y, por lo tanto, se ve reflejado en la sociedad. En el caso concreto, la participación de mujeres en la política tiene lugar desde los espacios de partidos políticos donde predomina históricamente la dirigencia masculina (Archenti & Tula, 2014), por lo que las acciones afirmativas, aceleran el proceso que podría tomar el esperar un cambio generacional.

Por el contrario, en la opinión de Salazar Benítez (2019):

Las acciones positivas dirigidas a conseguir una presencia más equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones públicas, y a las que no debemos reducir al mucho más complejo y sustantivo concepto de democracia paritaria, no suponen una medida “agresiva” contra la democracia representativa, sino más una medida de perfeccionamiento del sistema. (Pág. 63)

- b) **Las cuotas no son neutrales y usan un criterio prohibido para diferenciar entre las personas.-** Como se señaló, la suscripción de la DUDDDH y la neutralidad del lenguaje “toda persona” fue insuficiente para que los Estados adoptaran cambios en sus legislaciones internas que hicieran posible una mayor participación de mujeres en la política, por lo que Antúnez, Orlando, Ronconi y Verbic (2017) sostienen que el trato neutral puede implicar un trato discriminatorio en los hechos. Para precisar, las

cuotas sí son sinónimo de discriminación. Sin embargo, no está prohibido hacer diferencias, de hecho, muchas de ellas son reconocidas por la Constitución, puesto que lo que en realidad analiza es si carecen o no de fundamento, o si las mismas son arbitrarias o desproporcionales para afirmar que contraviene la Constitución, ya que finalmente el mismo principio de igualdad obliga a equiparar y a diferenciar, dependiendo del caso donde se aplique (Figueroa, 2015).

- c) ***Las cuotas no respetan los criterios de mérito.***- según esta crítica las mujeres ingresan por su condición de mujeres y no porque lo merezcan, afirmación que -de acuerdo con Martelotte (2016)- contiene dos (02) problemas: i.) ignora que el sistema de representación debe basarse en la afinidad de intereses y no en el mérito, pues, de lo contrario, tendríamos una democracia limitada a una élite en la medida que estos serían los únicos en representar; y ii.) nos confronta con la problemática -como lo advierte Carbonell (2003)- de “medir el mérito”, en la medida que si este fuese el único criterio con el que se conforman los órganos públicos, sus resultados probablemente terminarían en el desencanto de las personas, ya que el elemento político a veces se encuentra condicionado a un conjunto de factores, como la popularidad de la candidatura, el financiamiento de la campaña o la simpatía política, aspectos que terminan definiendo los procesos de cargos de elección popular, sin necesariamente coincidir con una formación u experiencia meritocrática en cargos públicos de manera previa. En forma adicional, se debe señalar que la meritocracia es presentada como una dicotomía y como si ésta funcionase a la expensa del

otro, cuando actualmente se ha demostrado que las mujeres legisladoras tienen igual o mayor formación educativa que sus pares hombres (Martelotte, 2016).

Sin perjuicio de lo señalado, no hay que perder de vista que una auténtica meritocracia tiene como presupuesto necesario la igualdad de oportunidades entre los que compiten por un ascenso en su estatus social (Cortina Gonzales, 2019) y, por lo tanto, al inicio de la carrera política al momento de participar dentro de un partido político; por lo que es necesario brindar las herramientas necesarias para valorar y proteger igualmente a las mujeres, así como para garantizar su participación social y política equitativas, para lo cual resulta indispensable establecer indicadores de medición con perspectiva de género, tomando en cuenta la heterogeneidad en el grupo de las mujeres, el cual atraviesa criterios socioeconómicos, étnicos, discapacidades u orientación sexual.

Por otro lado, se ha verificado las múltiples barreras adicionales que enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, tales como el financiamiento partidario para las campañas, el cuidado del hogar, la violencia y el acoso político que enfrentan, entre otros obstáculos adicionales en el ejercicio de su derecho de participación política, que a pesar de no formar parte de la investigación, es necesario mencionar para dimensionar la problemática de la participación de las mujeres en el Perú.

### **5.1.3 La cuota de género en el mundo**

De acuerdo con Figueroa (2015, Pág. 202), casi la mitad de los países del mundo ha legislado sobre las cuotas de género, debido a que es una realidad estructural que las mujeres no están en igualdad de oportunidades con relación a los hombres para conseguir escaños en el Parlamento; situación que obliga a reflexionar sobre la adopción de acciones afirmativas que ha tenido lugar en el mundo con el propósito de combatir el problema de la representación en el Poder Legislativo. Para ello, es necesario destacar la efectividad que la cuota de género ha tenido para incrementar la representación de la mujer en el Congreso, siendo importante advertir que el promedio mundial de mujeres en el Parlamento en 1995 correspondía apenas el 11,3%, mientras que al 2015 esta cifra se duplicó hasta el 22,1% (Unión Interparlamentaria, 2020).

#### **5.1.3.1 En Europa**

Las cuotas de género en Europa han sido clasificadas por Lépinard y Rubio-Marín (2018) en cuatro (04) modalidades que responden a su adopción y la vinculación efectiva de la igualdad: i.) en países como Dinamarca, Suecia o Noruega, han sido medidas accesorias caracterizadas por una cultura política igualitaria que significó incorporar a las mujeres en los espacios de representación que las mantiene alrededor del 40% en la última década, ii.) en países como Francia, Bélgica, Eslovenia y España, a pesar de contar con un número significativo de mujeres dentro del mercado laboral, cuentan con baja presencia política, debiendo resaltar que -a través de una política a finales de los noventa- fueron incorporadas a través de lo que dichos autores han calificado como “igualdad transformadora”, a

excepción de España, que formó parte de un proceso de reforma constitucional; iii.) en países como Italia, Grecia, Portugal o Polonia, donde existió mayor resistencia de adopción por estructuras más tradicionales y debilidad de movimientos de incidencia política, las cuotas funcionaron más “remedios simbólicos” a las prácticas tradicionales y la revaloración de la mujer en el ámbito político; y iv.) finalmente, en Alemania y Austria, la adopción de las cuotas fue temprana dentro de los organismos públicos, encontrando resistencia en los espacios de representación, por lo que fueron adoptadas como “remedios correctivos”.

Así las cosas, los mencionados autores destacan tres (03) tipos de procesos constitucionales para implementar este tipo de acción afirmativa: i.) los **preventivos**, que tuvieron lugar en países como Portugal o Eslovenia, donde se produjo una reforma constitucional antes de la adopción de leyes en las que se prevén acciones positivas en el ámbito electoral; ii.) los **habilitadores**, como en Francia e Italia, donde la reforma constitucional se llevó a cabo tras la intervención de los Tribunales Constitucionales; y iii.) los **reforzadores**, que se presentaron en Bélgica y Grecia, donde las reformas constitucionales fortalecieron la constitucionalidad ya declarada previamente por los tribunales constitucionales.

Es importante mencionar el caso francés, pues fue el primer país en el mundo en regular la paridad. Sin embargo, esta situación no fue siempre así. En 1958, la presencia de mujeres en el Parlamento nunca sobrepasó los 6% y en los noventa no superó el 10% (Mossuz-Lavau, S/f). Fue a partir en 1997 cuando se reconoció

la paridad a través de una enmienda en la Constitución <sup>(18)</sup>, y a través de diversas leyes las que desarrollan la paridad en cargos de elección popular. A través de una modificación de la Ley N° 88-227 relativa a la transparencia del financiamiento político, obligó a los partidos presentar en todas las listas en las elecciones al Parlamento Europeo, regionales, a diputados, senatoriales como mínimo (Llanos Cabanillas, 2013) lo que se destaca de esta ley es la sanción aplicable, que era la declaratoria de inadmisibilidad las listas que no lo cumplan.

En cuanto al impacto de estas reformas, su primera aplicación en el 2001 para las elecciones municipales de ese año, se observó un importante avance, pues lograron ser elegidas un 47%. El análisis de la aplicación jurídica de la primera norma de la Ley de Paridad permitió en Francia un incremento y una de sus particularidades es la sanción pecuniaria que recae en el partido político en caso de incumplimiento de presentar listas que no contengan la paridad. Sin embargo, una fuerte crítica fue, si bien representaba un desincentivo, que quien se resistía tenía como opción alternativa pagar las multas impuestas.

Hay que recordar que en Bélgica fue aprobada en 1994, una ley que establecía un porcentaje mínimo de presencia del 25% de mujeres en las listas electorales, previéndose que dicho porcentaje fuera aumentando hasta el 33% en 1999, y fijándose el objetivo del 40% hacia el año 2015. Los resultados no fueron los esperados en la práctica, entre otras cosas porque los partidos solían situar a las mujeres en la parte final de las listas, lo cual llevó a que entre los años 2000 y 2002

---

<sup>18</sup> Art. 4: La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y funciones.

se aprobaran varias reformas legislativas para alcanzar la paridad en los distintos niveles representativos (Rodríguez Ruiz & Rubio-Marín, 2007).

### **5.1.3.2 En Latinoamérica**

El incremento de las mujeres en el ámbito legislativo entre el 1995 y 2016 en los Congresos Latinoamericanos pasó de 12.7% a 27.2%. Evidentemente no es el mismo caso para todos los países, siendo Brasil un claro ejemplo de su poco éxito<sup>(19)</sup>. Se ha señalado que las cuotas por sí solas no funcionan si no son acompañadas de medidas complementarias, así como por el grado de involucramiento de las instituciones y sus regulaciones, puesto que muchas veces existen sanciones por el incumplimiento de las normas, siendo un elemento disuasivo para los partidos políticos, o sino, la posición en la lista en caso no exista una regulación que obligue mandatos de posición u órdenes en las listas de los partidos políticos. Así, nos queda claro que, por sí sola, la cuota no tiene un efecto transformador inmediato necesariamente, sino que dependerá del contexto social y político.

El impacto de la cuota en instancias de representación, no solo permite hacer una revisión de cómo está diseñado el sistema político, sino también abre la posibilidad de incorporar temas normalmente excluidos de la agenda de políticas públicas del Estado, siendo uno de esos ejemplos la discusión sobre la interrupción voluntaria del embarazo en Argentina (Lépinard & Rubio-Marín, 2018).

---

<sup>19</sup> Dependiendo de la cuota aplicada, la que reserva escaño, cuotas legislativas y las que se aplican dentro de los partidos políticos. Las dos primeras son obligatorias y las terceras son optativas; por lo que resultan ser poco efectivas.

En este acápite, abarcaremos algunos países de la región:

- **Argentina:** es el país pionero en Latinoamérica y en el mundo en regular la cuota de género, al establecer que las listas presentadas por partidos políticos fuesen integradas, como mínimo, por el 30% de mujeres, consagrando el denominado “mandato de posición”, conforme al cual se debe indicar que las candidatas sean colocadas en posiciones con posibilidad real de ser electas, sin que -además- se establezca tope máximo de ningún género. Como un mecanismo de cumplimiento de la ley, se fijaron sanciones por el incumplimiento que recaía en la no oficialización de la lista (Bermúdez Valdivia, 2018)

En 1994, luego de una reforma constitucional, se respaldó las acciones positivas, dejando de lado cualquier duda respecto de la constitucionalidad de la medida (Carrió, 2002) y años más tarde se estableció un nuevo decreto 451/05 que tenía por objetivo superar el “*techo de cristal*” que se había instalado en Argentina, teniendo como práctica establecer como máximo el 30% de la cuota (Bermúdez Valdivia, 2018).

A finales del 2017, se aprobó la paridad de género sin establecer ningún máximo de candidaturas, pudiendo ser exclusivamente listas integradas por mujeres y el establecimiento de suplencia de candidaturas por el mismo sexo (Bermúdez Valdivia, 2018).

- **Bolivia:** En el año 1997, Bolivia regula la cuota de género en 25% para el Senado, y 30% -como mínimo- para la Cámara de Diputados, estableciendo

la Ley de Cuotas que la distribución debía guardar la relación en que por cada cuatro candidatos, se considerase una candidata, y de cada tres candidatos, una mujer, respectivamente, omitiendo la norma toda mención a titulares o suplentes. Además de lo mencionado, no hubo un resultado impactante en el sistema político debido a las características del sistema electoral mixto (por ejemplo, no se aplicaba de igual manera a la Cámara de Diputados, donde existía mayor número de escaños con circunscripciones uninominales y no se aplicaba la cuota de género, sumado al sistema de asignación de escaños) <sup>(20)</sup> (Choque Aldana, 2013).

Gracias a la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, bajo la premisa de “*binomio y alternancia*”, resultó como porcentaje en la Cámara de Diputados el 34% de representación femenina. A partir de este momento, el compromiso con superar los obstáculos del mismo sistema electoral, se priorizó la alternancia entre candidaturas titulares y suplentes de la misma manera con las candidaturas plurinominales y uninominales (Archenti & Tula, 2014). Siendo de esta manera, el primer país junto con Ecuador, en regular la paridad en los órganos de representación en el año 2008.

Una diferencia sustantiva en el caso boliviano es que se exige que, al menos, el 50% de las titulares sean candidatas, así como el respeto de las listas provenientes de pueblos indígenas, y la preferencia a candidaturas mujeres en caso resulte número impar el número de escaños. De igual modo, se

---

<sup>20</sup> En palabras de Choque Aldana (2013):  
(...) los resultados del voto por los candidatos a presidente de la República definían cuántos diputados se repartían por partido en cada uno de los nueve departamentos (...) como los diputados electos en circunscripciones tenían primacía, los de circunscripción departamental plurinomial, a la cual se aplicaba la cuota, complementaban o rellenaban el total de diputaciones que proporcionalmente le correspondía al partido. (Pág. 129)

reconoce el acoso político como delito electoral y delito penal y un mecanismo sancionatorio por el incumplimiento de la cuota como actos de acoso y violencia política: (i) proporcionar datos falsos sobre identidad o sexo, (ii) divulgar información personal y privada para obtener renuncia (Archenti & Tula, 2014). De esta manera, el aumento del número de mujeres electas en ambas cámaras ha ido en aumento.

- **Costa Rica:** Se destaca por ser un país de trayectoria democrática desde 1953, siendo además el Estado que reguló el porcentaje más alto de cuota con 40% como mínimo en 1998, sin embargo, no existía un mandato de ubicación de las mujeres hasta el 2002 y finalmente, después de las reformas al Código Electoral, se incorporó la paridad que fue aplicada en el 2010.

Costa Rica fue uno de los países del mundo que utilizó tres tipos diferentes de legislación de cuota en el mundo en pocos años, a pesar de contar con un número importante de mujeres representantes en sus Asambleas Legislativas, y que ha ido en aumento a partir del 2000, la medida paritaria del 2014 paradójicamente hizo que retrocediera inclusive a un número menor de la aplicación de la cuota. Como bien señalan Archenti y Tula (2014), la mala práctica partidaria de encabezar en su mayoría candidaturas masculinas y la dispersión del voto, así como el predominio de circunscripciones medianas y pequeñas, perjudicó finalmente a las mujeres al ser posicionadas en cargos suplentes o no posibilidades reales de elección.

- **Chile:** Implementó cuota de género por primera vez en el 2017, aumentando la cantidad de mujeres en el Congreso Nacional de 15.8% a un 22.7%. La cuota prohíbe a los partidos políticos postular con más del 60% de los candidatos del mismo sexo, lo cual significa que las mujeres deben representar, al menos, el 40% de las candidaturas en puestos de diputada y/o senadora, o *-contrario sensu-* los hombres no pueden representar a más del 60% de las listas de candidatos (Reyes-Housholder, 2018).
- **Ecuador:** Fue el primer país en la región en reconocer el derecho al voto a las mujeres en 1929. En 1997, se aprobó la Ley de Amparo Laboral de la Mujer que implica la incorporación de la mujer en porcentajes mínimos en el trabajo (sector público y privado), para las candidatas en listas electorales plurinominales nacionales y provinciales con una cuota mínima de 20% aplicada también para las judicaturas, notarías, y demás cargos en la función judicial (Archenti & Tula, 2014). La aplicación de la cuota en el ámbito electoral se llevó a cabo al año siguiente *-en 1998-*, teniendo como efecto un incremento del 7%, pues, al no contar con *mandato de posición*, las mujeres fueron ubicadas en posiciones no reales de elección (Goyes Quelal, 2013). Años más tarde, se incorporó una medida legislativa para aumentar la cuota de género de manera esalonada, llegando en el 2007 a la *paridad*, y en el año 2009 *-a través de una reforma constitucional-* se consagró la paridad en los cargos públicos representativos y cargos internos partidarios. De acuerdo con Archenti y Tula (2014), uno de los principales obstáculos fue su reglamentación y la alternancia y secuencialidad entre hombre-mujer, lo que originó se dieran interpretaciones sobre su aplicación. Actualmente la

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas regula la paridad en listas plurinacionales para la elección de legisladores/as, consejeros/as, concejales/as y Parlamento Andino, así como también contempla restricciones para aquellas candidaturas que han ejercido violencia de género o incumplido obligaciones alimentarias. Por lo que, dicha ley en opinión de Goyes Quelal (2013) ha sido una de las mejores en América Latina por su especificidad.

- **México:** Fue uno de los primeros países en que voluntariamente los partidos políticos adoptaron la cuota de género, siendo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1990 que aprobó una cuota de 20% de mujeres en la dirección y 3 años más tarde 30% aplicado para las listas. Luego de exhortar legislativamente a los partidos para que adopten en forma voluntaria la cuota de género, ésta fue introducida de manera explícita y en sentido negativo, en el año de 1996 cuando se estableció como límite un 70% para cualquier sexo, medida que -a pesar de no ser una acción afirmativa que en la redacción especifique mujeres- era de todas maneras una medida para beneficiarlas (Bermúdez Valdivia, 2018).

Una de las notas compartidas en la aplicación de las cuotas de género en los casos analizados, es la colocación de mujeres en listas sin posibilidad real de ser electas, ya sea por el tamaño de la circunscripción o por la poca claridad en cuanto a la aplicación de la cuota para titulares o suplentes (Llanos Cabanillas, 2013).

De igual modo, es una constante el rol protagónico que han tenido las organizaciones de la sociedad civil y movimientos feministas para hacer incidencia en promover el pleno ejercicio de derechos políticos, que han sido clave para poner en agenda la discusión de la cuota de género y la ampliación de medidas afirmativas adicionales y regulaciones específicas.

El reconocimiento del derecho de igualdad en normativas y planes han sido un paso previo en algunos países al reconocimiento de la cuota de género, como un esfuerzo más integral a la problemática de la falta de representación política de las mujeres. Sin duda alguna, la apuesta de transicionar a la paridad y alternancia, tiene como antecedente el techo de cristal que la cuota de género representó en los países de Latinoamérica.

Si bien la naturaleza de la aplicación difiere, lo que permite la efectividad de la cuota, como se ha visto en los casos mencionados, depende en la mayoría de veces de otros mecanismos, como la sanción por inaplicación, el mandato de posición, la paridad para titulares y suplentes, así como también incentivos partidarios para la formación de militancia comprometida con la igualdad de género. Solo así, la participación paritaria viene acompañada de una representación sustantiva de mujeres políticas electas.

### **5.1.3.3 La paridad y alternancia: la discusión actual**

En 1992, durante la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones se gestó por primera vez el término “paridad”, en donde se adaptó la

conocida Declaración de Atenas, cuya demanda en la actualidad permanece vigente. Dicho documento “proclama la necesidad de conseguir un reparto equilibrado de los poderes públicos” (Balaguer, 2005, pág. 114), seguidamente, durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, establece objetivos estratégicos para tal fin. Ambos hitos fueron determinantes para la construcción de medidas inspiradas en la idea de la aspiración de una igualdad sustantiva que supere los obstáculos que se advertían con la igualdad material, estableciendo impactos en el ámbito jurídico, social y económico.

Como instrumento jurídico internacional, la CEDAW (1969) es el referente para el reconocimiento de la desigualdad estructural de las mujeres, siendo el punto de partida para el impulso de medidas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres. A pesar de no mencionar expresamente el término “paridad”; en su Artículo 1 detalla que:

(...) máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y complejo de un país, el bienestar del pueblo y la causa de la paz.

A nivel regional, el Consenso de Quito (2007) reconoció en su introducción que:

(...) la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que

constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.  
(Párr. 17)

En esta misma línea, el Consenso de Brasilia (2010), establece como condición democrática habilitadora, incorporar a las mujeres en todos los espacios de decisión a todo nivel de desenvolvimiento social, cultural y económico. Ambos han sido suscritos por 44 países miembro y 9 Estados asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Siendo la paridad relevante para la democracia, Miyares (2003) la define como:

un derecho que corrige los fallos de representatividad y garantiza que la ciudadanía de las mujeres no se entienda como defectiva (...) pero para que realmente se transforme en un agente de cambio social ha de ir acompañada de profundos cambios normativos. (Pág. 209)

Enfatizando que el déficit de representación de las mujeres perjudica al sistema democrático en tanto no adapta los cambios normativos.

De acuerdo a la categorización de las fórmulas de la paridad graficado por (Bermúdez Valdivia, 2018), se encuentran las siguientes variantes:

- **El sistema de estricta paridad:** implica el mismo número de candidaturas hombres como de mujeres en las listas electorales. Se presenta la posibilidad en la fórmula de un candidato o candidata de acuerdo con el

número total de escaños, siempre que sea un número impar en cargos de postulación.

- **El sistema de paridad flexible:** establece un margen de flexibilidad, donde la proporción puede ser en razón de 40/60; no puede estar representado más del 60% ni menos del 40% hombre o mujer. Esta alternativa permite tener mayor margen de aplicabilidad por parte de las organizaciones políticas, tomándose en cuenta los criterios de número de militancia partidaria y los porcentajes poblacionales en cada territorio.

La transición de la cuota de género a la paridad y alternancia, apuesta por democratizar el poder político en busca de un reparto equitativo de éste entre hombres y mujeres (Cobo, 2013), también se encuentra alineado al concepto de *democracia paritaria*, mencionado en la Declaración de Atenas. Por lo que, a diferencia de la cuota de género, la paridad es una medida permanente, pues, es inadmisibles que una democracia no contemple la inclusión de mujeres especialmente en el ámbito partidario y político.

Por su parte, ONU Mujeres propone el documento “Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria (2016)”, la misma que en su introducción señala:

(...) la paridad es una de las fuerzas claves de la democracia y su objetivo es lograr la igualdad en el poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de presentación social y política para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

Como parte del cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación, los Estados tienen la responsabilidad de promover, prevenir, proteger, respetar y promover en todos sus niveles y programas la paridad e igualdad sustantiva.

Como sostiene un estudio de la CEPAL (2010), la paridad no es una cuota mayor a favor de las mujeres sino la expresión más amplia de la universalidad, siendo - además-, más abarcativo a todos los poderes del Estado que, como destaca el Informe sobre paridad en Argentina (2021), menciona tres grandes ejes de impacto:

- Lograr un Estado inclusivo que debe asumir su responsabilidad con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y generar todas las garantías necesarias para que hombres y mujeres disfruten de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil.
- Paridad en todos los poderes del Estado (legislativo, judicial y ejecutivo).
- Verdadera transformación en las relaciones y dinámica del poder de los partidos políticos y organizaciones políticas.

Respecto de los partidos políticos y organizaciones políticas, la transición de la cuota de género a la paridad ha generado una transformación en las relaciones y dinámica en su interior. Como se ha mencionado previamente, existen países en Latinoamérica que regulan la paridad como respuesta y perspectiva a una

democracia paritaria, habiéndose incorporado esto a nivel constitucional y legislativo.

De acuerdo a las cifras de ONU Mujeres, las mujeres ocupan el 36% de los escaños parlamentarios en América Latina y el Caribe y el 32% de los parlamentos de Europa y América del Norte; entendiéndose que la proyección de lograr una paridad en los cuerpos legislativos nacionales sería hacia el año 2063 <sup>(21)</sup>.

Por lo mencionado, no existe fórmula legislativa idónea que logre una paridad *stricto sensu*, pues al ser aplicada, la regulación de la normativa electoral por diseño heterogéneo en cada país -al igual que la cuota de género-, impacta en su eficacia; y, por lo tanto, en el resultado esperado. Sin perjuicio de ello, la paridad ha superado otros obstáculos en su aplicación como el porcentaje mínimo o máximo de hombre y mujer en las listas electorales y el mandato de posición.

Al igual que toda norma, sin sanciones claras, los incentivos por parte de los partidos políticos para cumplirlos son inexistentes. Por lo que, la exigibilidad normativa y ,además, el compromiso de dirigencia partidaria en contar con más mujeres en todo nivel partidario, implica una mejora sustantiva a la calidad democrática del país y como parte de un Estado de derecho como parte del cumplimiento constitucional como se explicará en las siguientes líneas.

---

<sup>21</sup> ONU Mujeres. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>

## 5.2. Compatibilidad constitucional de la cuota

Conforme a lo hasta aquí señalado, es bueno recordar que cuando se hace referencia a *acciones afirmativas* no solo basta aludir a cualquier grupo desaventajado, sino que también es necesario tener presente que se requiere una acción estatal orientada a poder eliminar las barreras de acceso a que pueda enfrentarse este grupo, pues -de lo contrario- no podría salir de esa situación o requeriría mucho tiempo (Figuroa, 2015).

En tal perspectiva, la actuación del Estado es clave y, por consiguiente, no se agota con el reconocimiento del derecho de igualdad en el ordenamiento jurídico únicamente, sino que -además -es necesaria la activación de diversos mecanismos adicionales para su pleno ejercicio, y es precisamente aquí -debido a la indeterminación del contenido del derecho aludido- donde la discusión académica cuestiona su constitucionalidad y, por ende, se abre el debate sobre si las acciones afirmativas colisionan o no con el derecho de igualdad, tal y como lo advierte Pazo (2015) cuando señala:

(...) las cláusulas constitucionales que reconocen el derecho fundamental a la igualdad no solamente están redactadas de manera indeterminada, sino que, por lo demás, suelen estar vinculadas al principio de igualdad en sentido formal. (Pág. 207)

Si bien ese reconocimiento formal del derecho de igualdad es un primer avance, además se requiere -como parte del rol del Estado- operativizar ese derecho a través de la creación de mecanismos que aseguren una igualdad de oportunidades

que esté acorde con una igualdad material; para lo cual deben tenerse identificadas las principales brechas existentes en lo que a la participación política de mujeres se refiere, con miras no solo a contemplar el acceso a servicios básicos, sino también con la finalidad de erradicar prácticas culturales que repercuten en el desenvolvimiento de la mujer en todos sus aspectos. Así las cosas, no contar con acciones concretas y tolerar la neutralidad del Estado en sus políticas públicas o leyes diferenciadas, significaría no atender adecuadamente una problemática que, además de estar pendiente de ser resueltas por décadas, es dañina para el modelo aspiracional de democracia.

En la sentencia del Tribunal Constitucional español N° 12/2008 se señala que la división de la sociedad con respecto al sexo no debe desvirtuarse en el espacio de la representación política, sobretodo con una presencia abrumadoramente mayoritaria por parte de uno de ellos, siendo totalmente constitucional que el equilibrio de poderes no se vea afectado, pues ese espacio es importante para el contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos, no de su contenido ideológico o político, sino del precontenido o sustrato sobre el que ha de evaluarse cualquier decisión política. De manera expresa, el máximo intérprete constitucional español señala:

Se desprende, en suma, que la igualdad efectivamente existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Una representación política que se articule desde el presupuesto de la divisoria necesaria de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues se entiende que ese equilibrio es

determinante para la definición del contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos. (FJ. 8.)

El cuestionamiento que realiza el magistrado Rodríguez Zapata en la aludida sentencia, en el sentido de que -al construirse el régimen representativo en un Estado liberal que surge en la Revolución francesa y sustentado en el Art. 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>(22)</sup>- las cuotas van en contra de esas aspiraciones colectivas de igualdad formal, es desvirtuado por Salazar Benítez (2019) cuando señala que este argumento no se puede tomar como única referencia de la convivencia socio-política moderna al constitucionalismo liberal, al permitir la exclusión de las mujeres, sino que resulta indispensable tener en cuenta que el concepto de “ciudadano” de esa época fue pensado como un sujeto abstracto y, además, masculino que se encontraba siempre con la posibilidad de ejercer sus derechos de participación política, y por lo tanto, acceder a puestos de poder.

En este contexto constitucional, redefinir la noción de “ciudadanía” en aras de la igualdad de género al promover la incorporación de las mujeres en la dinámica de toma de decisiones, lejos de vulnerar la representación, perfecciona su contenido y la completa, ya que permite incluir a las mujeres en cargos públicos representativos (Macías Jara, 2008); por lo que admitir lo contrario significaría dejar de atender necesidades específicas de las mujeres y generar -en palabras de

---

<sup>22</sup> “(...) la ley es la expresión de la voluntad general (...) como todos son iguales ante ella todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleos públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”.

Fraser (2005, pág. 73)- una grave “injusticia política” que niega a algunas personas, sin justificación alguna, la posibilidad de participar en pie de igualdad con los demás en la interacción social. Asimismo, la implementación de las cuotas de género ha tenido un enorme potencial de transformación, en la medida que no solo ha contribuido a incluir más mujeres en las instancias de representación, sino que - además- ha puesto de relieve las diversas insuficiencias estructurales del sistema (Salazar, 2019), por lo que se convierte también en un efectivo mecanismo de crítica social.

Por otro lado, Aranda (2013) afirma que la implementación de las cuotas “afecta” la noción representación, en la medida que la defensa de la paridad supone hacer una diferenciación que “rompe” con el universalismo de la representación, por lo cual propone promover -apelando a la conciencia pública de los partidos políticos- mecanismos alternativos para combatir la discriminación de la mujer en la política a fin de no violar la igualdad de sufragio. Sin embargo, en una publicación posterior, el mencionado autor admite que las medidas alternativas propuestas no han funcionado, tomando como ejemplo Francia donde los partidos políticos han asumido la multa antes de incorporar mujeres en las listas (Salazar, 2019).

Por su parte, Figueroa (2015) sostiene que las cuotas se encuentran acorde al principio de igualdad desde el punto de vista dogmático, en tanto son totalmente justificables en la medida en que, sin estos mecanismos, la representación de las mujeres sería mucho menor y que casi la mitad de los países en el mundo han legislado sobre las cuotas, en el entendido que la igualdad de oportunidades de las mujeres, está pendiente de concretarse en la arena política.

En el mismo sentido, nos parece también relevante distinguir las acciones afirmativas de acuerdo con el tipo de barrera que se busca revertir, tomando para ello el ejemplo de las personas con discapacidad de accesibilidad -donde las barreras pueden removerse por la facilidad de ubicación física-, situación que no ocurre en el caso de las mujeres cuando participan en política y se enfrentan a barreras invisibles que son más difíciles de superar por estar vinculadas a temas estructurales. De igual manera, tampoco puede confundirse las políticas de igualdad de resultados con una acción afirmativa, en la medida que -por ejemplo- el cumplimiento de ciertos contenidos curriculares mínimos por los niños, o que un sector de la población acceda a cierto servicio (como la vacunación), mientras que la acción afirmativa debe contener una estrategia diferenciada porque no existe uniformidad dentro de la diversidad de las mujeres como colectivo.

Habiendo realizado esa diferenciación importante, es necesario también distinguir la igualdad formal de la igualdad material, pues mientras la primera garantiza un reconocimiento del derecho, la segunda señala que sólo se materializa aquél a partir de la consecución de resultados específicos y concretos. En dicha lógica, la cuota ha mostrado resultados efectivos, en la medida que sin ella la participación de las mujeres en los Parlamentos probablemente no superaría “el 20% a nivel mundial” (Figuroa, 2015, Pág. 199).

La cuota como tal, más que un privilegio sectorial para grupos excluidos -como algunos equivocadamente la conciben-, es un beneficio con claro sustento

constitucional en las clásicas políticas redistributivas que, por siempre, han beneficiado a un solo sector de la población.

De lo señalado, se puede colegir que el derecho de igualdad en el ámbito de la participación política de la mujer se materializa en la promoción de medidas que busquen igualar un piso que históricamente estuvo desigual y que, actualmente, cobra mayor relevancia cuando se vincula con la denominada **democracia paritaria**, perspectiva que Salazar Benítez (2019) describe de la siguiente manera:

Cuando hablamos de paridad lo estamos haciendo de los dos ejes esenciales de un sistema constitucional -el poder y la ciudadanía- (...) hablar de paridad nos remite a hacerlo de representación y, por tanto, de participación política. (Pág. 46)

Por lo tanto, la igualdad como principio necesariamente nos remite a la esencia misma de la democracia, así como a la gestión de los espacios público y privado en los que mujeres y hombres interactúan permanentemente y se definen “como sujetos” (Salazar, 2019, Pág. 46); razón por la que la perspectiva de la inclusión de mujeres en el Estado constitucional, debe reconocer y garantizar la igualdad del reconocimiento y ejercicio de sus derechos.

Dentro de ese mismo orden de ideas, la perspectiva de inclusión de la mujer es una concepción de ciudadanía más inclusiva, la misma que fue defendida por Olimpia de Gouges como precursora de la “Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana” (1791), la misma que ponía énfasis en la participación de la mujer como titular de derechos políticos, a modo de respuesta a la previa Declaración de los

Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789. En ese mismo sentido, los hombres y las mujeres la incorporación de su ciudadanía fue diversa, ellos lo hicieron en calidad de soldados y trabajadores, mientras que las mujeres lo hicieron fundamentalmente como madres (Philips, 1996).

Reconocer las prácticas, no solo en Europa sino en Latinoamérica, de la evasión de las acciones afirmativas, como la cuota de género, es una evidente muestra del propósito de algunos por mantener el *status quo* respecto de la participación política de las mujeres, siendo el principal obstáculo la decisión de los dirigentes partidarios de disminuir o excluir de posibilidades reales de la mujer de ser elegidas. Como bien señala Barrère (2013), la exclusión *de iure* ha sido superada, inclusive en un modelo de democracia al que primero fueron excluidas, la *de facto* es la principal tarea pendiente.

Como bien hemos señalado en párrafos anteriores, armonizar la protección internacional de los derechos humanos junto con la nacional exige tener presente que los cambios normativos y políticos necesariamente deben contemplar también el factor cultural, y un sistema que consolide los deberes de la vida personal, familiar y laboral (Salazar Benítez, 2019), partiendo del entendimiento de las mismas responsabilidades entre hombres y mujeres; ya que sería absolutamente incongruente hablar de una igualdad en el ámbito político si en casa los roles se encuentran aún dispares o inequitativos.

Siendo así las cosas, la apuesta por la democracia paritaria incluye también una desarticulación cultural de las asignaciones de roles, tanto en el ámbito público

como en el privado, así como la incorporación de nuevas formas de tomar decisiones y de resolver conflictos (Rodríguez Ruiz & Rubio-Marín, 2007), sobretodo cuando la discusión en la actualidad, visibiliza la carga doméstica asumida por la mujer y aboga por un mayor reparto de responsabilidades y formas de negociarlas o arribar a consensos.

Una vez asumido un rol completo de la mujer dentro de la sociedad donde la incompatibilidad de su vida privada con la pública pueden coincidir y no ser excluyentes, haremos evidente la presencia de las mujeres en su triple estatus constitucional: como *titulares de derechos*, como *parte de las instituciones* y como *destinatarias de políticas públicas* (Salazar Benítez, 2019).

Un claro ejemplo pendiente respecto de lo último está referido a los derechos específicos de las mujeres (tales como los relativos a la autonomía sexual y reproductiva o a vivir a una vida libre de violencias), así como la máxima protección y garantía de todo lo mencionado para el desarrollo de su autonomía.

Por otro lado, aunque el Tribunal Constitucional peruano no se ha pronunciado sobre los alcances del derecho a la igualdad política de la mujer, sí lo ha hecho sobre aspectos claves vinculados a este derecho relacionados con la democracia, la igualdad, la no discriminación y la participación y la representación política (Bermúdez, 2019).

Así, nuestro TC ha resaltado su dimensión como principio jurídico-constitucional, señalando que constituye el enunciado de un contenido material objetivo que, en tanto componente axiológico del fundamento del ordenamiento constitucional, vincula de modo general y se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico. En cuanto derecho fundamental, constituye el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo que titulariza la persona sobre un bien constitucional (la igualdad), haciéndolo oponible a un destinatario (STC N° 00045-2004-PI/TC, f. 20).

Igualmente, destaca dos aspectos centrales sobre el derecho de igualdad: i.) la abstención de toda acción legislativa o jurisdiccional tendiente a la diferenciación arbitraria, injustificable y no razonable; y ii.) la existencia de un derecho subjetivo destinado a obtener un trato igual, en función de hechos, situaciones y relaciones homólogas (STC N° 00018-2003-AI/TC, f. 19).

Consideramos también relevante la interpretación de la participación política realizada por el TC, cuando señala que esta “constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad” (STC N° 05741-2006-PA/TC, f. 3); añadiendo que, en virtud del Artículo 43 de la Constitución de 1993 <sup>(23)</sup>, este principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto

---

<sup>23</sup> Art. 43: La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, etc.) (STC N° 00003-2006-PI/TC, f. 29).

De lo señalado por el TC, se puede inferir que existe una conexión entre igualdad de oportunidades e igualdad de resultados, siendo el caso que para Ruiz Miguel (1996, pág. 138) ésta puede ser un vehículo para lograr aquélla, posición que es compartida por Villanueva Flores (2008), para quien la obligación del respeto al derecho de igualdad no solo se cumple con la expedición de normas, sino también requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para su pleno ejercicio en ese mismo sentido.

Por otro lado, existe un énfasis en la protección de derechos fundamentales que han sido ratificados por el Estado peruano en cuanto forman parte de derecho nacional, razón por la que todas las normas que reconozcan, regulen o limiten derechos fundamentales, deben ser interpretados a la luz de los tratados sobre derechos humanos; no solo porque deriva de una exigencia directamente de la Cuarta Disposición Final Transitoria del Texto Fundamental de 1993, sino porque se reconoce que forman parte de derecho nacional (STC N° 01230-2002-HC/TC, f. 8).

En otro sentido, considera que el Derecho Internacional posee fuerza normativa o aplicabilidad directa, en tanto los tratados que lo componen, como cualquier otro, “forman parte del derecho nacional” (Art. 55 de la Constitución), y -como fuerza interpretativa- deben interpretarse ‘de conformidad’ o ‘dentro del contexto general’ de dichas fuentes internacionales. Desde luego, en el presente caso, el TC aplica

la citada disposición de la CADH de manera directa, a título de derecho directamente aplicable (STC N° 01268-2001-HC/TC, f. 2).

La apuesta por la cuota de género no es únicamente la falta de representación de mujeres en los espacios de toma de decisión, sino más bien es un ejercicio jurídico para materializar el derecho a la participación y, por consiguiente, el de la representación política.

Siendo las mujeres relegadas de esos espacios tradicionalmente liderados por hombres, la democratización de los espacios públicos tiene también un efecto en espacios privados, tomando en cuenta que la igualdad entre hombres y mujeres debe ser reconocido y puesto en práctica en todos los ámbitos, los cuales fueron conquistados gradualmente marcando hitos que no deben ser dejados de lado como parte del concepto de igualdad <sup>(24)</sup>.

A pesar que la incorporación de las cuotas en diversas legislaciones, en sus distintos niveles de implementación, la efectividad para incorporar mujeres en los espacios va más allá de una regulación única que sea acompañada con una acción afirmativa adicional; ello debido a las variables institucionales, como el diseño de las normativas, las características del sistema electoral, si son o no vinculantes, la reserva de escaños (Martelotte, 2016), a las que se pueden adicionar si las listas

---

<sup>24</sup> En este tema, destaca el esfuerzo de Trinidad María Enríquez (1846-1891), quien reclamó su derecho a la igualdad para estudiar en la universidad y graduarse de abogada; de María Jesús Alvarado (1878-1915), quien a partir de sus propuestas sobre educación femenina abogó por los derechos políticos de la mujer; y de Magda Portal (1900-1989), quien desde su militancia político-partidaria intervino activamente en la defensa del derecho del sufragio femenino.

son cerradas y las listas cerradas y bloqueadas (Archenti, 2018). Así, es claro que deben tomarse en cuenta las distintas variables para realizar el análisis de su efectividad y resultado.

### **5.3. La cuota de género y el test de proporcionalidad**

El test de proporcionalidad tiene diversas denominaciones que parecen ser sinónimas en la jurisprudencia constitucional en el Perú. Se le ha llamado “test de razonabilidad” (25), “test de razonabilidad o proporcionalidad” (26), “test de igualdad” (27); el mismo que tiene como propósito determinar si una medida legislativa vulnera o no la igualdad que la Constitución reconoce (Landa, 2017).

Para implementarlo, nuestro TC ha tomado elementos esenciales de la literatura especializada e incorpora experiencias jurisprudenciales de las primeras constituciones de Alemania, España y Colombia (Rubio Correa M. , 2018).

Al respecto, Bernal Pulido (2005) señala que “el principio de proporcionalidad aparece como un conjunto articulado de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto”.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional de Colombia define que “el concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales, cuando -precisamente- dos principios entran en colisión, porque

---

<sup>25</sup> STC 01473-2009-PA-TC (f. 43) de 18 de enero de 2010.

<sup>26</sup> STC 00003-2008-PI-TC (f. 52) del 1º de febrero de 2010.

<sup>27</sup> STC 00004-PI-TC (f. 128) de 29 de marzo de 2006.

la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada” (Sentencia N° C-022/96).

A continuación, procederemos a analizar si las cuotas de género colisionan con el derecho de igualdad, para lo cual utilizaremos la estructura propuesta por nuestro TC (STC N° 00045-2004-AI, fundamentos 33-40):

- **Examen de idoneidad:** Sostiene que se debe tomar en cuenta la situación de hecho y la finalidad perseguida. Según el Tribunal, debe determinar primero la relación entre el medio y el objetivo y luego la relación de causalidad entre el objetivo y finalidad (Landa, 2018), una *relación medio-fin*. Así como también, si conduce a la finalidad constitucional. En el caso concreto, la Ley de Paridad y Alternancia, es una medida idónea para contar con una participación más efectiva de mujeres dentro de los partidos, así como en la conformación de las listas partidarias en la medida que se puede afirmar que, sin esta ley, los partidos políticos replican estructuras sociales discriminatorias que impiden que las mujeres participen en igualdad de condiciones.
- **Examen de necesidad:** En esta parte del test, se busca determinar si existen otros medios semejantes o menos gravosos para que pueda cumplir el objetivo que se busca, se trata de una *relación medio-medio*. La respuesta es que no existe otra medida que cumpla con ese mismo efecto, teniendo como prueba que la Ley de Cuotas de 1997 no cumplió con la finalidad al no

establecer mandatos claros de posición ni regular las dinámicas internas partidarias, lo cual permitió que los partidos políticos ubicaran a las mujeres en el tercio inferior de las listas, reduciendo así la posibilidad de ser electas.

- **Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación:** En este último paso, determinamos que la proporcionalidad está acorde con el grado de intervención del principio de igualdad, lo cual explica Alexy (1977) con su ya clásica máxima: “cuanto mayor grado es la intensidad de la intervención o afectación de la igualdad, tanto mayor ha de ser el grado de realización u optimización del fin constitucional”. Como señala nuestro TC, hay dos elementos a considerar: la afectación y la realización. En el caso del principio es ésta el principio afectado o intervenido, mientras que el principio, derecho o bien constitucional que se orienta el tratamiento diferenciado “afectación de la igualdad” es el fin constitucional. Por ello, supone la ponderación una colisión entre principio-derecho igualdad y el fin constitucional del tratamiento diferenciado.

En efecto, la cuota de género interviene en una mayor intensidad al derecho de igualdad, por lo que el grado de realización del fin constitucional es garantizar una mayor participación efectiva de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.

Conforme se puede advertir, en nuestra jurisprudencia especializada existe unanimidad en el reconocimiento del derecho de igualdad consagrado en los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, así como también los

instrumentos específicos como la CEDAW, que no consideran como medidas atentatorias del derecho de igualdad aquellas medidas que tengan como objetivo la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo, es bueno recordar que la especificidad respecto del término cuota de género o acción afirmativa no se hace explícita en ningún instrumento internacional, por lo que estrictamente no podríamos señalar que existe una obligatoriedad explícita de los Estados a implementarla, sin que ello pueda llevar a desconocer la contundente realidad que las mismas han traído resultados positivos, incorporando más mujeres en los espacios de representación política de diversos países.

A manera de conclusión, podemos señalar que el marco internacional exige la protección del derecho de igualdad, que muchos países han aprobado la cuota de género y transitan a la paridad para cumplir con esa finalidad y medidas complementarias en favor de las mujeres en la vida política y otras dimensiones de sus vidas.

## CAPÍTULO VI: LAS CUOTAS EN EL PERÚ

### 6.1. Introducción

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, las cuotas han servido como mecanismos de compensación histórica a grupos vulnerables, ya sea por la conquista de diversos colectivos de la época, así como también el contexto específico en la que son solicitadas. El Perú no ha sido un país ajeno a las cuotas de participación política, pues se ha entendido que la política termina siendo el espacio idóneo donde el traslado de las demandas sociales deben ser expuestas y sin duda, canalizadas.

Así, la cuota en el Perú ha sido considerada para una triple dimensión poblacional de protección. En una primera instancia, se encuentra la popular **cuota de género**, la cual ha tenido una vasta regulación jurídica comparada y, por ende, es la cuota más estudiada y aplicada a nivel mundial. Las otras dos cuotas reguladas en el Perú -la **cuota joven** y la **cuota indígena**- son aplicadas únicamente en los niveles de gobiernos subnacionales, es decir, a nivel regional y provincial, y solo en las circunscripciones que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) determina en forma previa a cada elección.

La regulación de las cuotas para grupos específicos y su poca eficacia en la implementación, como ha determinado la investigación de Jaramillo y Valenzuela (2019) resaltan tres dificultades en la realidad peruana: (i) la triple concurrencia de las cuotas, (ii) la ubicación al final de las listas, y (iii) el acoso y la violencia política.

Si bien es una conclusión preliminar respecto del análisis de la cuota, no deja de ser menos importante mencionar los obstáculos multicausales del éxito de las cuotas y la complejidad de su aplicación.

Si bien es una realidad preocupante la desafección de las juventudes respecto de los partidos políticos -pues solo el 8% de ellos actualmente son militantes- (JNE, 2021), ello no significa que no exista interés en la participación política a través de los más variados espacios ciudadanos (IEP, 2022)

Dejando constancia que la presente investigación no tiene por objeto el análisis de la cuota joven e indígena, consideramos que sí es necesario esbozar un breve comentario y contextualización de ambas a fin de permitir un mejor entendimiento de la aplicación de la cuota de género y posterior paridad y alternancia, así como sus efectos en la implementación de manera conjunta con las otras cuotas.

### **6.1.1. La cuota joven y la cuota indígena**

De acuerdo con la Ley N° 28869, Ley que promueve la participación de la Juventud en las Listas de Regidores Provinciales, solo se reconoce la participación juvenil en lo que respecta el ámbito local y municipal, a partir de la exigencia de no menos del 20% de ciudadanos jóvenes de 29 años de edad y un 15% de representantes de comunidad nativas y pueblos originarios. Años más tarde, estas cuotas se ampliaron al ámbito regional, a través de la Ley N° 29470, ley que modifica la Ley N° 27683, la Ley de Elecciones Regionales. De esta manera, en la actualidad, en todos los niveles subnacionales se ha reconocido ambas tipologías de cuotas.

Como bien ha señalado Pinedo (2010) la cuota juvenil no forma parte de una conquista histórica o la demanda reiterada de diversos colectivos, sino es parte de el esfuerzo por promover la participación de jóvenes en el ámbito político por parte del Poder Ejecutivo (Jaramillo & Valenzuela, 2019); promoción que resulta a todas luces necesaria, dado que la diversidad de demandas y opiniones requieren ser tomados en cuenta en los espacios de toma de decisión y políticas públicas.

A modo general, la aplicación de la cuota juvenil tuvo impacto en las Elecciones Regionales del 2010, incrementando la presencia de jóvenes en el cargo de consejerías regionales, de 5.71% (2002) a 30.31% (2018) siendo evidente una mejoría dentro de los partidos políticos. Si bien en la actualidad, existe una decreciente participación partidaria de este grupo, no deja de ser cierto su gran interés en los asuntos públicos, por lo que tal “alejamiento” bien podría interpretarse como un llamado de atención y posterior análisis de por qué las juventudes tienen menos interés en afiliarse a algún partido político.

Por su parte, la cuota nativa o indígena empezó a regir desde el 2002, teniendo como una de las principales críticas a su implementación la inexistencia de un mandato de posición en la ubicación de las listas, razón por la que los candidatos son ubicados en puestos donde no tienen la oportunidad de ocupar cargo alguno. Agregado a ello, dificulta la implementación de esta cuota el complejo problema de la definición de la categoría indígena, pues si bien existe un reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas, la identificación del mismo no está exenta de dificultades. Al respecto, Pinedo (2015) señala:

[...] regulatoriamente, en Perú se distingue entre comunidades campesinas y comunidades nativas, habiéndose asumido socialmente como indígenas únicamente a los segundos, quienes son, en la lógica seguida en el país, los originarios de la selva. Por su parte, el campesino es el indígena originario de la sierra y es a quien se le atribuye la debilidad o ausencia de autorreconocimiento aludida líneas arriba. Ahora bien, como es de suponer, esta distinción constitucional, que en realidad se deriva de la ley, ha terminado confundiendo denominaciones y etiquetas y sus significados, y esta confusión ha servido como argumento para relativizar los derechos específicos de los pueblos indígenas. (Pág. 230)

Como se puede colegir de lo señalado sobre ambas tipologías de cuotas de participación política, se advierten dificultades normativas en su implementación que -en la dimensión fáctica- no permiten su aplicación efectiva en la realidad, por lo que bien podrían ser consideradas instrumentos formales más que reales de promoción de la participación política.

## **6.2. La cuota de género y la paridad y alternancia en el Perú**

Desde su fundación republicana, el Perú ha tenido doce (12) Constituciones, de las cuales las diez primeras no contemplaron normas explícitas sobre el derecho de la mujer. La Constitución de 1933 (Artículo 86) fue la primera en reconocer el derecho al sufragio, aunque limitado al ámbito municipal, el mismo que se concretó en 1963, planteando además como requisitos adicionales el saber leer y escribir, exigencias

que -en épocas con tasas altas de analfabetismo- redujeron considerablemente el número de electores mujeres.

En el año 1955, mediante Ley N° 12391 se modificaron los Artículos 84 y 86 de la Constitución de 1933 y se reconoció la ciudadanía de mujeres, aunque solo para las alfabetizadas, disposición que fue aplicada para las Elecciones Generales de 1956.

Como parte del llamado constitucionalismo “democrático”, a partir de la Constitución de 1979, se reconoció el derecho universal al sufragio, modelo que mantiene la Carta Magna vigente de 1993, al consagrar en los Artículos 2 -inc. 17- y 31, la vigencia del ejercicio pleno del derecho a la participación política para todas las personas, en condiciones de igualdad, lo cual implica la facultad de todas las personas de intervenir en los diversos aspectos de la vida en sociedad, el derecho a elegir y ser elegidos.

La representación de las mujeres era la excepción, mas no la regla. El fenómeno de impulso de cuotas en la década de 1990 tuvo regulaciones diversas respecto de las candidaturas mujeres, tal como ocurrió en Argentina en 1991, México, Costa Rica y Paraguay en 1996 y demás países en la región que se sumaron a incorporarla como porcentajes mínimos de inclusión de candidaturas mujeres en las listas electorales que oscilaban entre el 20% y 40%.

De manera específica, desde el año 1997, a través de la Ley N° 26859 el Perú se estableció únicamente que las listas al Congreso debían contemplar un número no menor del 25% de mujeres o varones <sup>(28)</sup>, lo cual recién pudo aplicarse en las Elecciones Generales del año 2000, teniendo un efecto instantáneo, pues permitió duplicar el porcentaje de candidatas al Congreso de 11% en 1995 a 22% del total ese año. El resultado de aquella elección fue de 26 parlamentarias de un total de 120.

Seguidamente, en el 2000 se incrementó la cuota al 30% con la Ley N° 27387 y se añadió al texto que en las circunscripciones donde se inscriban listas con tres candidatos al menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer <sup>(29)</sup> además de precisarse el alcance de la cuota para los procesos de elecciones regionales y al Parlamento Andino. Su aplicación fue desde las elecciones del 2001 hasta el 2021.

Sin embargo, la mala práctica de colocar a candidatas en posiciones poco viables que tuvieron algunos partidos políticos, trajo como consecuencia que -en los periodos congresales posteriores al año 2000- no se llegara a superar el 30% de curules <sup>(30)</sup>, siendo el máximo nivel siendo el caso que –solo en dos (02) periodos legislativos- se ha contado con el mayor número de congresistas (35 mujeres): 2006–2011 y 2016–2021 <sup>(31)</sup>, lo cual hizo que el 30% dejara de ser considerado

---

<sup>28</sup> Artículo 116 de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Y la Ley N° 26864, la Ley de Elecciones Municipales fue incorporada para las elecciones municipales.

<sup>29</sup> Ley N° 27387 que modificó la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

<sup>30</sup> En el 2000, con la Ley N° 27387, la cuota de género había sido extendida (de 25% al 30%) e incluía también en las elecciones regionales y al Parlamento Andino.

<sup>31</sup> Se debe precisar que en la Elección Complementaria de enero 2020, el resultado fue de 34 mujeres y 96 hombres.

como un punto de partida para la paridad, para terminar siendo asumido como un máximo de inclusión de mujeres.

El Congreso Extraordinario de 2020 sí superó el 30% y luego de la dación de la Ley de Paridad y Alternancia en el 2020, el resultado se incrementó en 12.3%, pasando del 25.4% al 37.7%, con el récord histórico 47 mujeres electas, resultados que abordaremos con mayor profundidad en las siguientes líneas.

Para los comicios del 2001, con la ampliación de la cuota al 30%, se presentaron 13 organizaciones políticas con un total de 560 candidatas, de las cuales resultaron electas 22, lo que representó un 18.33% del total de los 120 congresistas, debiendo destacarse que en ese periodo fue elegida Paulina Arpasi, quien se convirtió en la primera congresista aymara en el Perú (Oficina Nacional de Procesos Electorales , 2016).

En el año 2003, la primera Ley de Partidos Políticos (Ley N° 28094) hizo extensiva la cuota a las candidaturas para instancias de dirección de los partidos políticos, siendo ésta la última regulación normativa que extiende su aplicación a un ámbito más allá del electoral. En el año 2009, se amplió el número de congresistas de 120 a 130 <sup>(32)</sup>, presentándose para las Elecciones Generales del año 2011, trece organizaciones políticas y 655 candidatas mujeres, de las cuales resultaron elegidas 26, que representaba el 21,5 %, advirtiéndose un menor porcentaje que el periodo anterior.

---

<sup>32</sup> A través de la Ley N° 29402, Ley de Reforma del artículo 90 de la Constitución Política del Perú.

Por otro lado, la Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades en el 2007, no existieron mayores esfuerzos -adicionales a la cuota de género-, para superar los obstáculos estructurales para el ejercicio de los derechos de las mujeres. Desde la regulación de la cuota de género al 30% y su poca efectividad o modificatoria. Existieron de manera previa a la actual ley de paridad y alternancia 21 proyectos de ley sin lograr su aprobación entre 1995 y 2019 (Jaramillo & Valenzuela, 2019).

Para las Elecciones Generales del 2016, se presentaron 888 candidatas de las cuales resultaron elegidas 35, lo cual representó el 27% del Congreso (Oficina Nacional de Procesos Electorales , 2016), situación similar a la que tuvo lugar para las Elecciones Complementarias Extraordinarias del año 2020, donde se presentaron 946 mujeres postulantes y fueron elegidas 34, que representó el 3.59% (Jurado Nacional de Elecciones, 2021).

En el 2019, se estableció a través de la Ley N° 30996 la modificatoria a la Ley Orgánica de Elecciones que contemplaba la paridad y alternancia progresiva, la que disponía para las Elecciones Generales del 2021 las mujeres con mandato de posición cremallera (hombre-mujer o mujer-hombre) debían ocupar el 40%, al 2026 de 45% y respecto de los comicios para el 2031 el 50%. Es decir, para conseguir la paridad y alternancia debían esperar más de una década. Cabe destacar, que la mencionada ley no era aplicable para las listas regionales y municipales.

Sin embargo, esa regulación progresiva fue detenida cuando el Congreso extraordinario 2020-2021, aprobó la Ley N° 31030, Ley de Paridad y Alternancia,

cuyo efecto ya ha sido visto: el mayor número de mujeres electas, advirtiéndose una diferencia sustantiva con la primera Ley de Cuota y sus modificaciones: haber comprendido a las listas presidenciales, Gobiernos Regionales, Parlamento Andino, Consejerías Regionales, Consejos Municipales, y cargos directivos de partidos políticos. Esta nueva ley fue aplicada para las Elecciones Generales de 2021, pudiéndose detallar como consideraciones normativas en el que se aplica la Ley de Paridad y Alternancia (Melgar et al., 2019), los siguientes supuestos:

- a. Cargos de elección popular a nivel nacional: Aplicado a las listas de Presidencia y las vicepresidencias de la República, el Congreso de la República y el Parlamento Andino
- b. Cargos de elección popular de nivel subnacional: comprenden las candidaturas a gobernación, vicegobernación, consejería y regidurías.
- c. Cargos de dirección al interior de las organizaciones políticas.

Si bien la oferta electoral de las mujeres ha ido en aumento, al igual que su militancia, no necesariamente la cuota de género por sí sola ha permitido incrementar el número de escaños ocupados por mujeres, sino que se comprueba que a partir de la aplicación de la ley de paridad y alternancia se ha podido romper el llamado *techo de cristal*.

Como se puede observar en la Tabla 1, la representación de las mujeres antes de la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia de Género no superaba el 30% de la representación en el Congreso, según el siguiente detalle:

**Tabla 2**

*Figuras de las mujeres en el Parlamento según Bermúdez (2019)*

| <b>Periodo parlamento</b> | <b>Total Parlamentarios</b> | <b>Nº de mujeres</b> | <b>Porcentaje</b> | <b>Nº de hombres</b> | <b>Porcentaje</b> | <b>Vigencia de la cuota</b> |
|---------------------------|-----------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|-----------------------------|
| 2000-2001                 | 120                         | 26                   | 22%               | 94                   | 78%               | 25%                         |
| 2001-2005                 | 120                         | 22                   | 18%               | 98                   | 82%               | 30%                         |
| 2006-2011                 | 120                         | 35                   | 29,2%             | 85                   | 70,8%             | 30%                         |
| 2011-2016                 | 130                         | 28                   | 21,5%             | 102                  | 78,5%             | 30%                         |
| 2016-2021                 | 130                         | 36                   | 27,7%             | 94                   | 72,3%             | 30%                         |
| 2021-2026                 | 130                         | 50                   | 38,46%            | 80                   | 61,54%            | 50%                         |

*Nota.* La tabla 2 representa las figuras de las mujeres en el Parlamento.

Como se desprende de la data, si bien es cierto que la vigencia de la cuota ha permitido incorporar más mujeres en escaños del Congreso, resulta claro que existieron obstáculos respecto de la finalidad de la cuota, pues, al no tener la especificidad del mandato de posición o alternancia, la ubicación de las mujeres fue en el tercio inferior de las listas o en ubicaciones pocas reales de ser elegidas, tal

y como también ocurrió en la práctica en otros países de la región mencionado en líneas anteriores.

Adicionalmente, el descenso de las mujeres en el Congreso pudo haber tenido como causa que ninguna lista estuviera encabezada por una mujer, medida complementaria que bien hubiera permitido el cumplimiento del objetivo de la cuota de género. Sumado a ello, es fácil advertir que -durante más de una década de existencia de la cuota de género- los partidos políticos carecieron de voluntad política de democratizar los procesos de decisión intrapartidaria, siendo claro que los incentivos de realizar una política paritaria nunca fueron su prioridad.

A lo señalado, se puede añadir una situación no prevista en la norma. Y es que, al dejar el cargo por desafuero o debido a causa natural los accesitarios que reemplazaban a las congresistas mujeres eran varones, ya la falta de regulación específica no obligaba que los accesitarios fuesen del mismo sexo. En las Elecciones Generales del 2006, se presentaron 24 listas con un total de 997 candidatas, de las cuales resultaron electas 35, representando el 29,2% del total. Sin embargo, concluyeron el periodo parlamentario solo 33 mujeres, ya que dos parlamentarias que dejaron su cargo fueron reemplazadas por accesitarios hombres (Oficina Nacional de Procesos Electorales , 2016)

En relación con la Tabla 1, una vez aprobado la aplicación de la paridad y alternancia, Melgar et al. (2021) detallan que el porcentaje promedio de las listas encabezadas por mujeres en los diez partidos que presentaron sus listas fue de

20.07% (<sup>33</sup>); mientras que el de hombres fue de 71.7%. En esa misma línea, del periodo congresal del 2020 al 2021 la representación de las mujeres pasó del 25.4% al 37.7% (Melgar et al., 2021).

**Tabla 1**

*Candidaturas al Congreso de la República 1995 - 2020 según el JNE (2020)*

| <b>Año de elección</b> | <b>N° de candidatos</b> | <b>N° de candidatas</b> |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| 2000                   | 890                     | 310                     |
| 2001                   | 1,029                   | 572                     |
| 2006                   | 1,588                   | 997                     |
| 2011                   | 918                     | 597                     |
| 2016                   | 772                     | 495                     |
| 2020                   | 1,631                   | 1,068                   |

*Nota.* La tabla 3 representa las candidaturas al Congreso de la República 1995 – 2020.

Como puede observarse de la Tabla 2, el número de candidatas en el año 1995 (antes de la cuota) y 2000 (luego de la cuota) no aumentó significativamente la participación de las mujeres en las listas, mas sí duplicó los resultados en cuanto a su elección pasando de 13 a 26 congresistas mujeres. Sin embargo, los siguientes periodos no ha habido un aumento significativo en la representación de mujeres, ni tampoco la proporción de mujeres incluidas a las listas ha ido en aumento, exceptuando las elecciones del 2000. El aumento de escaños en el 2009 tampoco impactó en los resultados de mayor número de candidatas en las listas ni electas.

<sup>33</sup> Acción Popular, Juntos por el Perú, Somos Perú, Partido Morado, Perú Libre, Fuerza Popular, Renovación Popular, Alianza para el Progreso, Avanza País, Podemos Perú.

Una de las explicaciones que repercute en la elegibilidad de las mujeres -según el Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política- es la ubicación de las mujeres en las listas del Congreso, advirtiéndose que en las tres últimas elecciones aquellas fueron posicionadas en el tercio inferior de las listas alrededor de 42% <sup>(34)</sup> de candidatas; en el tercio medio alrededor de 35% <sup>(35)</sup>; y solo alrededor de 23% <sup>(36)</sup> en el tercio superior (Tuesta et. al, 2019). Este fenómeno, sin embargo, no es desconocido en la literatura especializada, puesto que también la falta de compromiso de las élites partidarias ubica a las mujeres en distritos denominados *perdedores* o en posiciones bajas de las listas (Caminotti & Freidenberg, 2018).

Lo señalado tiene una real repercusión en la elección o no de las candidatas mujeres, conforme lo señala un Reporte del Jurado Nacional de Elecciones (2020) según el cual la votación ciudadana depende más de la posición en la lista que del sexo del o la postulante, por lo que equilibrar el porcentaje de las mujeres en el tercio superior generaría un aumento en las probabilidades de ser elegidas. Así, la realidad demuestra que las mujeres en las elecciones del 2020 encabezaron solo el 17% del total de las listas, y, en el caso de Lima Metropolitana -el distrito electoral más grande del país-, el 40% de las candidatas fueron ubicadas en el tercio inferior.

Siendo conscientes de la importancia de erradicar las desigualdades estructurales hacia las mujeres, una de las barreras principales que enfrenta la mujer más allá de lo normativo, es la barrera cultural.

---

<sup>34</sup> 2006: 40.42%, 2011: 42.55%, 2016: 42.91%.

<sup>35</sup> 2006: 36.21%, 2011: 35.34%, 2016: 32.21%.

<sup>36</sup> 2006: 23.37%, 2011: 22.11%, 2016: 24.89%.

En lo que se refiere a la vida política partidaria, este factor incide en cómo se concibe el liderazgo femenino en todos los espacios, sean estos privados o públicos. Y, en lo referido a los partidos políticos, como advierte Reyes-Householder (2018), éstos tienden a favorecer las candidaturas masculinas al ser vistas las mujeres como más débiles por parte de los líderes de los partidos.

En esa misma línea, la CIDH (2011) ha advertido que las barreras en la cultura política y la práctica de los partidos políticos, afecta de manera directa los liderazgos femeninos dentro de los partidos políticos y en la política nacional; considerándose entre las principales:

- **Los prejuicios y estereotipos de género:** Visto durante el ejercicio de su cargo y de manera previa en su carrera política, partidaria y durante campaña política. Al respecto, García Beaudoux (2018) define los estereotipos de género como “conjunto de creencias acerca de las características que son consideradas típicas de varones y mujeres”. A primera vista, podría no contener ningún elemento de discriminación explícita, sin embargo, cuando en la política la trayectoria de liderazgos son referentes masculinos, los espacios privados eran los que se atribuían mayor carga a la mujer en el rol de cuidado (del hogar y de dependientes).

La percepción de los liderazgos más sólidos son los masculinos, parte de una premisa que no corresponde a una realidad, sino más bien a lo que en la práctica sucedía debido a la demora en el reconocimiento de los derechos

políticos en toda su dimensión para la mujer además de estereotipos en los cuales las mujeres son percibidas como débiles, afectuosas, maternas y emocionales (García Beaudoux, 2018).

- **Las desventajas socio-económicas:** Es claro señalar que el financiamiento en las campañas políticas no se encuentra sujeto a ninguna acción afirmativa, puesto que forma parte de los incentivos para los partidos políticos la entrega de recursos públicos para fomentar la participación de mujeres, en tanto integren más mujeres ya sea como militancia o candidaturas. Es una herramienta que beneficia tanto a las candidaturas femeninas como a los partidos políticos (Estrada Ruiz, 2018).
- **La violencia y acoso políticos:** Las distintas formas de violencia que anulan e impiden el ejercicio de todos los derechos humanos por parte de las mujeres (ej. la violencia política y el acoso al que se encuentran expuestas), forman parte de obstáculos para el ejercicio efectivo de sus derechos políticos. Al respecto, un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2012) graficó las formas de violencia contra las mujeres que participan de manera activa en política a las que éstas pueden enfrentarse: a) violencia institucional dentro de sus partidos, b) la violencia económica al desviar o limitar los recursos para sus campañas y capacitación, c) la violencia sexual mediante el hostigamiento, d) el acoso sexual o la violencia comunitaria, e) el feminicidio.

Como lo hace notar Albaine (2014), el rechazo de partidos políticos y dirigentes a las acciones afirmativas, llevan a menoscabar el ejercicio de los derechos de las mujeres, como sucedió en Bolivia en 1999, ante la implementación de las cuotas de género, cambiando 140 nombres de candidatos, conocidos como “candidatos travestis”.

- **Desafíos para promover una mayor participación de las mujeres al interior de los partidos políticos:** A lo señalado se suma las prácticas intrapartidarias discriminatorias que replican las dinámicas sociales, por ejemplo son las mujeres quienes se encargan de la organización de eventos de recaudación de fondos y las relativas al orden de lo administrativo, siendo relegadas de los espacios de toma de decisión, así como también existe por los roles de género recae una mayor responsabilidad del hogar en ellas, encuentran dificultad para conciliar la vida política con la familiar, entre otros obstáculos como el financiamiento partidario y el acoso político.

El Perú no ha sido la excepción a la regla respecto de las barreras advertidas, pues existen mujeres interesadas en política, desde su activa participación en movimientos y organizaciones sociales, hasta el ejercicio de su derecho activo a participar en política a través del sufragio que han enfrentado muchas de ellas, no siempre con éxito.

Tal como señala el JNE (2021), desde el año 2017 hay una tendencia de participación de mujeres en las afiliaciones de los partidos políticos. Así, en el año

2020, el 48% de afiliaciones partidarias corresponden a mujeres. Son los militantes quienes suelen ocupar los cargos de dirigencia (74% y 26% mujeres).

Así, la participación activa de la mujer en los asuntos públicos se encuentra claramente reflejada en el aumento de la militancia partidaria; tal y como se grafica en la siguiente tabla:

**Tabla 4**

*Partidos políticos del Congreso Extraordinario 2020 – 2021 según el Registro de Organizaciones Políticas (2020)*

| Partido político         | Militancia partidaria |                     | Militancia en directivos |                |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|--------------------------|----------------|
|                          | Hombre                | Mujer               | Hombre                   | Mujer          |
| Acción Popular           | 117,946<br>(51,35%)   | 110,095 (48,65%)    | 36<br>(60%)              | 24<br>(40%)    |
| Alianza para el Progreso | 107,736<br>(48,31%)   | 115,277<br>(51,69%) | 23<br>(66%)              | 12<br>(34%)    |
| Fuerza Popular           | 3,217<br>(53,6%)      | 4,161<br>(53,40%)   | 15<br>(60%)              | 10<br>(40%)    |
| FREPAP                   | 18,923<br>(45,82%)    | 22,375<br>(54,18%)  | 20<br>(51,28%)           | 19<br>(48,72)  |
| Unión por el Perú        | 30,826<br>(56,47%)    | 23,762<br>(43,53%)  | 21<br>(60%)              | 14<br>(40%)    |
| Podemos Perú             | 2,822<br>(44,39%)     | 3,535<br>(55,61%)   | 22<br>(70,97%)           | 9<br>(29,03%)  |
| Somos Perú               | 73,746<br>(50,25%)    | 73,003<br>(49,75%)  | 51<br>(71,83%)           | 20<br>(28,17%) |
| Partido Morado           | 4,368<br>(52,1%)      | 4,016<br>(47,90%)   | 19<br>(62,52%)           | 10<br>(34,48%) |

|               |         |          |          |          |
|---------------|---------|----------|----------|----------|
| Frente Amplio | 3,687   | 2,605    | 23       | 11       |
|               | (58,6%) | (41,40%) | (67,65%) | (32,35%) |

*Nota.* La tabla 4 representa la militancia de los partidos políticos del Congreso Extraordinario 2021 - 2021.

Como se detalla, el nivel de militancia de los partidos políticos analizados para el periodo de Congreso Extraordinario del 2020, supera el 50% de militancia femenina (en Alianza para el Progreso, Fuerza Popular, FREPAP, Podemos Perú), mientras que, en el resto, supera el 43.53% de sus afiliados.

Otro punto relevante que tienen las agrupaciones políticas señaladas, además de una significativa participación femenina, es que esa representación no se aprecia en los más altos puestos de decisión del partido, siendo solo Acción Popular, FREPAP y Unión por el Perú las agrupaciones políticas que bordean un poco más del 40% en estas instancias.

La Tabla 3 pone en evidencia que los partidos políticos cuentan con una significativa militancia femenina, tal situación no se ve necesariamente reflejada en los puestos directivos de las mismas. Ello tal vez se debe a que la actual Ley N° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (en su artículo 11-A.) no establece un mecanismo de suspensión de inscripción a aquellas organizaciones políticas que no mantengan una paridad en la militancia y en sus puestos directivos.

Si bien actualmente la Ley de Paridad y Alternancia ha demostrado romper el *techo de cristal*, es importante mencionar que es perfectible en tanto requiere garantizar los espacios aún por superarse. Pues, al ser una ley con solo unas Elecciones Generales, no se puede por completo mencionar que es una ley no perfectible.

A nuestro modo de ver, se deberían hacer las siguientes modificaciones a nivel normativo de la actual Ley de Paridad y Alternancia:

- **Sanciones claras por el no cumplimiento de la Paridad y Alternancia en las listas al Congreso de la República y a nivel directivo en los partidos políticos:** Sería necesario regular este vacío, estableciendo mecanismos jurídicos de garantía respecto al derecho de la participación política efectiva de las mujeres al interior de las organizaciones políticas y, específicamente, a nivel directivo. Y es que, poder contar con una regulación aplicable a los puestos de decisión permite incluir en las cúpulas partidarias una perspectiva de necesidades menos parciales, lo cual, si bien para algunos puede parecer un aspecto de poca importancia, resulta un aspecto fundamental que advierte las dificultades que tienen las mujeres al momento de asumir compromisos y responsabilidades políticas de la mayor relevancia.

Un claro ejemplo de lo que queremos señalar lo tenemos en el caso de los complicados horarios del trabajo parlamentario, que afectan de distinta manera a hombres y a mujeres, tal y como expone un informe de IDEA (2011) en el que se

recogen dos testimonios que ilustran esta realidad política. El primero, es el testimonio de un diputado boliviano que afirma que “hay que entender que el Parlamento es un lugar de condensación política y en los momentos de crispación social y política no hay horarios”. (Legislador, Bolivia, en Mokrani Chávez y Chávez León s/f). El segundo testimonio, es expresado por una ex diputada argentina que sostiene que la mayor diferencia entre varones y mujeres en el Parlamento se ve cuando termina la sesión, momento en el que “las mujeres salimos corriendo para volver a nuestras casas, y los varones deciden a qué bar van a comer” (Ex legisladora, Argentina, en Max y Borner, s/f)

Si bien lo señalado se ciñe a la dinámica en el Parlamento, la estructura y dinámica social no es ajena a la dinámica interna partidaria, en la medida que la aludida diferenciación viene marcada por la distribución de las labores domésticas y los roles sociales que dificultan la participación de mujeres, haciendo que su carrera política se enfrente a mayores obstáculos por vencer en comparación con los varones; razón por la cual la incorporación de mujeres, no solo en la militancia -que ya se viene dando- sino en posiciones de toma de decisión, necesita revertir ciertas prácticas partidarias cuya pauta histórica ha sido marcada por dirigentes masculinos, y en donde la mujer no encontraba su propia voz. Esto, porque si bien las mujeres protagonizan un importante rol en las campañas y movilizándolo apoyo para sus partidos políticos, difícilmente cuentan con incentivos que les permitan ocupar cargos de decisión en estas estructuras (Shvedova, 2005).

- **Creación de incentivos para la aplicación de la paridad y alternancia horizontal sean efectivas en las listas del Congreso de la República:** Respecto del encabezamiento de las mujeres en las listas del 2016 al 2020, se redujo de 22% a 14% en relación con el total de candidaturas presentadas. Mientras que, en las Elecciones Generales de 2021, el porcentaje promedio de las mujeres en los diez partidos fue de 20.07%, el de hombres fue de 71,7%; lo que conlleva que, a pesar de la ley, sigue siendo bajo el número de mujeres que encabezan las listas (Melgar et al., 2021).
- **Creación de mecanismos de seguimiento de cumplimiento de la paridad y alternancia:** Como menciona Melgar et al. (2021), la dimensión de las dinámicas dentro de los partidos políticos en aras de fortalecer y promover la participación de la mujer implica que sus instrumentos internos se encuentren acorde de la participación sustantiva. En las últimas Elecciones Generales 2021, la poca precisión regulatoria sobre las candidaturas a cargos de dirección en el partido, generó que solo una organización haya hecho referencia a aplicar la paridad y alternancia, mientras que seis organizaciones mencionaron aplicar lo dispuesto a la ley, y dos partidos políticos aplican la cuota del 30%; para, finalmente, una organización no estableció el mecanismo específico que utilizó <sup>(37)</sup>. Esto, implica el acompañamiento de los organismos electorales en adoptar un rol

---

<sup>37</sup> La organización que refirió aplicar la paridad y alternancia en su estatuto fue Renovación Popular. Las dos organizaciones que estipularon “aplicar la ley” son Fuerza Popular y Podemos Perú

de monitoreo para absolver dudas de su implementación y los beneficios de contar con más mujeres militantes, con cuadros políticos instruidos y establecimiento de espacios formativos.

Estos mecanismos de seguimiento, deben también ser contemplados para las candidaturas a elección congresal, donde los hallazgos estipulados en los instrumentos internos de los partidos repite la ambigüedad en la que estos fueron aplicados.

Como bien resumen Melgar et al. (2021, Pág. 51), “la aplicación de la paridad y alternancia para cargos de elección popular no se especifica en la mayoría de estatutos de los partidos políticos. Los cambios fundamentales se identifican en los reglamentos electorales, ya que el 70% de las organizaciones afirman aplicar ese dispositivo”. Atendiendo a ello, cabe señalar que existe aún mecanismos por fortalecer, específicamente dentro de los partidos políticos.

Siendo los partidos políticos los vehículos principales de canalización de las demandas ciudadanas que han de permitir representar debidamente a la Nación, no solo son responsables del cumplimiento de la norma, sino también de incluir mecanismos que puedan fortalecer su militancia como una forma de reflejar los intereses del país y promover, además, el fortalecimiento institucional democrático, a lo que Lépinard y Rubio (2018) denominan “gobernanza paritaria” desde el

momento en que la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los espacios públicos y de toma de decisiones permite contribuir a una mejora en el sentido deliberativo de la misma democracia (Pág. 450)

El ejercicio por recabar también alguna información sobre los principales obstáculos de cara al cumplimiento de la Ley de Paridad y Alternancia, reflejan los retos pendientes en tres ámbitos: a) el personal y familiar, b) el intrapartidario u organizacional, y c) el vinculado a la campaña electoral (Melgar et al., 2021).

Los principales hallazgos a partir de la pandemia del COVID-19 tienen que ver con la carga vinculada a roles y estereotipos que la mujer desempeñaba dentro de la organización política, admitiéndose que -en muchos casos- las mujeres que son militantes no son capacitadas o motivadas en poder asumir roles dentro de los partidos políticos. Esto, fue evidenciado en la conformación de las listas de paridad y alternancia, donde pudo constatar que el acercamiento a las mujeres, fue una mera formalidad por cumplir con la norma.

Como se ha mencionado, para el análisis de las acciones afirmativas debe tomarse elementos adicionales como una problemática integral, los incentivos para formar liderazgos femeninos y candidaturas, desde el financiamiento partidario destinado a la capacitación partidaria, una normativa clara respecto del acoso político y, sobretodo, tomar consciencia del rol de la mujer en la política deliberativa y representativa.

## CONCLUSIONES

Consideramos que la presente investigación ha logrado el objetivo general demostrando la insuficiente representación de la mujer en el Congreso de la República durante el periodo congresal 2016-2021, así como plantear una solución posible a la actual Ley N° 31030, Ley de Paridad y Alternancia.

Los objetivos específicos han sido cumplidos en todos sus extremos, ya que se ha demostrado que el impacto de la cuota de género ha sido imprescindible para la inclusión de la participación política de las mujeres y su compatibilidad constitucional a través del test de proporcionalidad. Por otro lado, los estándares internacionales de derechos humanos contemplan la cuota de género y la paridad como un mecanismo acorde con el derecho de igualdad y derecho a la participación política.

Consideramos relevante derivar a los hallazgos más importantes de la investigación:

1. La participación y representación política son elementos fundamentales para la democracia paritaria.
2. La noción de “democracia paritaria” procura incorporar en el proceso de deliberación pública y en las instancias de representación y participación a las mujeres, siendo agentes públicos y políticos que refleja el rompimiento

del *status quo* del rol que antiguamente en la sociedad se les atribuía: la labor del cuidado.

3. El derecho de igualdad como un derecho reconocido en diversos tratados internacionales y en la Constitución admite los tratos diferenciados justificados basados en criterios no arbitrarios; por lo que las acciones afirmativas no resultan atentatorias del derecho de igualdad y -por el contrario- coadyuvan a superar una situación *de facto* respecto de la participación de mujeres en la política.
4. Las acciones afirmativas son medidas temporales compensatorias para grupos históricamente vulnerables y/o excluidos, que -en el caso de la participación y representación política de la mujer- se concretiza en la cuota de género, cuyos resultados positivos fueron inmediatos en las diversas cámaras legislativas en el mundo.
5. Atendiendo a los resultados de la aplicación de la cuota de género en los diferentes sistemas políticos -y dependiendo del diseño institucional, el sistema electoral y el contexto social en cada país-, no se puede afirmar que existe una única fórmula legal que garantice el objetivo de la cuota de género, mas sí se puede concluir que es necesario la incorporación de medidas complementarias a la cuota de género para revertir la desigualdad política existente, como lo ha sido la paridad y alternancia.

6. La cuota de género, tuvo por objetivo ser una medida temporal, a diferencia de la paridad que constituye una medida permanente dentro del concepto de democracia paritaria, asumido como una aspiración social para la canalización de demandas y representación de intereses de grupos histórica y actualmente vulnerables.
7. Los partidos políticos deben tener un *enforcement* para romper prácticas partidarias que menoscaben los ejercicios de participación política de las mujeres, para lo cual no solo deben limitarse a incorporar mujeres en su militancia, sino también promoverlas internamente en los procesos de toma de decisión intrapartidarias y en posiciones elegibles en las candidaturas.
8. El fenómeno de la desigualdad de género en la política cuenta con características multidimensionales que exige que cada actor de la sociedad contribuya a la construcción de una democracia participativa, inclusiva y con enfoque de género de manera interseccional; para lo cual: i.) los organismos y la justicia electoral deben velar por el cumplimiento de la ley y la aplicación efectiva de las sanciones; ii.) los partidos políticos están llamados a formar una sólida militancia e incluir mujeres en la dirigencia partidaria, y iii.) la sociedad civil deberá seguir fortaleciendo los liderazgos femeninos y cuestionando los estereotipos de género cuando una mujer es una figura pública política.
9. La representación desigual en el Poder Legislativo significa que la representación de la mujer, más que una consecuencia democrática,

también es el reflejo de un *status quo* en el que la sociedad concibe a la mujer con criterios -muchas veces- basados en el género.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Fuentes bibliográficas

Albaine, L. (2014). Acoso y violencia política en razón de género. Un estudio sobre América Latina. Nuevas normas, viejas prácticas. En N. Archenti, & M. Tula, La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas (págs. 63-80). Buenos Aires: Eudeba.

Aranda, E. (2013). Democracia paritaria. Un estudio crítico. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Archenti, N., & Tula, M. (2014). La representación imperfecta: logros y desafíos de las mujeres políticas. Buenos Aires: Eudeba.

Archenti, N., Tula, M., Araújo, C., Del Campo, E., Franceschet, S., Jiménez Polanco, J. Reynoso, D. (2008). Mujeres y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género. Buenos Aires: Heliasta.

Balaguer, M. (2005). *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Badeni, G. (2006). Tratado de Derecho Constitucional. Tucumán: La Ley.

Bernal Pulido, C. (2005). El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales. Madrid: Centro de estudios Políticos y Constitucionales.

Bobbio, N. (2007). El futuro de la democracia . Distrito Federal de México: Fondo de Cultura Económica.

Bovero, M. (2002). Una gramática de la democracia, contra el gobierno de los peores. Madrid: Editorial Trotta.

Burke, E. (1834). *The Works*. London: Holdsworth and Ball.

Dahlerup, D. (2002). El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931 (Vol. I). (1932).

Druciarek, M. (2020). *Mujeres en el Parlamento: 1995-2020*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Estrada Ruiz, E. (2018). El financiamiento público como una vía para promover la representación política de las mujeres en México, Colombia y Brasil. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, & T. Došek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (págs. 99-118). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fayt, C. (1971). *Derecho Político*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2016). *Principio iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Trotta.

Freidenberg, F., & Lajas García, S. (2017). *¡Leyes vs techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Gallagher, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.

García Beaudoux, V. (2018). Medios de comunicación, estereotipos de género y liderazgo femenino en América Latina. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, & T. Došek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (págs. 119-144). Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México.

García De Enterría, E. (1991). *La significación de las libertades públicas para el derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

Goyes Quelal, S. (2013). De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador. En M. Choque Aldana, I. Torres García, & S. Goyes Quelal, *democratizando el sistema político en América Latina* (págs. 47-122). Lima: IDEA.

Htun, M. (2002). *Mujeres y poder político en Latinoamérica*. En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.

Kenny, Meryl. (2013). *Gender and political recruitment. Theorizing institutional change*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

Llanos Cabanillas, B. (2013). A modo de introducción: Caminos recorridos por la paridad en el mundo. En M. Choque Aldana, I. Torres García, & S. Goyes Quelal, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina* (págs. 19-40). Lima: IDEA.

Macías Jara, M. (2008). *La democracia representativa paritaria*. Córdoba: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba.

- Marx, J., & Borner, J. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. IDEA Internacional.
- Matland, R. (1998). *Enhancing women's political participation: Legislative recruitment and electoral systems*. Stockholm: Azza Karam.
- Miyares, A. (2003). *Democracia feminista*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer.
- Murray, R. (2010). *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pereira Menaut, A. C. (1997). *En defensa de la Constitución*. Piura: Universidad de Piura.
- Pérez Luño, A. E. (1998). *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos.
- Pérez Royo, J. (2000). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Peschard, J. (2002). *El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general*. En I. IDEA, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo.
- Phillips, A. (1996). *Género y Teoría Democrática*. México: UNAM.
- Phillips, A. (1996). *¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?* En C. Di Stefano, M. Friedman, A. Jaggar, S. Moller Okin, C. Pateman, A. Phillips, & I. Marion Young, *Perspectivas feministas en teoría política* (págs. 79-97). Barcelona: Paidós.
- Pitkin, H. (2014). *El Concepto de Representación*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Prieto Sanchíz, L. (1992). *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Debate.

Ríos , M., & Villar, A. (2006). Cuota de Género: Democracia y Participación. Santiago de Chile: FLACSO.

Rios, M. (2008). Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina . Santiago de Chile: Catalonia FLACSO Chile IDEA.

Robert, A. (1977). Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Rodríguez, A. (2007). Lo claro oscuro de la representación política. Distrito Federal de México: Editorial Porrúa.

Rodríguez, M. (2009). Igualdad, Democracia y Acciones Positivas. En R. Gargarella, Teoría y Crítica del Derecho Constitucional. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Rubio Correa, M. (2018). El test de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial .

Rubio Correa, M., Eguiguren Praeli, F., & Bernaldes Ballesteros, E. (2017). Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: Universidad Pontificia Católica del Perú, Fondo Editorial.

Sartori, G. (1992). Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (2012). Partidos y Sistemas de Partidos. 36.

Shvedova, N. (2005). Obstacles to Women's Participation in Parliament. Suiza: International IDEA.

Stuart Mill, J. (2001). Consideraciones sobre el gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.

Torres Del Moral, A. (1991). Principios de derecho constitucional español. Madrid: Átomo ediciones.

Torres García, I. (Enero-Junio de 2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 47, 225-240.

Unión Interparlamentaria. (2020). Mujeres en el parlamento: 1995-2020. Ginebra: Unión Interparlamentaria.

Villanueva , R. (2008). Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Vogel-Polsky, E. (2001). Democracia paritaria en Europa. En R. Mariagrazia, Políticas de género en la Unión Europea. Madrid , España: Narcea Editores.

### **Fuentes hemerográficas**

Archenti, N., & Tula, M. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*, 185-218.

Begné, P. (2011). Acción afirmativa: Una vía para reducir la desigualdad. *Ciencia Jurídica*(1), 11-16.

Bjarnegård, E., & Kenny, M. (2016). Comparing candidate selection: A feminist institutionalist approach. *Governement and Opposition*, 51(3), 370-392.

Bovero, M. (2012). ¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política. *Revista Justicia Electoral*, 1(10), 317-351.

Brussino, S., Rabbia, H., & Sorribas, P. (2009). Perfiles socio-cognitivos de la participación política de los jóvenes. *Interamerican Journal of Psychology*, 279-287.

Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(228), 121-144.

Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En F. Freidenberg, M. Caminotti, B. Muñoz-Pogossian, & T. Došek, *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Carbonell, M., Ruiz Miguel, A., Rosenfeld, M., Bilbao Ubillos, J., Pace, A., Kemelmajer de Carlucci, A., & Ruiz Miguel, A. (2003). *El Principio Constitucional de Igualdad*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Carrió, E. (2002). Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. una nueva mirada al caso argentino. En J. B. Myriam Méndez-Montalvo, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números* (págs. 135-146). Estocolmo: International IDEA.

Castillo Córdova, L. (2003). Elementos de una Teoría General de los Derechos Constitucionales. Piura: ARA.

Cobo, R. (2013). Las políticas de género y el género en la política. En C. Díaz Martínez, & S. Dema Moreno, *Sociología y género* (págs. 353-369). Madrid: Tecnos.

Choque Aldana, M. (2013). Paridad y alternancia en Bolivia: avances y desafíos de la participación de las mujeres en política. En M. Choque Aldana, I. Torres García, & S. Goyes Quelal, *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina* (págs. 121-178). Lima: IDEA.

Cortina Gonzales, P. (Junio de 2019). Género y Derecho: lo que se quiso y no se pudo en las cuotas de poder femeninas. *Gaceta Constitucional*(138), 197-207.

Craven, M. (1995). *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on Its Development*. Oxford: Clarendon Press Publication.

Dahlerup, D., & Freidenvall, L. (2005). Quota as a 'fast track' to equal representation for women. *International Feminist Journal of Politics*, 26-48.

Durango Alvarez, G. A. (Julio - Diciembre de 2007). Aproximaciones conceptuales a la democracia constitucional y a los derechos fundamentales en la Teoría de L. Ferrajoli. *Opinión Jurídica*, 6(12), 189 - 204.

Facio, A. (1999). Metodología para el análisis de género del fenómeno legal. *Género y Derecho*, 99-136.

Figuroa, R. (2015). ¿Son constitucionales las cuotas de género para el parlamento? *Revista Chilena de Derecho*, 189-214.

Foley, M., & Edwards, B. (Julio de 1996). The paradox of civil society. *Journal of Democracy*, 7(3).

Franceschet, S. (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. En C. Fuentes, V. Helgessen, M. L. Krook, S. Franceschet, J. Marx, M. Caminotti, Coo, *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (págs. 61-96). Santiago de Chile: Marcela Ríos Tobar.

Fraser, N. (2005). Redefiniendo el concepto de justicia en un mundo globalizado. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*(39), 69-87.

García Méndez, E. (enero-abril de 2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios Políticos*(46), 73-98.

Garzón Cárdenas, R. (2006). Las acciones de afirmación del género femenino en Colombia. *Revista de Derecho del Estado*, 39-52.

Guachichulla Ordoñez, L. A., & Crespo García, M. K. (junio de 2018). La cuota de género a la luz de los principios de paridad y equidad de la constitución ecuatoriana de 2008. *Cuestiones Políticas*, 34, 31-47.

Ibarra Cárdenas, J. (enero-junio de 2013). Cuota de género vs. Regla de mayoría: El debate constitucional. *Cuestiones Constitucionales*(28), 141-169.

Jaramillo, C., & Valenzuela, M. (2019). Las cuotas electorales. Un análisis multinivel de los efectos de su aplicación. En C. Jaramillo, & M. Valenzuela. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Jellinek, G. (1981). *Teoría del Estado*. Buenos aires: Albatros.

Kantola, J. (2019). Women's Organizations of Political Parties: Formal Possibilities, Informal Challenges and Discursive Controversies. *NORA - Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 4-21.

Kymlicka, W., & Rubio-Marín, R. (2018). The participatory turn in gender equality and its relevance . En W. Kymlicka, & R. Rubio-Marín, *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis*. Oxford: Oxford University Press.

Lépinard, É., & Rubio-Marín, R. (2018). Transforming gender citizenship. The irresistible rise of gender quotas in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *American Political Science Review*, 1-14.

Lombardo, E., & Verge, T. (2017). Cuotas de género en política y economía. *Política y gobierno* , 301-331.

Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y gobierno*, 391-435.

M. Gilas, K. (2015). Entre cuotas y violencia de género: avances y retrocesos en la participación política de las mujeres en México. *HALLAZGOS*, 185-205.

Martelotte, L. (2016). 25 Years of Quota Laws in Latin America. *International Journal on Human Rights*, 91-98.

Martínez , M. A. (octubre - diciembre de 2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*(4), 661-710.

Ovares Sánchez, C. (2018). Cuotas de participación política de la mujer: ¿incompatibles con la igualdad política? *Revista de Ciencias Jurídicas* , 33-52.

Pazo Pineda, O. (2015). La adopción de medidas afirmativas como una forma de manifestación del principio de igualdad. *Revista de Derecho Constitucional*(1), 197-227.

Pinedo, E. (2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista de Derecho Electoral*(10).

Pinedo, E. (2015). Elecciones regionales y municipales 2014: de la "cuota nativa" a la cuota (casi indígena). *Colombia Internacional*, 227-245.

Ponce Rivera, C. (2015). Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú. *Lex*, 177.

Portugal Bernedo, F. (2012). Crisis de la Representación Política del Parlamento. *ProPosición*, 51-72.

Powell, G. B. (2004). Political Representation in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 273-296.

Reyes-Housholder, C. (Enero de 2018). Cuotas de género: repensando la representación política. *Notas COES de política pública*(14).

Robles, G. (1997). Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual. Madrid: Cuadernos Civitas.

Rodriguez Ruiz, B., & Rubio-Marín, R. (2007). De paridad, igualdad y representación en el Estado democrático. *Derecho Constitucional*, 115-159.

Rubio-Marín, R., & Kymlicka, W. (2018). Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis. Oxford: Oxford Scholarship Online.

Salazar Benítez, O. (2019). Democracia Paritaria y Estado constitucional: De las cuotas a la ciudadanía radicalmente democrática . *IgualdadES*, 43-81.

Skrentny, J. D. (1996). The ironies of affirmative action. Chicago: The University of Chicago Press.

Soto, C. (2009). Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social. *Igualdad para una democracia incluyente*, 65-84.

Sowell, T. (2004). *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. Baskerville: Yale University Press.

Temblay, M., & Pelletier, R. (2000). More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representations of Women in the 1997 Canadian Federal Elections. *International Political Science Review*, 21(4), 381-405.

Thornberry, P. (1992). *International Law and the Rights of Minorities*. Clarendon Press, 41, 733-734.

Verge, T. (2015). The gender regime of political parties: feedback effects between supply and demand. *Politics and Gender*, 11(4), 754-759.

Vijapur, A. (1993). The principle of non-discrimination in international human rights law: the meaning and scope of the concept. *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, 69-84.

Young, I. (2000). *Inclusion and Democracy*. Cornwall: Oxford University Press.

### **Tesis o trabajos de investigación consultada**

Aranda Friz, V. (2015). Derribando muros y techos de cristal, techos de cristal. Las acciones afirmativas de género. Resistencias discursivas y prácticas a la ley de cuotas y paridad en Chile (1990-2010) (Tesis de Doctorado). Santiago de Chile.

Bermúdez Valdivia, V. (2018). La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad (Tesis de Maestría). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Navarro Véliz, A. N. (2015). La división sexual del trabajo en las comisiones municipales de los gobiernos provinciales de Huancayo y Jauja entre el 2011 y el 2014 (Tesis de licenciatura). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

### **Fuentes Judiciales**

#### **Comité de Derechos Humanos**

ONU (1987). Caso Stalla Costa vs. Uruguay

ONU (1993). Caso Ballantyne, Davidson y McIntyre vs. Canadá

#### **Corte Interamericana de Derechos Humanos**

Corte IDH (2005). Caso Yatama v. Nicaragua

Corte IDH (2006). Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay

Corte IDH (2018). Caso San Miguel Sosa y otros v. Venezuela

### **Opiniones Consultivas**

Corte IDH (1984). Opinión Consultiva OC-04/84 relativa a la propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización

Corte IDH (2003). Opinión Consultiva OC-18/03 relativa a la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados

### **Observaciones Generales**

ONU (2005). Observación General N° 18 del Comité de Derechos Humanos relativa a la no discriminación.

ONU (1999). Observación General N° 13 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales relativa al derecho a la educación.

### **Tribunal Constitucional**

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.° 00018-2003-AI/TC, 26 de abril de 2004.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.° 00045-2004-AI/TC, 29 de octubre de 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.° 05741-2006-PA/TC, 11 de diciembre de 2006.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.° 00016-2002-AI/TC, 30 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.° 04677-2004-PA/TC, 7 de diciembre de 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.º 00003-2006-PI/TC, 16 de setiembre de 2006.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.º 01230-2002-HC/TC, 20 de junio de 2002.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Exp. N.º 01268-2001-HC/TC, 15 de abril de 2002

Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia N°C-022/96, 23 de enero de 1996.

### **Informes o Reportes**

Asociación Civil Transparencia. (2013). Retos para la participación política de las mujeres en el Perú. Cuadernos para el diálogo político.

Bareiro, L. (2004). Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Borner, J., & Marx, J. (2011). Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina. IDEA Internacional.

Campos Ponce, M. (2020). Bicentenario - Democracia & Juventud. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, Asociación Civil Transparencia.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana en las democracias. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 51(205), 59 - 76.

Cepal. 2011. Informe anual 2011. Observatorio de Igualdad de Género. El salto de la autonomía de los márgenes al centro. Santiago de Chile: Cepal.

Cobo, R. (1999). Democracia paritaria y sujeto político feminista. Anales de la Cátedra Francisco Suárez(36), 29-44.

Cobo, R. (2013). Las políticas de género y el género en la política. En C. Díaz Martínez, & S. Dema Moreno, Sociología y Género (págs. 353-369). Madrid: Tecno.

Comanducci, P. (1995). Igualdad Liberal. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 81-90.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas. OEA.

Gros Espiell, H. (1989). Elecciones y Derecho Electoral . VII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos.

IEP. (2022). IEP Informe de Opinión. Lima: IEP.

INEI. Censos Nacionales XII de Población y VII de Vivienda, 22 de octubre del 2017, Perú: Resultados Definitivos. Lima, octubre de 2018.

Jurado Nacional de Elecciones. (2021). Reporte N° 1. Serie participación política de las mujeres. Lima: Dirección Nacional de Formación Cívica Ciudadana - JNE.

Jurado Nacional de Elecciones. (2020). Reporte Electoral 9: Impacto de la posición de la lista y voto preferencial en las elecciones congresales (2016-2020). Lima.

Jurado Nacional de Elecciones. (2021). Perfil Electoral 6: Participación política de las mujeres en las EG 2021. Lima.

Martínez Alarcón, M. (2007). Cuota electoral de mujeres y Derecho Constitucional. España: Congreso de los Diputados.

Melgar Vilchez, S., Carranza Pinedo, N., Bustos Ocampos, M., & Zamora Cabanillas, F. (2021). *Paridad y alternancia. Elecciones Generales 2021: Avances hacia una democracia paritaria*. Lima: ONPE.

Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2016). 60 años del voto de las mujeres en el Perú. Lima.

ONU Mujeres, PNUD y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México. (2012). *Violencia contra las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos*. México D.F.: PNUD.

Organización de los Estados Americanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*. OEA .

Picasso, Y., Grimolizzi, F., Page, M., & Delsanto, J. (2021). *Informe sobre Paridad en Argentina. Relevamiento Federal de Concejos Deliberantes*. Buenos Aires: Ministerio del Interior de Argentina.

Vicente Castro, M. (2008). *Nuevos actores en el mapa político. La cuota de género y la cuota de jóvenes en las elecciones regionales y municipales de 2006*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

## **Fuentes legales nacionales**

Congreso de la República (1955). Ley N° 12391 - Sustituyendo los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución del Estado, para conceder la ciudadanía a la mujer.

Congreso de la República (1993). Constitución Política del Perú

Congreso de la República (1997). Ley N° 26859 - Ley Orgánica de Elecciones

Congreso de la República (2000). Ley N° 27387 – Ley que modifica la Ley N° 26859

Congreso de la República (2003). Ley N° 28094 – Ley de Organizaciones Políticas

Congreso de la República (2006). Ley N° 28869 – Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales

Congreso de la República (2007). Ley N° 28983 – Ley de Igualdad de Oportunidades

Congreso de la República (2009). Ley N° 29470 – Ley que modifica diversos

Congreso de la República (2016). Ley N° 30996 – Ley que modifica la Ley N° 26859

Congreso de la República (2021). Ley 31030 – Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos

## **Fuentes legales extranjeras**

### **Argentina**

Decreto N° 451/2005 de 27 de mayo de 2005 relativa a la participación Comicios octubre 2005 de Argentina.

### **Bolivia**

Ley N° 1779, Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral de Bolivia de 1997. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/bolivialeydereformaelectoralcuotasfemeninasreforma1997.pdf>

### **Chile**

Ley N° 20840, Sustituye el Sistema Electoral Binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional de 2015. Disponible en: [https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/04/LEY-20840\\_05-MAY-2015.pdf](https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/04/LEY-20840_05-MAY-2015.pdf)

### **Ecuador**

Ley S/N, publicada en el Registro Oficial Suplemento 578, Ley Orgánica Electoral. Disponible en: [https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuador-leydecuotas-2009-leycoddem\\_ecu.pdf](https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuador-leydecuotas-2009-leycoddem_ecu.pdf)

### **Estados Unidos**

Orden Ejecutiva No. 10,925 (1961) de los Estados Unidos de América

## **Francia**

Decreto N°2000-16, Ley N°88-227 relativa a la transparencia de finanzas partidarias, aprobado el 28 de febrero de 2000. Disponible en:

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000321646>

## **Fuentes de normativa internacional**

OEA (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

OEA (1965). Carta de la Organización de Estados Americanos

OEA (1978). Convención Americana sobre Derechos Humanos

OEA (1990). Declaración de Asunción

OEA (2001). Carta Democrática Interamericana

ONU (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

ONU (1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ONU (1979). Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer

ONU (2007). Consenso de Quito

ONU Mujeres (2016). Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria

## **Fuentes electrónicas**

Archenti, N. (1 de 2019 de 2003). Género y Ciudadanía: La representación como articulación social y política. Obtenido de Scribd:

<https://es.scribd.com/document/257529285/Archenti-Genero-y-Ciudadania-La-Representacion-Como-Articulacion-Social-y-Politica>

Bossuyt, M. (17 de junio de 2002). El concepto y la práctica de la acción afirmativa. Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión. Recuperado el octubre de 2021, de United Nations Digital Library:

<https://digitallibrary.un.org/record/467997?ln=en>

Jurado Nacional de Elecciones. Perfil Electoral. Elecciones Generales 2021. Boletín n.º6, marzo de 2021, página 2. Consulta 30 de setiembre de 2021.

<https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/reportes/Perfil-Electoral-6-2021.pdf>

Mossuz-Lavau, J. (S/f). Imágenes de Francia. Obtenido de Web Francia:

<https://www.webfrancia.com/es/rubricas/imagenes-de-francia/paridad-hombres-mujeres-politica.htm>