

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PUCP

“La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad”

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DERECHO CONSTITUCIONAL**

AUTORA:

VIOLETA BERMUDEZ VALDIVIA

ASESORA:

MILAGROS AURORA REVILLA IZQUIERDO

Noviembre, 2018

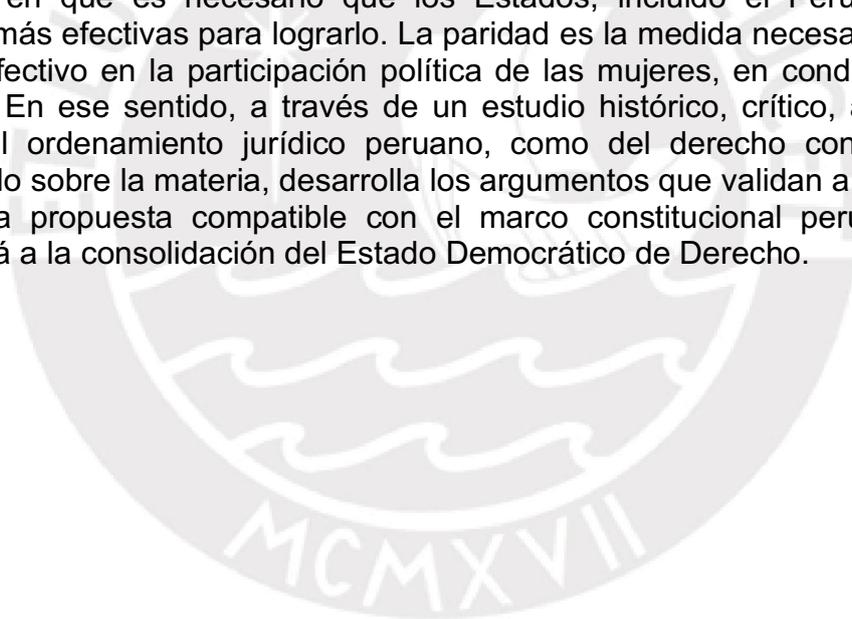


“...la ley debe ser la misma para todos, todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, al ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles en todas las dignidades, lugares y empleos públicos...”

(De Gouges, Olympe. Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, París, 1791).

Resumen Ejecutivo

La igualdad como derecho y principio fundamental de los Estados democráticos trasciende el concepto de igualdad ante la ley y exige a la sociedad y a los poderes públicos hacer que esa igualdad formal tenga concreción en la vida de las personas. Este derecho-principio fue reconocido tardíamente a las mujeres, quienes aún no ejercen, plenamente, su derecho a la participación política en condiciones de igualdad. Este es el marco en el que se inscribe la presente tesis que explora la teoría de la igualdad introduciendo el aporte de las mujeres, y examina la evolución de este derecho en el campo de la participación política. La hipótesis planteada es que con la consagración de la paridad se podrá garantizar la presencia efectiva de las mujeres en los espacios de decisión y de gobierno, que promueva un valor esencial en todo estado democrático de derecho: la participación política en condiciones de igualdad. La investigación concluye en que es necesario que los Estados, incluido el Perú, adopten medidas más efectivas para lograrlo. La paridad es la medida necesaria para el avance efectivo en la participación política de las mujeres, en condiciones de igualdad. En ese sentido, a través de un estudio histórico, crítico, analítico y actual del ordenamiento jurídico peruano, como del derecho constitucional comparado sobre la materia, desarrolla los argumentos que validan a la paridad como una propuesta compatible con el marco constitucional peruano, que contribuirá a la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

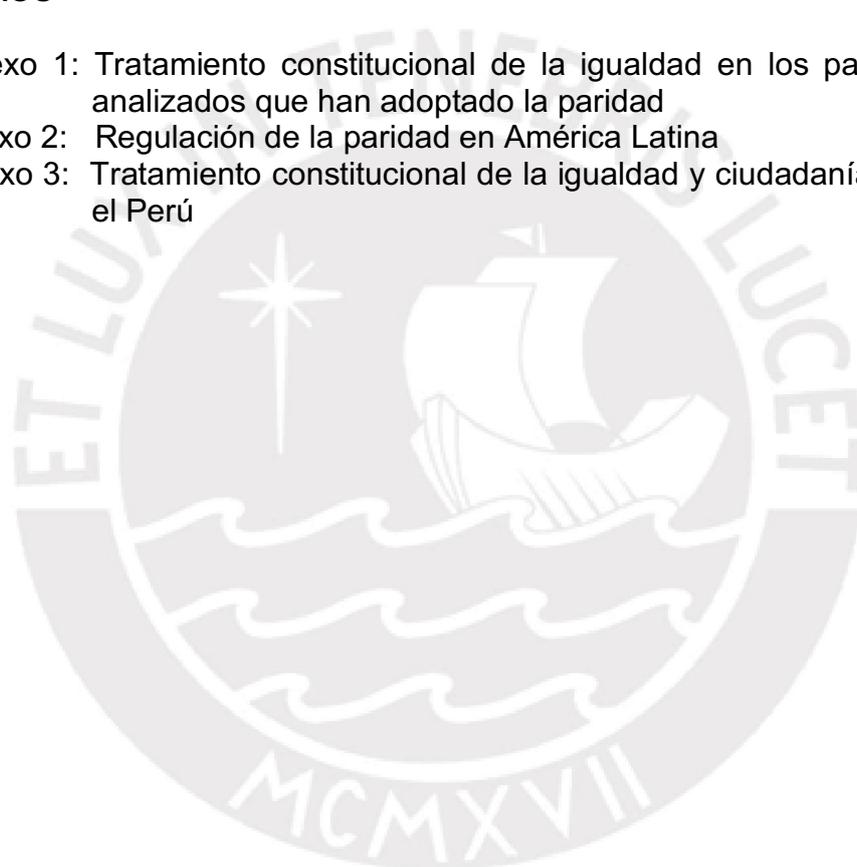


ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
Capítulo I: LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD POLÍTICA	
1.1. El aporte de las mujeres al contenido del derecho a la igualdad	5
1.1.1. La igualdad en las primeras declaraciones de derechos	6
1.1.2. La igualdad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos	19
1.2. Igualdad como derecho y principio normativo	21
1.2.1. Dimensiones de la igualdad	22
1.2.2. La igualdad y no discriminación	27
1.3. El derecho a la participación política	30
1.3.1. Manifestaciones de la participación política	31
1.3.2. La participación política como elemento esencial de la democracia	35
1.4. Medidas para el logro de la igualdad política de la mujer	37
1.4.1. Las cuotas o el mecanismo de cuotas	39
1.4.2. La paridad	44
1.4.3. El mandato de posición	46
1.4.4. La alternancia	47
Capítulo II: LA IGUALDAD POLÍTICA DE LA MUJER EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO	
2.1. Protección internacional del derecho a la igualdad	49
2.1.1. La igualdad política en el sistema universal de protección de los derechos humanos	49
2.1.2. La igualdad política en el sistema regional de protección de los derechos humanos	54

2.1.3.	La igualdad política en otros documentos internacionales	57
2.2.	La igualdad política de la mujer en el Derecho Constitucional Comparado	63
2.2.1.	La igualdad política de la mujer en los textos constitucionales de los países seleccionados	64
2.2.2.	Del sufragio femenino a la paridad	69
2.2.3.	Francia: país pionero en la introducción de la paridad	71
2.2.3.	La paridad en América Latina	81
2.2.4.	Semejanzas y diferencias de la paridad en Francia y América Latina	109
<p style="text-align: center;">Capítulo III: LA PARIDAD COMO MEDIDA CONSTITUCIONAL EFECTIVA PARA EL LOGRO DE LA IGUALDAD POLÍTICA EN EL PERÚ</p>		
3.1.	Aportes de las mujeres en el reconocimiento del derecho la igualdad en el Perú	112
3.2.	Protección constitucional del derecho a la igualdad política	118
3.2.1.	Primer hito: el voto municipal de la mujer, la Constitución de 1933	120
3.2.2.	Segundo hito: la ciudadanía de la mujer peruana, reforma constitucional de 1955	126
3.2.3.	Tercer hito: el voto universal y la igualdad y no discriminación de la mujer. Las Constituciones de 1979 y 1993	129
3.2.4.	Cuarto hito: la cuota de género	143
3.2.5.	Quinto hito: reconocimiento constitucional de la representación de género	153
3.3.	La Jurisprudencia Constitucional como sustento para la adopción de la paridad	159
3.3.1.	Relación entre el principio democrático y la igualdad	160
3.3.2.	El principio-derecho de igualdad	162
3.3.3.	La representación política	164
3.4.	Hacia la regulación jurídica de la paridad en el Perú	166
3.4.1.	Propuestas normativas para la aprobación de la paridad	167
3.4.2.	El principio de proporcionalidad en la evaluación constitucional de la paridad	180

3.4.3. Medidas complementarias para la aplicación efectiva de la paridad	189
3.4.4. El aporte de la paridad a la consolidación de un Estado Democrático de Derecho en el Perú	191
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFÍA	198
ANEXOS	
- Anexo 1: Tratamiento constitucional de la igualdad en los países analizados que han adoptado la paridad	218
- Anexo 2: Regulación de la paridad en América Latina	227
- Anexo 3: Tratamiento constitucional de la igualdad y ciudadanía en el Perú	228



INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del constitucionalismo, las mujeres pugnaron por la inclusión del reconocimiento de su ciudadanía en los textos constitucionales. Ello, con el propósito de ser consideradas como titulares de derechos y de participar en los espacios de toma de decisiones públicas, en condiciones de igualdad con los hombres.

En el Perú, la ruta histórica para el logro de la igualdad política se inició con las demandas por el derecho a la educación y a ser consideradas como ciudadanas, sujetos de derecho. A inicios del siglo XX, diversas peruanas demandaron por sus derechos y durante el debate de la Constitución de 1933 estuvieron a punto de lograr el derecho de sufragio. Lamentablemente, sólo alcanzaron un limitado reconocimiento del mismo a nivel de elecciones municipales, que no pudieron ejercer por no realizarse dichos comicios, sino hasta 1963. Por ello, se puede afirmar que el reconocimiento de las mujeres peruanas como sujetos de derecho es el resultado de un proceso gradual que partió con el reconocimiento del voto municipal, para continuar con el reconocimiento de su condición de ciudadanas, el derecho de sufragio, y la adopción de la cuota de género. No obstante, en el siglo XXI se plantea la necesidad de adoptar nuevas medidas orientadas a superar las barreras para el logro de la igualdad efectiva. Una de estas medidas es *la paridad* que se propone como definitiva para lograr la participación política de la mujer, en condiciones de igualdad.

El desarrollo del mandato constitucional de la igualdad en la participación política a través de las cuotas de género, en la práctica, no ha cumplido con su finalidad en las instancias donde se aplica. En los espacios en los que no se aplica, no se ha generado ningún debate sobre la adopción de alguna otra medida que garantice la igualdad de la mujer en el ámbito de las decisiones públicas.

Existe un vasto desarrollo normativo nacional e internacional que garantiza la igualdad de la mujer y no discriminación, en el ámbito de la participación política;

así como compromisos políticos de los Estados para adoptar medidas eficaces que garanticen su participación y representación política. Existe, también, importante experiencia comparada que demuestra que, al igual que en el Perú, las cuotas de género cumplieron un propósito importante para la inclusión de más mujeres en el ámbito político. Lamentablemente, luego de más de 20 años de aplicación de las cuotas, éstas se han convertido en un techo para la participación de las mujeres, por lo que resulta importante considerar otro tipo de medidas que, de manera definitiva, contribuyan al logro de la igualdad.

En este contexto, surgen las propuestas para garantizar la igualdad efectiva a través de la paridad. Es decir, la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los cargos de elección y de designación; así como, en aquellos cuerpos colegiados de los diferentes poderes públicos.

Los objetivos de la presente investigación han sido, precisamente, mostrar la difícil ruta para el logro de la igualdad de la mujer en la participación política, y sustentar que una medida definitiva, como la paridad, es compatible con el derecho constitucional peruano.

Teniendo en cuenta los objetivos trazados se ha efectuado una revisión bibliográfica que incluye doctrina nacional e internacional, legislación nacional y comparada y jurisprudencia constitucional; así como, estudios del pensamiento filosófico que sustentan las ideas de igualdad y democracia. Del mismo modo, se han revisado estudios de las ciencias sociales y políticas en relación a la igualdad de género y a la participación de las mujeres; así como, los diarios de debates del Congreso de la República del Perú en relación al tema de estudio. Cabe mencionar que, a lo largo del desarrollo de la investigación, intencionalmente, se ha tratado de destacar las “*voces de las mujeres*”, con el propósito de recoger sus aportes en la construcción del constitucionalismo, en particular en lo relativo a los derechos de igualdad y participación política.

La presente investigación se ha organizado en tres capítulos. El primero, contiene el marco teórico del derecho a la igualdad y a la participación política, destacando los aportes de las mujeres en la construcción del contenido del

derecho a la igualdad; así como las movilizaciones promovidas en el proceso hacía la conquista de sus derechos. Asimismo, desarrolla el derecho a la participación política, el cual de la mano con el igualdad, conduce al concepto de la igualdad política. Culmina el capítulo con una presentación de las medidas más frecuentes adoptadas por los Estados en esta materia.

El segundo capítulo, examina la igualdad política de la mujer en el derecho internacional y en el derecho constitucional comparado. Aquí, se desarrolla el marco internacional que sirve de sustento para la adopción de medidas que garanticen la igualdad efectiva en el ámbito de la participación política. Asimismo, se analiza en detalle el caso de Francia por ser el país pionero en la aprobación de la paridad; así como, la experiencia comparada de los ocho países de América Latina que aprobaron la paridad hasta diciembre de 2017: Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, México, Chile y Argentina. Culmina el capítulo con un balance de las semejanzas y diferencias entre la experiencia de la paridad adoptada en Francia y la de los países de América Latina.

Teniendo en cuenta lo analizado en los capítulos precedentes, el tercer capítulo, concentra su atención en el análisis de la igualdad política de la mujer en el Perú y en el desarrollo de los argumentos que sustentan que la paridad es una medida constitucional efectiva para el logro de la igualdad política y que contribuye al fortalecimiento de la democracia. En este capítulo se presenta el proceso evolutivo de la igualdad política de la mujer peruana, se hace un balance general de los resultados de la aplicación de la cuota de género y se analizan los proyectos de ley que han sido presentados al Congreso actual (2016-2021) para mejorar la participación política de las mujeres. Asimismo, se examina la jurisprudencia constitucional que puede servir de sustento para la adopción de la paridad y, con el uso preventivo del principio de proporcionalidad se evalúa la constitucionalidad de una propuesta paritaria. Finalmente, se proponen medidas complementarias para la aplicación de la paridad, de tal manera que cumpla con la finalidad de lograr la igualdad efectiva. Se cierra el capítulo con algunas

reflexiones sobre el aporte de la paridad para la consolidación de un Estado Democrático de Derecho en el Perú.

Confiamos en que los planteamientos presentados en esta tesis sean de utilidad para sustentar una propuesta orientada a la adopción de la paridad en el Perú, que promueva un valor esencial en todo estado democrático de derecho: la participación política de todas las personas, mujeres y hombres, en condiciones de igualdad.

Lima, noviembre de 2018



Capítulo I: LA CONSTRUCCIÓN DE LA IGUALDAD POLÍTICA

1.1. El aporte de las mujeres al contenido del derecho la igualdad

Desde el inicio del constitucionalismo, hacia finales del siglo XVIII, la consagración de la igualdad ignoró a la mujer como titular de este derecho y por tanto, le negó la condición de ciudadana. Ello, en contraste con los enunciados de libertad e igualdad enarbolados por las revoluciones americana y francesa de entonces.

Sin embargo, el hecho de que la mujer haya sido excluida de los alcances de la igualdad en los orígenes del constitucionalismo¹ no significó que ellas estuvieran ausentes de los debates. Por el contrario, fueron muchas las que aportaron en las discusiones y abogaron, a lo largo de la historia, por ser reconocidas como ciudadanas en los mismos términos que lo eran los hombres.

Asimismo, existieron algunos aliados que denunciaron las injusticias en contra de las mujeres y que propugnaron por sus derechos, especialmente a la educación y a la igualdad. Uno de ellos fue François Poullain de la Barre quien en su libro *De l'égalité des sexes, 1673* (De la igualdad de los sexos, en español) “sostenía que la subordinación de las mujeres no tenía su origen en la naturaleza sino en la sociedad” (Cobo y otras 2013: 359). Este autor afirmó que “[s]i al conformarse los Estados y al establecerse las diferentes funciones que los integran se hubiera llamado también a las mujeres, estaríamos acostumbrados a verlas como ellas nos ven a nosotros; entonces no nos extrañaría que fueran, por ejemplo, jueces en los tribunales” (Poullain de la Barre 2007: 22).

¹ La Declaración de 1789 es considerada como parte de la “hora inaugural del Estado constitucional” [sic] (Carbonell. En Jellinek, 2000, p. 23).

De esta manera, mostraba que la situación de exclusión de las mujeres estaba basada en prejuicios y prácticas sociales, más que en otras consideraciones como capacidades y diferencias entre hombres y mujeres que la sociedad de entonces alegaba.

Un siglo más tarde, Condorcet se erigió en un defensor del igualitarismo de los sexos en materia política, siendo el texto *Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía* (1790) su defensa más reconocida en favor de la igualdad. En 1869, el británico John Stuart Mill publicó *The Subjection of Women* (La sujeción femenina o La esclavitud de las mujeres, en español) texto en el que cuestionaba los privilegios de uno de los sexos sobre el otro y destacaba la utilidad del talento de la mujer para el gobierno y en general para los asuntos de Estado (Stuart Mill 1965: 454-455).

¿Cuál fue el aporte de las mujeres en el proceso de construcción del constitucionalismo, en particular en relación al derecho a la igualdad? Las siguientes líneas pretenden absolver esta interrogante.

1.1.1. La igualdad en las primeras declaraciones de derechos

La igualdad, tal como la conocemos hoy, es producto de la evolución en el tiempo. La concepción de la igualdad en el inicio del constitucionalismo occidental era bastante limitada, a pesar que se proclamaba la universalidad como característica esencial de las declaraciones de derechos.

Es a partir del proceso de la independencia americana cuando se va consolidando la noción de la igualdad. La Constitución de Virginia del 12 de junio de 1776, establecía en su Declaración de Derechos:

I. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún contrato, privar o despojar a su posteridad; especialmente el goce de la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y de poseer la propiedad y perseguir y obtener la felicidad y la seguridad (En Jellinek 2000: 163)

Por su parte, la Declaración de Independencia Americana del 04 de julio de 1776², tuvo como idea central la igualdad de los hombres. El preámbulo de la Declaración afirma “que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad”.

A pesar del contenido igualitario de estas declaraciones “no se consideró incompatible ni opuesta a la teoría de la igualdad natural la existencia de una enorme población de esclavos; y se desconoció en el terreno práctico el sufragio femenino” (Gettell 1979: 105). Aunque no hay mucha evidencia de las demandas de las mujeres en este contexto, se atribuye a Abigail Adams haber solicitado a su esposo John Adams, antes de la Declaración de Independencia que “[e]n los nuevos textos de leyes que, supongo, habréis de redactar, espero os acordéis de las damas, seáis más generosos con ellas y estéis más claramente a su favor que vuestros ancestros” (Kerber, en Fauré 2010: 125).

Este pedido, sin embargo, no fue escuchado pues no se prestó “ninguna atención a la situación particular de las mujeres ni cuando estuvieron redactando los “nuevos textos de leyes” durante la Revolución ni en el período inmediatamente posterior” (Kerber, en Fauré 2010: 125). Linda Kerber destaca que hubo una excepción a esta normatividad excluyente:

(...) Nueva Jersey, donde los cuáqueros se habían preocupado de que la Constitución del Estado otorgara el derecho de voto a todo adulto libre cuyos bienes alcanzaran un valor de 50 libras, autorizó el voto femenino. (...) Pero en 1807 el partido republicano introdujo una nueva legislación que limitaba el derecho de voto a los ciudadanos varones, blancos y contribuyentes, y despojaba del mismo a las mujeres, los negros y los pobres. Las mujeres de Nueva Jersey tuvieron que esperar al siglo XX para recuperar su derecho a votar” (En Fauré 2010: 127).

De esta manera, aunque el contexto de la revolución americana estuvo caracterizado por un ambiente principista orientado a la eliminación de los

² <http://hmc.uchbud.es/Materiales/DeclararUSA.pdf>

privilegios y a la consagración de la libertad e igualdad para todas las personas, sus alcances no comprendieron aún a la mayoría de la población.

No obstante, se atribuye a las declaraciones americanas y al pensamiento de sus autores, especialmente a Thomas Jefferson y a quienes fueron sus referentes – en particular John Locke y Thomas Paine- haber sido fuente de inspiración de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento producto de la revolución francesa que es considerado como un hito importante en la evolución de los derechos fundamentales y que marca un momento clave de la fase inicial del derecho constitucional. En palabras de Fioravanti, las revoluciones americana y francesa representan “(...) un momento decisivo en la historia del constitucionalismo, porque sitúan en primer plano un nuevo concepto y una nueva práctica que están destinados a poner en discusión la oposición entre la tradición constitucionalista y la soberanía popular” (2001: 103).

En tal sentido, ambas revoluciones –con sus respectivos matices- buscaban fundar nuevas comunidades políticas basadas, en el caso de los americanos en el reconocimiento de sus propias formas legítimas de representación política al no sentirse ya representados por el parlamento inglés; y en el caso francés, transitar de la monarquía hacia un gobierno republicano, lo que recién sucedió con la Constitución de 1793 que eliminó la figura del rey e introdujo la figura del sufragio universal y directo (Fioravanti 2001: 104-116). La representación, en ambos casos, ignoró a las mujeres como sujetos políticos y por lo tanto no formaban parte de lo que se conocía, en la Francia de entonces, como la voluntad general.

Rousseau, quien desarrolló con creces este concepto, es reconocido como uno de los inspiradores tanto de la revolución francesa como de la Declaración de Derechos de 1789. “La Ley como expresión de la “voluntad general” era la gran intuición de Rousseau que yacía en la base de la *Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789*” (De Martino y otra 1996: 199). En dos de sus principales obras: el *Discurso sobre el origen y los*

fundamentos de la desigualdad entre los hombres (1755) y el *Contrato Social* (1762), desarrolló sus planteamientos en torno al alcance de la igualdad. Para Rousseau los hombres eran iguales por naturaleza y se hubieran mantenido así de haber continuado en su estado natural, “la desigualdad es apenas sensible en el estado de naturaleza y que su influencia es allí casi nula”, afirmó (Rousseau 2010: 160). Sin embargo, reconoce la desigualdad que surge con posterioridad al estado natural de los hombres:

Concibo en la especie humana dos clases de desigualdad: una que llamo natural o física porque ha sido establecida por la naturaleza y que consiste en la diferencia de edades, de salud, de las fuerzas del cuerpo y las cualidades del espíritu o del alma; otra, que puede denominarse desigualdad moral o política, pues depende de una especie de convención y que está establecida, o cuando menos autorizada, por el consentimiento de los hombres. Esta última consiste en los diferentes privilegios de los que gozan unos en detrimento de los otros, como el ser más ricos, más honrados, más poderosos que ellos o, incluso hacerse obedecer (Rousseau 2010: 117-118).

De sus planteamientos se puede inferir que para Rousseau las sociedades eran un espacio generador de las desigualdades; quizá por ello veía en el pacto social la solución a las mismas:

(...) el pacto social establece entre los ciudadanos una igualdad, por la que se obligan bajo las mismas condiciones y por la que gozan de idénticos derechos. Así, por naturaleza del pacto, todo acto de soberanía, vale decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos; de tal suerte que el soberano conoce exclusivamente el cuerpo de la nación sin distinguir a ninguno de los que la forman (Rousseau 1985: 63).

Rousseau introduce también el concepto de ciudadanía vinculado a la igualdad “el hombre que se asocia con otros y funda una sociedad, adquiere la calidad de ciudadano en la misma medida que los que se reúnen con él, y ésta le otorga los mismos derechos que a los demás” (Bermúdez 1996a: 116). En esa medida, la ciudadanía sería la garantía de la igualdad en sentido moral, lo que era totalmente compatible con la desigualdad de hecho:

(...) en vez de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye por el contrario una igualdad moral y legítima a la desigualdad física que la naturaleza había establecido entre los hombres, los cuales, pudiendo ser diferentes en fuerza o talento, vienen a ser todos iguales por convención y derecho (Rousseau 1985: 52).

Estamos, pues, frente al concepto de igualdad ante la ley aparentemente de carácter universal, aunque solo comprendía exclusivamente a los hombres que cumplieran con determinadas condiciones de naturaleza patrimonial, conforme veremos más adelante. Las mujeres, sin embargo, detentaban otro tipo de ciudadanía para Rousseau:

¿Podría olvidar yo esa preciosa mitad de la república que constituye el placer de la otra y cuya dulzura y sabiduría mantienen aquí la paz y las buenas costumbres? Amables y virtuosas ciudadanas, el destino de vuestro sexo será siempre gobernar al nuestro. ¡Qué dicha cuando vuestro casto poder, ejercido tan sólo en la unión conyugal, sólo se hace sentir para la gloria del Estado y la dicha pública! (2010: 107).

Por lo tanto, las mujeres solo tenían un papel en el seno del matrimonio más no en el contrato social. Las desigualdades de las que hablaba Rousseau eran de aquellos hombres burgueses que no formaban parte de las decisiones políticas de la época.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 fue una expresión de este contexto; por eso, se dice que constituye un manifiesto contra la sociedad jerárquica de entonces. Se afirma que “la declaración francesa sigue, de cerca, al *bill* de derechos americanos, pero con un sentido mayor de precisión y claridad, y con una ordenación más lógica, anteponiendo a la libertad la igualdad política” (Gettell 1979: 111).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano consagra de manera positiva *los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre*, que las instituciones políticas deben respetar. El principio de igualdad está contenido en su artículo primero: “[l]os hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común (En Jellinek 2000: 167).

Este primer artículo de la Declaración, si bien parte por afirmar la igualdad de los hombres, admite la existencia de distinciones sociales, aunque las condiciona a razones de utilidad común. Sánchez Viamonte nos recuerda que un texto similar había sido considerado en el primer Proyecto de Declaración

de Derechos presentado en la sesión del 11 de julio de 1789 por el Marqués de Lafayette: “[l]a naturaleza ha hecho a los hombres libres e iguales; las distinciones necesarias para el orden social no se fundan más que en la utilidad general” (1956: 44). La consignación de la segunda disposición en este artículo debilita el reconocimiento universal de la igualdad y deja abierta la puerta a posibles exclusiones y discriminaciones.

Sobre la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general, el artículo 6 de la Declaración estableció:

Artículo 6º. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser la misma para todos, ya proteja o ya castigue. Al ser todos los ciudadanos iguales ante sus ojos, son por igual admisibles a todas las dignidades, plazas y empleos públicos, según su capacidad, y sin otra distinción que las de sus virtudes y talentos (En Jellinek 2000: 168).

Siguiendo los postulados de Rousseau, este artículo establecía la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. Precisamente, en esta relación entre ciudadanía e igualdad se hizo evidente la exclusión de la mujer, entre otros grupos humanos. Los ciudadanos que adquirieron el derecho a la igualdad luego de las revoluciones americana y francesa no fueron todos los hombres, pues se requería del cumplimiento de determinadas condiciones relacionadas a aspectos de naturaleza patrimonial para tener tal condición.

La española Lidia Falcón, caracteriza de forma elocuente las condiciones que se exigían para ser considerado como sujeto político:

(...) ser hombre, es decir, poseer un cuerpo con atributos sexuales masculinos. Un cuerpo autónomo que no se halle sujeto a las transformaciones y servidumbres de la reproducción como el de la hembra. Un cuerpo, por tanto, que se desenvuelva por sí sólo en sus relaciones con otros varones y que no está supeditado a ningún otro cuerpo. Ser libre, el cuerpo masculino es libre y así nace porque nada en su fisiología lo ata a un destino cuyo objetivo no haya sido dispuesto por su propia voluntad. Solamente la fuerza de los otros puede reducir a la esclavitud a los hombres (...). Ser igual a los demás sujetos políticos: los otros hombres. Sólo entre seres libres e iguales pueden establecerse pactos válidos por sí mismos. La representatividad de otros hombres se conjugará más tarde con la celebración de elecciones políticas en las que participarán todos los que detenten derechos políticos: los hombres (1992: 41-42).

Esta exclusión significó el desconocimiento del papel relevante de muchas mujeres en la revolución francesa, quienes se movilizaron no solo por sus derechos; sino, fundamentalmente, por la subsistencia de sus familias. Por eso, se afirma que “(...) las agitadoras de octubre, así como la gran masa de mujeres francesas, no se movilizaron por derechos políticos para su sexo, sino para ratificar para ellas y sus familias el derecho a la vida (como lo harán cada vez que se plantee la cuestión del precio de las subsistencias)” (Sazbón, en De Gouges y otras 2007: 21).

De Martino y Bruzzese comentan al respecto que:

La participación de las mujeres en la Revolución Francesa de 1789 se produjo en dos ámbitos distintos: el popular y de masa de las mujeres valerosamente presentes en las sublevaciones y en las luchas por el pan, y el intelectual, representado, en general, por mujeres burguesas, que se manifestó en la participación activa en las sesiones de la Asamblea Constituyente, en la producción de escritos sobre la revolución, en la creación de diarios y círculos femeninos empeñados en la luchas por los derechos civiles y políticos de las mujeres (1996: 211).

Entre las mujeres que destacaron por abogar a favor del reconocimiento de las mujeres como ciudadanas en el contexto de la revolución francesa podemos mencionar a Etta Palm (holandesa de facción girondina), Théorigne de Méricourt (quien propuso la formación de un batallón militar femenino para participar en la guerra), Claire Lacombe (jacobina revolucionaria) y Olympe de Gouges (De Martino y otra 1996: 211)³.

Lacombe fundó en 1793 la Sociedad de Ciudadanas Republicanas Revolucionarias con el objetivo de demandar el voto para las mujeres. Por su parte, la holandesa Etta Palm, fundó la Confederación de Amigas de la Verdad y presentó en 1791 una petición ante la Asamblea Nacional favor de la igualdad de derechos en la educación, política, empleo, entre otros. Estos fueron dos de los más de cincuenta clubes femeninos defensores de los derechos de las mujeres que existieron entre los años 1789 y 1793 (Berbel y otras 2012: 24-25).

³ Cfr. Sazbón, José, en De Gouges y otras 2007: 9-75.

Hubo también hombres que abogaron por que la condición de ciudadana, y por tanto de titular de la igualdad, fuera reconocida para las mujeres. Así lo hizo Condorcet en su artículo denominado *Sobre la admisión de las Mujeres al Derecho de Ciudadanía*, publicado en julio de 1790, quien lúcidamente formuló las siguientes interrogantes:

(...) no han violado todos el principio de la igualdad de los derechos al privar tranquilamente a la mitad del género humano del derecho de concurrir a la formación de las leyes cuando excluyeron a las mujeres del derecho de ciudadanía? ¿Hay mayor prueba del poder del hábito, aun sobre hombres esclarecidos, que ver que se invoca el principio de la igualdad de los derechos a favor de trescientos o cuatrocientos hombres privados de ellos por un prejuicio absurdo, y olvidarlo respecto de doce millones de mujeres? (En De Gouges y otras 2007: 201 y ss.).

Por su parte, la voz de las mujeres se hizo escuchar con los escritos de Mary Wollstonecraft, especialmente a través de *A Vindication of the rights of women*⁴ (Vindicación de los derechos de la mujer, en español) “obra apasionada en que la autora se esfuerza en atacar los prejuicios sociales de la época y demostrar que las mujeres son seres humanos igual que los hombres y, por tanto, con derecho a la misma educación y las mismas posibilidades de desarrollo personal” (Ema, en Wollstonecraft 1977: 11).

La autora de *Vindicación de los derechos de la mujer* dedicó su libro al señor Charles Maurice de Talleyrand-Périgord, antiguo Obispo de Autun, luego de haber leído un folleto publicado por él y con el propósito de invitarlo a leer su trabajo con atención, bajo el entendido que comprendería sus argumentos (Wollstonecraft 1992: 85). En dicha dedicatoria expone las razones que la inspiraron a escribir el libro:

El afecto por toda la especie humana es el que hace que mi pluma corra rápida en nombre de lo que creo es la causa de la virtud; el mismo sentimiento es el que me inspira el ardiente deseo de ver a la mujer situada en una posición tal que pueda favorecer, en lugar de frenar, el proceso de los nobles principios sobre los que se basa la conducta humana (Wollstonecraft 1977: 20).

⁴ El libro fue escrito en 1791 y publicado por Joseph Johnson en 1792 (Brody, en Wollstonecraft 1992: 12)

Wollstonecraft buscó persuadir a Talleyrand-Périgord con las siguientes palabras: “[m]i opinión sobre los derechos y los deberes de las mujeres es el fruto natural de principios tan elementales que considero poco probable que espíritus tan clarividentes como el suyo, que han elaborado vuestra Constitución, no estén de acuerdo con lo que aquí digo” (Wollstonecraft 1977: 20). Asimismo, lo interpeló señalando lo siguiente: “¿sobre que se basa vuestra Constitución? Si los derechos teóricos del hombre se prestan a discusión y a explicación, los de la mujer podrán, por analogía, evaluarse según los mismos criterios; pero en este país reina un criterio bien diferente que justifica la opresión de la mujer con uno de los argumentos que vos utilizáis: la costumbre” (Wollstonecraft 1977: 22).

Lo que ella buscaba era motivar estas reflexiones en Francia y, de lograr hacerlo, confiaba que en la revisión de la Constitución los derechos de las mujeres fueran respetados, demandando justicia para la mitad de la raza humana (Wollstonecraft 1992: 89). En este alegato por la igualdad, Wollstonecraft introduce claramente la urgencia de la educación para las mujeres. Denuncia los roles a los que la sociedad y los hombres habían confinado a las mujeres, lo que tenía como consecuencia que ellas tuvieran un papel limitado en la sociedad:

¿Se atreverán a afirmar los moralistas que ésa es la condición en la que debe permanecer la mitad de la humanidad, inactiva, apática, estúpida y sumisa? ¡Qué amables educadores! ¿Para que fin fuimos creadas? (...)

Sería tarea interminable describir las diversas desgracias, preocupaciones y mezquindades que padece la mujer por culpa de la creencia general según la cual fue creada para sentir las cosas más que para comprenderlas y que dice que todo su poder reside en sus encantos y su debilidad (Wollstonecraft 1977: 118-119).

La autora sostiene, a lo largo de su obra, que la educación de las mujeres es clave para hacer de ellas auténticas ciudadanas que pudieran aportar a su país y sobre todo tener poder sobre sí mismas (Wollstonecraft 1977: 120).

(...) para convertir a las mujeres en miembros verdaderamente útiles de la sociedad, definiendo la idea de que, cultivando sus inteligencias en gran escala, se las debiera educar para que adquiriesen un cariño racional por su país, fundado en el conocimiento, porque es obvio que demostramos muy poco interés por aquello que no entendemos” (Wollstonecraft 1977: 276).

Para Wollstonecraft la igualdad de derechos para las mujeres era un tema de justicia que debía ser atendido sin más postergación. Para ella, “el ideal de emancipación femenina y de igualdad entre hombres y mujeres no se planteaba como un valor en sí mismo, sino que estaba comprendido en los principios del derecho natural moderno, como una especie de añadido al programa ilustrado” (De Martino y otra 1996: 221).

Como se ha mencionado, en Francia hubo varias mujeres que aportaron con reivindicaciones de igualdad y alegatos por el reconocimiento de su condición de ciudadanas. De todas ellas, Olympe de Gouges⁵ es considerada como un ícono en la lucha por la igualdad. Ello, por haber planteado en 1791, a la Asamblea Nacional francesa, la adopción de una *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana*, cuyo preámbulo constituye una denuncia de la postergación y exclusión de las mujeres lo que, a su entender, era la causa fundamental “de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos”:

Las madres, las hijas, las hermanas, representantes de la nación, exigen ser constituidas en asamblea nacional. Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, ellas han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer, a fin de que esta declaración, constantemente presente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, para que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres puedan ser en cada instante comparados con el fin de toda institución política y sean respetados con el objeto de que los reclamos de las ciudadanas, fundados desde hoy sobre principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mantenimiento de la Constitución, de las buenas costumbres y a la felicidad de todos (De Gouges y otras 2007: 114).

Este preámbulo va seguido de 17 artículos, al igual que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano decretada por la Asamblea Nacional en siete sesiones (seis realizadas en agosto y una el primero de octubre de 1789) y aceptados por el Rey el 5 de octubre de ese mismo año (En Fauré 1995, p.11). A diferencia de su antecesora, la Declaración propuesta por De Gouges va seguida, además, de un “Postámbulo” que es en rigor una exhortación dirigida a las mujeres para que tomaran conciencia de su situación y reconocieran sus derechos: “*Femme, réveille-toi; le tocsin de la*

⁵ Olympe de Gouges era el seudónimo de Marie Gouze. En De Martino y otra, 1996, p. 212)

raison se fait entendre dans tout l'univers; reconnais tes droits" (De Gouges 1986: 106).

Si bien la nueva Declaración propuesta se denomina de los derechos de la mujer y de la ciudadana, del análisis de su contenido podemos afirmar que se trata más bien de una declaración con enfoque de igualdad de género, dado que propone que tanto hombres como mujeres detenten los mismos derechos. La autora no solo se ocupó de los derechos de las mujeres:

ARTICULO I. La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos. Las distinciones sociales solo pueden estar fundadas en la utilidad común.

II. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles de la mujer y del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad, y sobre todo, la resistencia a la opresión.

(...)

VI. La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las ciudadanas y los ciudadanos deben concurrir personalmente o por sus representantes a su formación; la ley debe ser la misma para todos, todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, al ser iguales a sus ojos, deben ser igualmente admisibles en todas las dignidades, lugares y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones más que las de sus virtudes y sus talentos (De Gouges y otras 2007: 114-115).

De Gouges estaba proponiendo con su texto una declaración universal de derechos para todos los seres humanos: hombres y mujeres. Propuso así, la universalidad de los derechos es decir derechos iguales para todas las personas. Como parte de ello, reivindicó el derecho de las mujeres a la igualdad en términos amplios: igualdad política, pues alegaba que ellas como ciudadanos debían participar en la formación de la voluntad general; igualdad jurídica, al declarar que la ley debía ser la misma para todos: ciudadanas y ciudadanos; e igualdad de oportunidades, pues planteó que debían ser admitidas a todos los cargos (dignidades), lugares y empleos públicos. Quizá por todo ello se considera que es "la Declaración de Olympe de Gouges más que el artículo de Condorcet el texto emblemático de la reivindicación política femenina, siendo uno y otro, prolongaciones del espíritu ilustrado en el discurso revolucionario" (Sazbón, en Olympe de Gouges y otras 2007: p.47).

Se dice también que la declaración propuesta por De Gouges se trata de "la primera defensa radical y por escrito de la igualdad de las mujeres en el

mundo”. Ella “reclamó un trato igualitario de las mujeres respecto a los hombres en todos los aspectos de la vida, públicos y privados: el derecho de voto, de ejercer cargos públicos, de hablar en público sobre asuntos políticos, de igualdad de honores públicos, de derecho a la propiedad privada, de participación en el ejército y en la educación, e incluso de igual poder en la familia y en la Iglesia”. (Berbel y otras 2012: 27). Lo que buscaba De Gouges era que las mujeres fueran conscientes de sus derechos; que éstos les habían sido negados y que, por lo tanto, era correcto demandarlos para que pudieran ser ciudadanas, como les correspondía: “[l]a mujer nacía libre e igual al hombre y poseía los mismos derechos inalienables: la libertad, la propiedad y el derecho de resistencia a la opresión, afirmaba en la declaración. Las mujeres debían participar en la formación de las leyes tanto directa como indirectamente a través de la elección de los representantes” (De Martino y otra 1996: 212).

Más allá de las demandas de Olympe de Gouges y de la efervescencia política de muchas mujeres por el reconocimiento de su derecho a la igualdad, la sociedad política de entonces ignoró sus planteamientos de reivindicación y continuó todavía por otro siglo y más, obviando su condición de ciudadanas y, en consecuencia, de su derecho a la igualdad.

Hoy, sin embargo, se valora su obra y, en palabras de Michèle Sarde, se la considera una “pionera, profeta y heroína”. “Pionera”, por sus demandas por los derechos de las mujeres, no solo con el texto de la Declaración sino también con sus obras de teatro y otras publicaciones y alegatos. Exigió la educación para las niñas, rechazó los matrimonios forzados y alzó su voz en favor del divorcio y la legitimación de los hijos naturales. “Profeta”, porque abogó por la feminización en el uso del lenguaje, propuso un contrato social entre el hombre y la mujer, un antecedente del Pacto Civil de Solidaridad en Francia; planteó el principio de la paridad, basado en la igualdad del hombre

y la mujer. Finalmente, es considerada “heroína” pues murió como una mujer valiente, guillotizada por sus ideas y convicciones⁶ (En Muosset 2007: 14).

Desde entonces, y en el tránsito hacia la igualdad encontraremos, en diversos países, momentos importantes en el desarrollo del contenido de este derecho. Así, en América del Norte, en 1848 se identifica un nuevo hito en las demandas por la expansión del derecho a la igualdad para las mujeres: la Convención de Séneca Falls, en Nueva York. Esta convención es considerada como el momento inicial del Movimiento por los Derechos de la Mujer en los Estados Unidos, oportunidad en que se aprobó la Declaración de los Sentimientos (*Declaration of Sentiments*) (Bash, en Fauré 2010: 474). Dicho documento, utilizando parte del texto de la Declaración de la Independencia Americana de 1776, afirmó: “[d]amos estas verdades por evidentes en si mismas, que todos los hombres y todas las mujeres nacen iguales, que su Creador les ha dotado de ciertos derechos inalienables, entre ellos la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (Citado por Bash, en Fauré 2010: 474).

Elizabeth Cady Stanton, junto con Lucrecia Mott, Jane Hunt y Martha Wright, entre otras, fue una de las impulsoras de la Convención. Ella dio lectura a la Declaración “que abarcaba todo el campo de la subordinación femenina en Estados Unidos y la discriminación de las mujeres en el trabajo, la escuela, la familia, la ciudad y la religión: un acto de acusación y un catálogo razonado de reivindicaciones (Bash, en Fauré 2010: 474).

Stanton leyó la resolución nueve que proponía el derecho al voto para las mujeres. “Resuelve, que es deber de la mujer de este país asegurarse su sagrado derecho al sufragio”, fue la fórmula elegida (Flexner y otra 1996: 71).

⁶ Olympe de Gouges fue condenada por delitos contra el Estado. Fue acusada de tratar de socavar la República con sus escritos, sobre todo con *Les Trois Urnes*, (Kelly 2004: 218). En este escrito propuso un plebiscito nacional para elegir entre “el gobierno republicano uno e indivisible”, “el gobierno federal”, y la “monarquía” (Kelly 2004: 190).

Se afirma que ésta fue la única resolución que no se aprobó por unanimidad. En total, 68 mujeres y 32 hombres, firmaron la Declaración que propugnaba por la igualdad y ciudadanía de las mujeres. Irónicamente, sólo una de las mujeres firmantes vivió la concreción de sus planteamientos, Charlotte Woodward, quien ejerció el derecho al voto en 1920 (Flexner y otra 1996: 72).

La Declaración de los Sentimientos expresó las demandas de muchas personas que plantearon la igualdad para las mujeres en los Estados Unidos de América. Un aspecto interesante de esta declaración es que presentó a las mujeres “como ciudadanas directamente relacionadas con el Estado, sin la mediación masculina” (Bash, en Fauré 2010: 492).

Este breve recorrido histórico nos muestra que el derecho a la igualdad tuvo, en sus orígenes, un alcance restrictivo, especialmente, en términos de titulares del mismo, pues no comprendió a todos los seres humanos, en particular ignoró a la mitad de la población: las mujeres. A pesar de esta realidad, las voces de las mujeres estuvieron siempre presente demandando la igualdad de derechos y el reconocimiento de su ciudadanía.

1.1.2. La igualdad en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamó en 1948 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (Artículo 1). Asimismo, reconoció la igualdad de derechos y libertades sin distinción alguna, haciendo evidente la prohibición de la distinción por sexo, entre otras categorías de discriminación (Artículo 2). El artículo 7 reconoció la igualdad ante la ley y la protección contra toda discriminación que infringiera la Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

El artículo 21 reconoce tres manifestaciones claves del derecho a la igualdad: i) a participar en el gobierno; ii) a acceder a funciones públicas; iii) a elecciones auténticas por sufragio universal e igual.

Artículo 21.

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

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

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.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encargada de redactar el Proyecto de Declaración estuvo presidida por Eleanor Roosevelt como representante de los Estados Unidos. Ella, junto con la representante de la India Hansa Mehta, fueron las dos únicas mujeres que participaron permanentemente, desde la instalación de la Comisión hasta la conclusión del trabajo, en los debates y formulación de este instrumento internacional de derechos humanos⁷.

La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. El resultado fue un texto neutral en términos de género, pues consagró los derechos en términos comprensivos de toda la humanidad. Ello, a pesar que durante las discusiones sostenidas en las sesiones de trabajo, hubo diversas posiciones respecto de mantener o no el término “todos los hombres” o de utilizar un término que incluyera a todos los seres humanos. Las actas de los debates nos confirman que fue la representante de India, Hansa Mehta, quien llamó la atención sobre este aspecto en la 34^o reunión realizada el 12 de diciembre de 1947. La presidenta de la Comisión y representante de los Estados Unidos, Eleonor Roosevelt, insistió en mantener “*all men*” (todos los hombres, en español) término que – a su entender- comprendía a todas las personas: mujeres y hombres. Afortunadamente, esta postura no logró convencer a la mayoría de la Comisión y se logró aprobar un texto más inclusivo⁸.

A mediados del siglo XX esta asimilación de las mujeres como titulares del derecho a la igualdad significó también el reconocimiento de la titularidad de

⁷ Cfr. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/SR.1.

⁸ Cfr. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/SR.34

todos los derechos humanos, incluido su derecho a la participación política. Ello, fue de suma importancia teniendo en cuenta que, en aquellos años, todavía muchos países de América Latina ni siquiera consideraban a la mujer como ciudadana, titular de derechos.

En 1945, solo 25 de los 51 Estados miembros de las Naciones Unidas de entonces, habían otorgado a las mujeres la igualdad del derecho al voto; sin embargo, en algunos países donde las mujeres tenían tales derechos, estos no se habían puesto en práctica⁹. Se presentaba esta situación, a pesar que había transcurrido casi dos siglos desde las primeras declaraciones de derechos en cuyo contexto las mujeres de entonces denunciaron su exclusión de los nuevos aires de libertad, igualdad y fraternidad y demandaron por el reconocimiento de su ciudadanía.

Más allá de esta realidad, a mediados del siglo XX, se había logrado incorporar en el instrumento universal más simbólico de los derechos humanos que, todas las personas tienen los mismos derechos sin ninguna distinción por razón de sexo y que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país y acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

La aprobación de esta Declaración tuvo impacto directo en la emisión de una serie de normas nacionales e internacionales que, progresivamente, se fueron adoptando en los diversos países del mundo, incluido el Perú.

1.2. Igualdad como derecho y principio normativo

El derecho a la igualdad, al igual que todos los derechos humanos, ha evolucionado a lo largo de la historia. La igualdad contenida en las primeras constituciones occidentales se refería a la igualdad ante la ley. En virtud de este alcance, “el legislador deberá abstenerse de plasmar en normas, toda

⁹ Cfr. <http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>

clase de privilegio, prerrogativa o discriminación” (Pérez del Río 1984: 12). Asimismo, su titularidad estaba restringida al varón blanco y propietario (Rey Martínez 1995: 1). Como se ha visto, la igualdad en los términos planteados convivió, en gran parte de países del mundo más allá de mediados del siglo XX, con “la discriminación de las mujeres en materia de derechos políticos y de muchos derechos civiles (Ferrajoli 2001: 74).

Con el surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en el siglo XX, se extiende el concepto de igualdad a su contenido material o sustancial. Esto implica el rechazo a cualquier forma de discriminación; así como, la posible adopción de medidas específicas ante situaciones o sujetos que requieren de una atención diferente. A partir del reconocimiento de la igualdad en sentido sustancial es posible la existencia de normas que otorguen tratos diferenciados ante situaciones distintas (Martínez, citado en Bermúdez 1996: 125). Asimismo, la titularidad del derecho se extiende hacia otros grupos humanos, entre ellos las mujeres. Esta evolución de la igualdad en términos de contenidos y titulares nos conduce a referirnos hoy a las diversas dimensiones de la igualdad.

1.2.1. Dimensiones de la igualdad

No cabe duda que la igualdad es un derecho humano claramente reconocido por las legislaciones nacionales e internacionales. Comprender su contenido esencial exige analizar las diversas aproximaciones que existen respecto de sus alcances.

Rey Martínez, al analizar la concepción de la igualdad que se expresa en la Constitución española afirma que ésta se estructura en torno a tres dimensiones: i) liberal, el principio de igualdad conlleva la idea de igualdad en la aplicación y en la creación del Derecho; ii) democrática, expresada en el derecho de todos los ciudadanos a participar en condiciones de igualdad en el ejercicio del poder político y en el acceso a las funciones y cargos públicos; y, iii) social, al cumplir la función de eliminar las desigualdades de hecho para conseguir la igualdad real y efectiva de individuos y grupos (1995: 41-42).

Por su parte, Häberle al analizar el contenido esencial de los derechos fundamentales contenidos en la Ley Fundamental de Bonn, afirma que estos “presentan una “dimensión” jurídico-individual”, al garantizar a sus titulares un derecho público subjetivo, es decir derechos individuales y, a la vez se caracterizan por una “dimensión institucional”, que implica la garantía de su regulación constitucional (2003: 73). Esto significa que además de ser un derecho individual, la igualdad es un principio normativo que exige de los Estados su cabal cumplimiento y, por tanto, la adopción de las medidas necesarias para ello o para actuar ante su vulneración.

Ferrajoli alerta que la igualdad “es un principio complejo, estipulado para tutelar las diferencias y para oponerse a las desigualdades” y por ello, estamos ante una norma, cuyo fin es “proteger y valorizar las diferencias y de eliminar o cuando menos reducir las desigualdades” (2012: 1). Siguiendo esta lógica, el autor define el principio de igualdad como “el igual valor asociado a todas las diferencias de identidad que hacen de toda persona un individuo diferente de todos los demás y de todo individuo una persona como todas las demás” (2012: 2).

De esta manera, para el citado autor, el reconocimiento de las diferencias forma parte del principio de igualdad; mas no sucede lo mismo con las desigualdades, las que deben ser expulsadas de todo sistema social y jurídico, dado que “(...) constituyen uno de los “obstáculos” para “el pleno desarrollo de la persona humana” y por tanto para la tutela de la dignidad de la persona” [sic] (2012: 3). Así, Ferrajoli muestra un modelo normativo que integra “la igualdad formal y sustancial, fundado sobre la “igual dignidad” de las diferencias y al mismo tiempo sobre la eliminación de las discriminaciones y las desigualdades” (2012: 3). Precisamente, al mostrar esta conexión entre igualdad y diferencias, distingue cuatro modelos de configuración jurídica de las mismas que son de gran utilidad para analizar los alcances de la igualdad, de las discriminaciones y desigualdades, entre ellas por razón de sexo.

Modelos de configuración jurídica de las diferencia desarrollados por Luigi Ferrajoli

	Modelo	Características	Consecuencias
I	Indiferencia jurídica para las diferencias: Total anomia	<p>Las diferencias no son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - valorizadas ni desvalorizadas - tuteladas ni reprimidas - protegidas ni vulneradas <p>Las diferencias son ignoradas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El destino de las diferencias se apoya en las relaciones de fuerza. - La diferencia de sexo se resuelve en la sujeción de hecho de la mujer al poder masculino y en su relegación al papel doméstico "natural" de mujer y de madre.
Total anomia; carece de sentido hablar de igualdad jurídica			
II	Diferenciación jurídica de las diferencias	<ul style="list-style-type: none"> - valorización de algunas identidades y desvalorización de otras. - Jerarquización de las diferentes identidades. - Las diferencias valorizadas con status privilegiados: fuente de derechos y de poderes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falso universalismo modelado únicamente sobre la base de los sujetos privilegiados. - Mujer, entre otras identidades, como status discriminados, fuente de exclusiones o de sujeciones, y a veces de persecuciones. - Ignora al sujeto femenino
Paradigma discriminatorio que sobrevive hasta el inicio de la modernidad (primeras constituciones liberales).			
III	Homologación jurídica de las diferencias	<ul style="list-style-type: none"> - Diferencias, incluida la de sexo, son desvalorizadas y negadas en nombre de una abstracta afirmación de igualdad. - Homologación, neutralización e integración. - Asimilación jurídica de las diferencias principalmente de la diferencia sexual. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sujeto masculino como parámetro. - No se pone en discusión la parcialidad del sujeto universalizado: las mujeres tienen los mismos derechos de los hombres en tanto que son consideradas, o se finge que sean (como los) hombres.
Se resuelve en una igualdad jurídica que no toma en cuenta las diferencias, por lo que está destinada a no ser efectiva.			

	Modelo	Características	Consecuencias
IV	Igual valorización jurídica de las diferencias	Basado en: <ul style="list-style-type: none"> - un principio normativo de igualdad en los derechos fundamentales, y - un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Garantiza a todos la libre afirmación y desarrollo de las diferencias. - No privilegia y no discrimina ninguna diferencia, las asume todas como dotadas de igual valor y les da igual respeto e igual tratamiento. - Valora todas las diferencias como características de la identidad de las personas.
		La igualdad en los derechos fundamentales se configura como el igual derecho de todos a la afirmación y a la tutela de la propia identidad, en virtud del igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada persona un individuo diverso de todos los otros, y de todo individuo una persona como todas las demás.	

Fuente: Ferrajoli 2001: 74-76. Ferrajoli 2012, en: Cruz y otro 2012: 5-8 . Elaboración propia.

El último modelo que propone el autor, la igual valorización jurídica de las diferencias, “conjuga igualdad y diferencias estipulando normativamente el igual valor que debe ser asociado a todas las diferencias de identidad” (Ferrajoli 2012: 9).

En el mismo sentido, ya en 1984, Catharine MacKinnon, en su artículo *Difference and Dominance: On Sex Discrimination* (Diferencia y dominación: sobre discriminación sexual, en español), llamaba la atención sobre la igualdad y la diferencia sexual. Además, sostuvo que de acuerdo con el enfoque de la igualdad de los sexos que ha dominado la política, el derecho, y la percepción social, la igualdad es una equivalencia, no una diferencia, y el sexo es una diferencia (En Barlett y otra 1991: 81). De esta manera, las dos nociones igualdad y diferencia sexual eran presentadas como opuestas. Sin embargo, la preocupación de MacKinnon era cómo hacer algo a favor de las mujeres en el marco de la igualdad, sin que ello sea “estigmatizado como protección especial o como acción afirmativa en vez de reconocerse sencillamente como no discriminación o igualdad por primera vez” (MacKinnon 1995: 423). De algún modo, estaba planteando lo que Ferrajoli denomina como las “*garantías sexuales*” [sic] es decir aquéllas medidas

idóneas para la igualdad efectiva, reduciendo las brechas “entre normatividad y efectividad” (2001: 86).

Con estos aportes, se superó las propuestas iniciales del feminismo de la igualdad que buscaba equipar a las mujeres en los derechos que detentaban los hombres. El aporte de esta corriente del feminismo se vio traducida, especialmente, en la conquista del derecho de sufragio para las mujeres y junto con él su reconocimiento como ciudadanas¹⁰. Aunque, prontamente, los resultados de estos avances mostraron sus limitaciones, pues las condiciones sociales y políticas de las mujeres no cambiaron sustantivamente.

El feminismo de la diferencia, surgió en contraposición a la extensión del derecho a la igualdad para las mujeres en los mismos términos que lo era para los hombres. Si bien esta corriente puso énfasis en la diferencia en contraposición con la igualdad, lo hace para darle un valor y exigir que el Estado la atienda en búsqueda de la igualdad efectiva. Lo que cuestiona esta postura es “el concepto de “igualdad jurídica” tal como fue construido por la tradición liberal en los orígenes del Estado moderno” (Ferrajoli 2001: 73).

Hoy, los planteamientos feministas que “asumen la igualdad reconocen la diferencia sexual como un hecho social empíricamente indiscutible y socialmente construido, pero sostienen que esa diferencia sexual ha sido históricamente fuente de opresión y discriminación para las mujeres” (Cobo y otras 2013: 365). El IV modelo propuesto por Ferrajoli de *igual valorización jurídica de las diferencias*, responde a la aproximación feminista sobre la igualdad:

“ (...) hay que hacer un esfuerzo por clarificar el concepto de igualdad y no hacerlo sinónimo del de “identidad” o “uniformidad”. La igualdad no presupone la uniformidad social ni se basa en la identidad entre todos los individuos ni tampoco en la idea de que todas las personas deben ser tratadas exactamente igual. La igualdad no es enemiga de la diversidad ni de las diferencias sino de los privilegios de determinados colectivos o grupos sociales” (Cobo y otras 2013: 365).

¹⁰ Un balance de los logros y limitaciones del feminismo por la igualdad puede revisarse en Anderson y otra 2009: 866 y ss.

La consecuencia del reconocimiento de la igualdad en los textos constitucionales es que estamos ante una norma, pues “Igualdad’ es un término normativo: quiere decir que los “diferentes” deben ser respetados y tratados como iguales; y que, siendo ésta una norma, no es suficiente enunciarla sino que es necesario actuarla, observarla, garantizarla y sancionarla” [sic] (Ferrajoli 2012:11). De acuerdo con estos alcances y siguiendo lo argumentado por el citado autor, si una diferencia como la de género es ignorada, la igualdad estaría siendo vulnerada (Ferrajoli 2012: 12). En consecuencia, los Estados tendrían que adoptar medidas para que la vulneración cese y para que la ineffectividad de la igualdad sea superada.

Precisamente, en este marco se inscriben las políticas correctivas o compensatorias que buscan “el establecimiento de la universalidad no realizada y la extensión de la igualdad para la mitad de la humanidad” (Cobo y otras 2013: 366), medidas sobre las cuales regresaremos más adelante.

1.2.2. La igualdad y la no discriminación

Otro concepto vinculado a la igualdad es la no discriminación. Así como el concepto de diferencia (o diferencias) guarda una correspondencia directa con la igualdad y la complementa; la discriminación es el rostro opuesto: es la expresión de la vulneración del derecho.

La historia nos demuestra que la discriminación, sobre todo aquella por razón de sexo, puede venir revestida de protección o de neutralidad. De hecho, los reclamos de las mujeres durante las revoluciones liberales estuvieron orientados a cuestionar esa sobreprotección que las había confinado a estar al margen del mundo público y de aportar de manera efectiva a su país, conforme lo denunció, elocuentemente, Mary Wollstonecraft.

Fue la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la que definió con claridad los alcances de la discriminación por razón de sexo:

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 por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

De acuerdo con esta definición, podemos extraer algunos elementos claves a considerar cuando evaluamos una situación de discriminación en contra de la mujer:

- a) Las manifestaciones de la discriminación contra la mujer pueden producirse a través de distinciones, exclusiones o restricciones basadas en el sexo; es decir por el hecho de ser mujer.
- b) El acto discriminatorio debe tener por objeto o por resultado menoscabar o anular el goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres. Es decir, la consecuencia del acto discriminatorio es la vulneración de sus derechos y libertades en todo o en parte.
- c) El acto discriminatorio puede producirse contra cualquier mujer, independientemente de su estado civil; es decir, la discriminación puede presentarse tanto en lo que se conoce como el ámbito privado (familia) como público.
- d) Esta violación de sus derechos y libertades puede producirse en las diversas esferas de la vida de las mujeres. Ilustrativamente se menciona la política, económica, social, cultural y civil y en cualquier otra esfera. Es decir, deja una cláusula abierta para cubrir la protección frente al acto discriminatorio contra la mujer donde quiera que éste se produzca.

Como se expresa con claridad en el preámbulo de la Convención, lo que está detrás de esta definición es el reconocimiento de que la discriminación contra la mujer viola la igualdad de derechos y el respeto de la dignidad humana; constituye un obstáculo para la participación de la mujer, en las mismas

condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de cada país. Asimismo, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para contribuir a su país y a la humanidad.

Autores como Ferrajoli, distinguen entre las discriminaciones jurídicas y las discriminaciones de hecho (2012: 16-17). Podemos decir que las primeras son de carácter más evidente porque están reflejadas en normas jurídicas que flagrantemente establecen regulaciones discriminatorias en contra de las mujeres. Entre ellas se ubicarían, por ejemplo, muchas normas tradicionales del derecho de familia que establecían la primacía del hombre en las relaciones matrimoniales.

En el caso peruano, este tipo de normas fueron superadas -en su gran mayoría- con el Código Civil de 1984, promulgado con posterioridad a la Constitución de 1979 que consagró la igualdad de la mujer. Pero, también, se ubicarían aquellas normas aparentemente neutrales en términos de género pero cuyos resultados menoscaban o anulan los derechos de las mujeres. Por ejemplo, el mismo Código Civil peruano conserva una norma que reconoce el derecho de la mujer casada de llevar el apellido del marido agregado al suyo. Evidentemente, esta norma menoscaba el derecho a la igualdad de las mujeres casadas en materia de identidad, pues las pone en un dilema de *cambio de identidad* en un contexto social en el que todavía se valora ser una “*señora de*”¹¹.

Las discriminaciones de hecho son “aquéllas que se desarrollan, a pesar de la igualdad jurídica de las diferencias y en contraposición con el principio de igualdad de oportunidades, sobre todo en materia de ocupación, de ascensos en los puestos públicos y privados y en la distribución de los recursos

¹¹ Si bien ninguna norma jurídica estableció que la mujer casada debía (Código Civil de 1936) o tenía el derecho (Código Civil de 1984) de llevar el apellido del marido precedido del prefijo “de”, en el Perú ha sido práctica social que esto sea así.

públicos”. Los ejemplos, enunciados por el autor, son una clara evidencia de la “inefectividad de la igualdad jurídica formal” (Ferrajoli 2012: 17-18).

La igualdad no opera para las mujeres, no por ausencia de una norma de igualdad, sino porque la norma en si no funciona para ellas debido a una serie de discriminaciones estructurales¹² que limitan sus posibilidades de una efectiva igualdad de oportunidades. La oportunidad queda enunciada y el acceso queda como expectativa incumplida.

Esto es lo que pasa con muchos de los derechos fundamentales de las mujeres que, no son sino manifestaciones concretas de su derecho a la igualdad. En especial, eso es lo que pasa con su derecho a la participación política el cual, paradójicamente, dio inicio a las demandas por la igualdad de las mujeres y que sistemáticamente se ve vulnerado al no adoptarse las garantías adecuadas para su plena vigencia.

1.3. El derecho a la participación política

La participación política es un derecho fundamental contenido en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y en las constituciones de los países con sistemas democráticos. Por ello, se puede afirmar que es un derecho característico de todo Estado Democrático de Derecho.

Si bien se suele asociar este derecho a momentos electorales, la participación política es más que el derecho al voto, entendido en su sentido activo y pasivo, conforme se desarrolla más adelante. El voto “es solo uno más entre los muchos recursos de los que dispone el sujeto para incidir en el mundo político” (Delfino y otra 2010: 211).

¹² El concepto de discriminación estructural ha sido reconocido por las Naciones Unidas en diversas recomendaciones, véase: COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. CEDAW/C/GC/30. Recomendación General N.º 30. Sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. 2013, párrafo 77/SEP; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. CEDAW/C/GC/33. Recomendación General N.º 33. Sobre el acceso de las mujeres a la justicia. 2015, párrafo 3.

El profesor italiano Gianfranco Pasquino propone una definición de participación política bastante comprensiva:

la participación política es ese conjunto de acciones y de conductas que apuntan a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones, así como la misma selección de los detentadores del poder en el sistema político o en cada organización política, en la perspectiva de conservar o modificar la estructura (y por ende los valores) del sistema de intereses dominante (2011: p.70).

De acuerdo con esta definición, el ser humano participa para incidir en la adopción de decisiones públicas o en la selección de quienes ejercerán el poder, ya sea dentro de la estructura de los poderes públicos (sistema político) o al interior de sus organizaciones con un objetivo netamente político: conservar o modificar la estructura y valores del sistema dominante. Como indica el citado autor, estamos ante la definición de “una modalidad de participación *visible*” [sic]; aunque alerta que hay autores que reconocen la existencia de una “participación *invisible*” en los regímenes democráticos que Pasquino califica como participación “*latente*” [sic].

Con ello, se refiere a “la presencia de una opinión pública interesada en la política e informada acerca de sus desarrollos que, por diversos motivos (entre los que figura tanto la satisfacción por el funcionamiento del sistema político como la desconfianza en sus propias capacidades), se activa raramente y de manera no perdurable (Pasquino 2011: 71).

En ambos casos (visible o latente), lo que la califica como participación política es su relación con el sistema político o el sistema de decisiones políticas. Es decir, su relación con el poder político. El presente estudio se concentra en la modalidad de participación denominada como visible.

1.3.1. Manifestaciones de la participación política

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, reconoce tres manifestaciones sustanciales de la participación política: el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de acceso en

condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; y el derecho a contar con elecciones auténticas, periódicas, libres y competitivas.

Por su parte el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, establece en su artículo 3 que “[l]os 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”.

Entre los derechos que estipula tenemos el de participar en la dirección de los asuntos públicos de manera directa o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y ser elegido en elecciones periódicas; a tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país (artículo 25). La Declaración sobre eliminación de la discriminación contra la mujer, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de noviembre de 1967, afirma en su artículo 4:

Deberán adoptarse todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna:

- a) el derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas;
 - b) el derecho a votar en todos los referéndum públicos;
 - c) el derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas.
- Estos derechos deberán ser garantizados por la Constitución.

Lo que busca la participación como derecho es que todas las personas (mujeres y hombres) asuman responsabilidad en el gobierno de sus respectivas sociedades y lo pueden hacer de manera directa, a través del ejercicio del sufragio; o través de la elección de sus representantes; o del ejercicio de un cargo público. Por ello, se afirma que el derecho de participación política es “el vehículo a través del cual la *igualdad constitucional* penetra en la organización del Estado” (Pérez Royo 2000: 476).

La participación política es, pues, un derecho fundamental que faculta a todos los seres humanos, sin ningún tipo de exclusión ni de discriminación, a intervenir –de manera directa o indirecta por medio de representantes

libremente elegidos- en la vida política de su país, de participar en la formación de la voluntad estatal y en la dirección de la política gubernamental.

De esta manera, “se reconoce la vertiente pasiva del derecho de sufragio, es decir el derecho que tienen todos los ciudadanos, es decir (sic), cualquier ciudadano a poder ser elegido representante de los demás y, en consecuencia el derecho de acceder y permanecer en el ejercicio del cargo representativo para el que ha sido elegido a través del ejercicio del derecho de sufragio activo por sus conciudadanos” (Pérez Royo 2000: 474).

Pero la participación también comprende el derecho a integrar los diversos organismos del Estado a través del ejercicio de la función pública. Es decir, el derecho al acceso a los cargos y funciones públicas. Así, “el derecho a participar se amplía con el derecho a ocupar y desempeñar cargos y funciones públicos ‘en condiciones de igualdad’ y ‘con los requisitos que señalen las leyes’” (Ramírez 1985: 40).

Estamos aquí ante lo que se denomina su “vertiente administrativa”, dado que este derecho de acceso no se canaliza a través del derecho de sufragio sino, por el “principio de mérito y capacidad” (Pérez Royo 2000: 474). Aunque, en diversos países, gran parte de los cargos públicos de alto nivel, especialmente del poder ejecutivo, responden mas bien al criterio de designación conforme ocurre en el caso peruano.

En la actualidad, los titulares de la participación política, en tanto derecho humano, son todas las personas: hombres y mujeres. Y se hace el énfasis del momento actual, porque como se ha analizado, la titularidad de los derechos para las mujeres es relativamente reciente dentro de la historia de la humanidad.

Precisamente, entre las primeras demandas por el reconocimiento de sus derechos, las mujeres reclamaron el ejercicio de la ciudadanía, es decir el derecho a participar -en igualdad de condiciones con los hombres- del gobierno de su país. Esta demanda fue canalizada en el siglo XIX a través

del movimiento sufragista, que durante más de medio siglo demandó el voto para las mujeres y el reconocimiento de sus derechos. La Declaración de Seneca Falls de 1848, se erigió en el “acta fundacional del sufragismo” en los Estados Unidos (Cobo y otras 2013: 360). El movimiento sufragista que pedía ampliar el derecho a la participación política de las mujeres a través del derecho al voto, en sus vertientes activa y pasiva, tuvo manifestaciones en diversos países del mundo, especialmente los de Europa y Norte América, habiendo llegado un poco más tarde a los países latinoamericanos como el Perú.

Los resultados se mostraron 50 años más tarde con el progresivo reconocimiento del derecho de sufragio de las mujeres. El primer país en reconocer a la mujer el derecho al voto fue Nueva Zelanda en 1893. Los países que lo hicieron a continuación fueron: Finlandia en 1906, Australia en 1908, Noruega en 1913, Dinamarca en 1918, Austria en 1918, Países Bajos en 1919, Canadá en 1920 y Suecia en 1921; España lo hizo en 1931, Francia en 1944¹³ e Italia en 1946 (Nohlen 1994: 23). En América Latina, los países pioneros fueron Ecuador que aprobó el voto para la mujer en 1929, Brasil y Uruguay en 1932 y El Salvador en 1939. Posteriormente lo hicieron: Guatemala en 1945, Venezuela en 1946, Argentina en 1947 y Perú en 1955 (Nohlen 1994: 31).

A pesar del reconocimiento formal de este derecho, las mujeres siguen estando relegadas de los espacios de toma de decisiones políticas y del acceso a los cargos públicos, vulnerándose de esta manera sus derechos fundamentales a la igualdad y a la participación política. Su derecho a la participación, en condiciones de igualdad con los hombres, requiere de la adopción de garantías o mecanismos idóneos para su efectiva vigencia.

¹³ Nohlen consigna 1946 como año de la obtención del voto femenino en Francia; no obstante fue el 21 de abril de 1944 cuando se aprobó la Ordenanza donde se establecía el derecho de las mujeres francesas a elegir y ser elegidas: « *les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes* » (En Haute Conunseil à l'Egalité entre les Femmes et les Hommes 2017:15).

Siguiendo a Ferrajoli, “[l]os derechos fundamentales, precisamente, porque están igualmente garantizados para todos y sustraídos a la disponibilidad del mercado y de la política, forman la esfera de lo indecible que y de lo indecible que no; y actúan como factores no solo de legitimación sino también y, sobre todo, como factores de deslegitimación de las decisiones y de las no-decisiones” (2001: 24).

Los Estados deben actuar de modo tal que los derechos garantizados en sus normas tengan efectiva vigencia en la realidad. Lamentablemente, utilizando la didáctica expresión de Pérez Royo, la participación política que sería el “vehículo” para trasladar la igualdad constitucional a la esfera de los poderes públicos, aun no ha llegado al *paradero de las mujeres*.

En consecuencia, *la igualdad política* -término que se utilizará en adelante para aludir a la igualdad en la participación política- continúa siendo una aspiración para la mitad de la humanidad.

1.3.2. La participación política como elemento esencial de la democracia

Las demandas por el aumento de la participación política, tal como hoy la conocemos, se produjeron luego de la formación de los Estados nacionales y en contextos de democratización de las sociedades. Históricamente, la ampliación de los participantes en las decisiones políticas ha sido el resultado del conflicto entre quienes detentan el poder y los que se ven marginados de dichas decisiones (Pasquino 2011:73). Ello, sucedió en las revoluciones francesa y americana del siglo XVIII y, siguiendo el planteamiento del autor, como producto de los movimientos sufragistas y feministas. Este incremento de quienes tienen derecho al voto se dio de manera progresiva y es lo que Bobbio califica como “proceso continuo de democratización” (1986: 14).

La participación está directamente vinculada con la democracia, se puede decir que es un elemento esencial de ella. En ese sentido, el régimen democrático es “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones

colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados” (Bobbio 1986: 9). Al desarrollar quien o quienes tienen la atribución de tomar esas decisiones colectivas, Bobbio precisa que “un régimen democrático se caracteriza por la atribución de ese poder (...) a un número muy elevado de miembros del grupo” (1986: 14). Reconoce que no es posible darle ese *poder-derecho* a todos, pues existen requisitos -por ejemplo, de edad- que no autorizan el derecho al voto.

El ejercicio de este derecho nos remite a la representación política, pues es evidente que en las sociedades actuales no es posible que todas las personas participen de manera directa de todas las decisiones. Por ello, en los regímenes democráticos, a través del ejercicio del sufragio, se elige a quienes se les otorga el poder de representación y, junto con él, se les da la atribución para la toma de decisiones a favor de toda la colectividad.

Evidentemente, la representación política (democracia representativa) coexiste con mecanismos de participación directa (democracia participativa) por ejemplo, el referéndum o las audiencias de rendiciones de cuentas. A pesar de ello, existe cada vez más demanda por la democratización de las sociedades, se espera mayores canales de participación y de representación de intereses que no, necesariamente, son asumidos por los representantes democráticamente elegidos. Así, se puede identificar en la sociedad civil diversas organizaciones sociales que buscan incidir en las decisiones públicas, cuyas consecuencias tienen carácter general. Dentro de estas expresiones de ciudadanía activa, durante la segunda parte del siglo XX se crearon muchas organizaciones de mujeres que demandaron el ejercicio de una ciudadanía plena; es decir, la vigencia efectiva de su derecho a la igualdad política como elemento esencial de los sistemas democráticos.

En muchas reuniones internacionales en las que se debatía sobre la situación de las mujeres y sus derechos, como en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, organizada por Naciones Unidas en 1995, se “destacó la existencia de profundas desigualdades de género en el ejercicio del poder y en la adopción

de decisiones a todos los niveles y la falta de mecanismos suficientes para promover de forma efectiva la erradicación de esta tendencia generalizada” (Del Campo y otro 2008: 137-138). Esta situación es evaluada como una de las grandes debilidades de los sistemas políticos democráticos (Del Campo y otro 2008: 138).

En el mismo sentido, la española Alicia Miyares afirma que “[p]ara poder hablar de una democracia plena no sólo han de cumplirse los criterios de voto individualizado, diversidad de partidos y períodos electorales, sino corregir también los fallos de representatividad” (2003: 186). Y precisamente uno de esos “fallos de representatividad” es la limitada presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas. Por eso, la autora afirma que “la democracia no ha satisfecho las expectativas de las mujeres” (Miyares 2003: 11).

Si la representatividad es un elemento clave de la democracia, pues como señala Touraine “[no] hay democracia que no sea representativa” (1994: 117); indudablemente, la no representación del cincuenta por ciento de la población arroja un déficit en uno de sus elementos esenciales.

1.4. Medidas para el logro de la igualdad política de la mujer

Con el propósito de superar el déficit de representación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones políticas y, de esta manera, avanzar hacia el logro de la igualdad política, en las mismas condiciones que los hombres, se han adoptado medidas de diverso carácter. El instrumento internacional que ha servido como un referente clave para tal fin es la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por sus siglas en inglés (Convention for the Elimination of All forms of Discrimination Against Women).

La CEDAW sistematiza los derechos de las mujeres reconocidos en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Su contenido gira alrededor de dos conceptos: la igualdad entre los sexos como principio rector

de los derechos fundamentales y la discriminación contra la mujer en sus distintas formas, cuya erradicación es la meta final hacia la cual se ha de orientar la política de los Estados Partes.

A partir de esta norma, se han desarrollado una serie de medidas para asegurar la participación de la mujer en pie de igualdad con los hombres. Estas medidas han estado respaldadas, en particular, por lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención, que constituye otro aporte importante para el desarrollo e interpretación del derecho a la igualdad:

Artículo 4º.

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

Las medidas especiales planteadas por la CEDAW en este dispositivo son las denominadas acciones positivas o afirmativas, cuyo objetivo fundamental consiste en asegurar la igualdad de oportunidades (Faúndez 2000: 15). La acción positiva es una “estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinadas políticas que permiten corregir discriminaciones o exclusiones que son producto de prácticas o de sistemas sociales” (Bermúdez 1996a: 131). De allí que, muchas veces, sean denominadas como medidas o “políticas correctivas o compensatorias” (Cobo y otras 2013: 366).

Estas medidas “buscan asegurar la presencia de determinados grupos humanos en la vida pública”; asimismo, aportan a que, “progresivamente, se vayan neutralizando los prejuicios y las resistencias contra ese grupo al verlo con mayor frecuencia en espacios en los cuales tradicionalmente no se contaba con su presencia” (Bermúdez 2009: 6). Generan, también, un efecto educativo pues al mostrar imágenes, por ejemplo de mujeres en espacios de poder político, se envía un mensaje a la sociedad en relación a que las

mujeres tienen el derecho y las posibilidades (oportunidades efectivas) de asumir una responsabilidad política. De algún modo, contribuyen a que se *naturalice* la presencia de las mujeres en espacios de decisiones políticas.

El antecedente internacional de las acciones afirmativas se ubica en 1962, año en el que el Sub-comité de prevención de discriminaciones y protección a las minorías declaró que no se considerarían discriminatorias las medidas especiales adoptadas para asegurar la representación equilibrada de los diversos elementos de la población de un país. Afirmó, igualmente, que las medidas de esta clase deben regir únicamente mientras sean necesarias y sólo en la extensión precisa (Naciones Unidas 1994: 11 y 23). De esta manera, desde sus inicios, las medidas de acción afirmativa se plantearon con carácter transitorio, es decir que subsistirían hasta que se logre corregir o superar la situación de desigualdad.

Este es el marco internacional que sirvió de sustento para desarrollar un conjunto de normas nacionales y políticas públicas orientadas a avanzar en la igualdad política para las mujeres. Las medidas que con más frecuencia han utilizado los Estados son las cuotas de promoción de la participación política de la mujer, que se aplican a los cargos de elección popular, al interior de las organizaciones políticas, en los cuerpos colegiados y en los gabinetes del poder ejecutivo.

A continuación se presentan diversas medidas desarrolladas e implementadas con el propósito de alcanzar la igualdad política de la mujer¹⁴.

1.4.1. Las cuotas o el mecanismo de cuotas

Las cuotas son “medidas correctivas para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres, quienes a pesar de haber accedido al sufragio universal y por tanto al derecho de concurrir a la formación de los poderes,

¹⁴ Este acápite recoge elementos desarrollados en el artículo Cuotas, paridad y alternancia: una visión comparada, y los actualiza (Bermúdez, 2008a, pp.17 y ss.).

encuentran obstáculos para convertirse en titulares del poder”; es decir, “ostentan una ciudadanía “restringida” que las habilita como electoras antes que como sujetos de representación de la voluntad popular” (Rodríguez 2009: 4).

Marcela Ríos señala que “[l]as cuotas permiten que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política no resida exclusivamente en las mujeres (en forma individual) [sic], sino en quienes controlan el proceso de selección” (2008: 15).

El objetivo de las cuotas para la participación política de la mujer es promover que ellas tengan una mayor presencia en los espacios de toma de decisiones políticas. Así, busca asegurar que, al menos, un porcentaje mínimo de mujeres tenga presencia en los espacios públicos como medida temporal hasta que se eliminen las barreras que impiden o limitan el acceso de mujeres a la política. De otro lado, se estima que un grupo de 30% o 40% de mujeres puede convertirse en una “masa crítica”¹⁵ al interior de los parlamentos u otros espacios de representación, logrando hacer oír sus voces y sus propuestas.

Dentro de las cuotas se pueden identificar diversas modalidades:

- a. **La cuota mínima de promoción de la participación política de las mujeres**, exige que los partidos políticos incluyan un porcentaje mínimo de mujeres en las listas de postulación a cargos públicos. La cuota mínima de participación política de la mujer admitiría la inscripción de listas únicamente formadas por mujeres y, en ningún caso, listas formadas exclusivamente por hombres. Así lo estableció el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica al disponer la inscripción del Partido Nueva Liga Feminista, como partido político provincial por la

¹⁵ Mayor desarrollo de esta aproximación puede consultarse en: Lovedunski y otra: Mujeres en el Parlamento. Estrategias para marcar la diferencia. En: Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números. International IDEA. Suecia, 2002.

provincia de San José para la contienda electoral del 2006¹⁶, y determinó en las consideraciones de su decisión, lo siguiente:

Primero: El 40% de la participación de la mujer previsto en la normativa electoral es un mínimo y no un máximo (...). El reconocimiento de la desigualdad que históricamente ha existido entre mujeres y hombres, en el ámbito político electoral, ha impulsado la puesta en marcha de lo que se conocen como acciones positivas por parte del Estado que pretenden alcanzar una situación de igualdad real. Una de estas acciones fue la incorporación en la normativa electoral, de una cuota de participación de la mujer de, al menos, un 40% en las designaciones que resulten de las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Esa cuota de participación de la mujer, según se establece de la simple lectura del párrafo final del artículo 60 es un porcentaje mínimo y no un máximo, al indicar que “Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos, por un cuarenta por ciento (40%) de mujeres”. La frase “al menos” es la que permite entender sin lugar a dudas que ese porcentaje es un mínimo, por ende, puede incrementarse de acuerdo a los intereses o necesidades de cada agrupación política, con base en el principio de autorregulación partidaria, sin que la norma establezca un tope o máximo de esa participación, como sí lo hace, a contrario sensu, con respecto a los hombres, pues su participación no podría superar el 60% (...).

El órgano electoral costarricense “consideró en esta resolución que el hecho que el Partido Nueva Liga Feminista cuente, en su estructura interna, con un porcentaje mayor al 60% de mujeres, no era obstáculo para impedirle su inscripción como partido a escala provincial, en virtud de que la acción afirmativa prevista en el párrafo final del artículo 60 del Código Electoral establece un porcentaje obligatorio mínimo de participación de las mujeres que, al no existir ley que lo impida, bien puede aumentarse, pero no disminuirse” (Bolaños 2006: 83).

Cabe anotar que la cuota del 40%, a la que hace alusión la resolución citada, fue introducida por la reforma del Código Electoral de Costa Rica de 1996¹⁷. Sin embargo, esta cuota ya no está vigente. Mediante Ley N° 8765, publicada el 02 de setiembre de 2009, Costa Rica aprobó la paridad.

- b. Los escaños reservados o cupos para mujeres**, buscan reservar un determinado número de asientos parlamentarios para las mujeres. Garantizan la presencia de las mujeres al exigir la elección de un número

¹⁶ Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones No. 2096-E-2005 del 31 de agosto del 2005.

¹⁷ Cfr. http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf, consulta: 6 de abril de 2018.

mínimo de ellas. Sin embargo, por lo general, los porcentajes que se establecen son muy bajos, entre 1 o 2% de los escaños; aunque hay excepciones como el caso de Tanzania en que la política de escaños reservados asciende a 30% (Krook 2008: 29).

Quienes critican este mecanismo “argumentan que este sistema de hecho impide un aumento en la representación femenina por encima del nivel establecido mediante la reserva o las cuotas” (Dahlerup 2002: 166).

- c. **La cuota legislada para partidos políticos**, mediante una disposición legal (norma constitucional o legislación electoral) se establece una cuota de participación de mujeres en las listas de postulación a cargos u órganos de gobierno de los partidos políticos. Por ejemplo, en el Perú, la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, exige que “en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político; (...), el número de mujeres y hombres no puede ser inferior al 30% del total de candidatos” (artículo 26). En estos casos, por lo general se establecen sanciones para aquellas organizaciones que incumplan con las cuotas establecidas en la ley.
- d. **La cuota voluntaria adoptada por los partidos políticos**, deja a discreción de los partidos políticos la determinación de una cuota para las mujeres. En Noruega se usa las cuotas de partido voluntarias. Por ejemplo, el Partido Laboralista, establece una cuota de 50% para ambos sexos en todas las listas electorales y con representación de ambos sexos en los dos primeros puestos. El partido de Izquierda-Socialista ha tenido una cuota de 40% para ambos sexos desde 1975 y los partidos de Centro y Popular Cristiano tienen la misma cuota de 40%, desde 1989 y 1993, respectivamente¹⁸.

¹⁸ Cfr. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/228/35>, consulta: 6 de abril de 2018.

Una experiencia interesante es la del Partido Social Demócrata de Alemania que fue incrementando la cuota de manera progresiva. En 1988, adoptó una cuota de 25%, en 1994 se elevó a 33% y en 1998 a un 44% (Krook 2008: 31).

- e. **La cuota de género**, es la que exige la participación de hombres y de mujeres ya sea en las listas de postulación o en puestos de elección, estableciendo un porcentaje mínimo de presencia de cada uno de los sexos. Se presenta como una medida neutral en términos de género; aunque su adopción, en la práctica, se orienta a aumentar la representación del sexo que se encuentre infra-representado (en el momento actual las mujeres). No obstante, se ha de tener presente que garantiza, también, la representación mínima de los hombres.

Por ejemplo, en el Perú las normas sobre cuotas de postulación al Parlamento, a los Consejos Regionales y a los Concejos Municipales, establecen un mínimo de 30% de mujeres y hombres¹⁹. Lo mismo sucede con el derecho español, al establecer -en su Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva para mujeres y hombres- la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones, de tal manera que cada uno de los sexos suponga como mínimo el 40% del total de la lista²⁰.

A diferencia de las cuotas de promoción de la participación de la mujer, la cuota de género no admite la existencia de listas conformadas solo por personas de un mismo sexo, al exigir que tanto hombres como mujeres tengan una presencia mínima garantizada.

¹⁹ Ley N° 26859, modificada por la Ley N° 27387, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 116; Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, artículo 10, numeral 2); Constitución Peruana de 1993, artículo 191, modificado por la Ley N° 27680; Ley N° 29360, Ley de Elección de Representantes al Parlamento Andino, artículo 3 y la Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos, artículo 26.

²⁰ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. En: CASTRO ARGUELLES, María Antonia y ÁLVAREZ ALONSO, Diego: La igualdad efectiva de mujeres y hombres a partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. Monografías. Thomson-Civitas. España, 2007.

1.4.2. La paridad

Es una medida orientada al logro de la igualdad de la mujer en la política, que surge con fuerza en Europa, particularmente en Francia. Se identifica como un hito en el proceso de adopción de la paridad a la Declaración de Atenas de noviembre de 1992. “Allí se adopta una Declaración que proclama la necesidad de conseguir un reparto equilibrado de los poderes públicos” (Balaguer 2005: 114). Asimismo, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, “completa esa exigencia de democracia paritaria con dos aportaciones teóricas importantes para la igualdad, de una parte la transversalidad entendida como la necesidad de que toda medida política que se adopte cumpla una exigencia de igualdad (mainstreaming) [sic], y, de otra parte, la necesidad de que las mujeres incrementen su poder político mediante la realización y potenciación del liderazgo en las mujeres (empoderamiento) [sic] (Balaguer 2005: 114).

El fundamento que inspiró la propuesta de la paridad fue “reflejar la dualidad de la humanidad precisamente en aquellos foros en los que se tomaban decisiones que afectaban a la humanidad entera. Si la ley había jugado un papel central en la exclusión secular de las mujeres de la esfera democrática, ahora le competía a la ley misma rescatarlas para garantizar su inclusión en una democracia que pudiese decirse genuina” (Rodríguez y otra 2007: 123). De esta manera, se trata también de una reivindicación que busca la “compensación histórica de la desigualdad” (Balaguer 2005:106).

Se considera, también, que las propuestas de paridad están conectadas con el concepto de Estado democrático, los valores constitucionales de igualdad y pluralismo político; así como con el efectivo cumplimiento del derecho a la participación política de todas las personas (Trujillo 2000: 362-363). Por ello, se puede encontrar diversos estudios que se refieren a la democracia paritaria²¹. Se señala al respecto, que “la democracia paritaria va a ser una

²¹ Entre ellos: Cobo, Rosa: Democracia paritaria y sujeto político feminista, en: http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Democracia%20Paritaria%20Rosa%20Cobo_0.pdf;

de las grandes discusiones políticas del siglo XXI, pues en todos los países del mundo en los que existe un movimiento feminista se está proponiendo un nuevo reparto de poder entre varones y mujeres” (Cobo y otras 2013: 354)

Para la española Alicia Miyares, “[l]a paridad es 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 real de cambio social ha de ir acompañada de profundos cambios normativos” (Miyares 2003: 209). Esta autora inscribe la paridad dentro de una propuesta más amplia de sistema democrático que denomina *democracia feminista*.

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

- El sistema de estricta paridad, que implica igual número de candidatos hombres y mujeres en las listas electorales. Esta fórmula admite un candidato más o menos de alguno de los sexos en razón del número total de escaños cuando se está, por ejemplo, frente a un número impar de cargos de postulación.

Este sistema fue adoptado por Francia mediante la ley de 6 de junio del 2000 sobre Igualdad en el Acceso de Mujeres y Hombres a Cargos y Funciones Electivas, la que dispuso “que, so pena de ser invalidadas, las listas de todos los partidos en las elecciones por listas incluyesen un 50 por 100 de candidatos de cada sexo (más/menos uno)” (Rodríguez y otra 2007: 124).

En Italia la “Ley Constitucional núm. 2 de 2001 estableció que, con el fin de lograr el equilibrio en la representación de ambos sexos, las leyes electorales de las regiones con estatuto especial promoverán

Llanos, Beatriz y otras: La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. IDEA International, OEA-CIM, 2013.

‘condiciones de paridad de acceso a las consultas electorales’” (Rodríguez y otra 2007: 127).

- El sistema de paridad flexible, propone la paridad con un margen de flexibilidad (Rodríguez y otra 2007: 120). Esta fórmula plantea la participación equilibrada de mujeres y hombres dentro de los rangos de 40/60; es decir, que ninguno de los sexos se encuentre infra representado en menos de 40%, ni sobre representado en más del 60%. Se busca un balance, otorgando ciertos márgenes a las organizaciones políticas para que tengan en cuenta, por ejemplo, la situación concreta de los grupos políticos (número de militantes hombres y mujeres) y las realidades de cada territorio (porcentaje de población de mujeres y hombres).

España ha adoptado esta fórmula en su Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres. En este sentido, el artículo 14, numeral 4 de la mencionada ley establece el principio de “participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”; y la disposición adicional segunda modifica el régimen electoral general a efectos de introducir la fórmula mínima del 40% de cada uno de los sexos en las listas de candidatos²².

1.4.3. El Mandato de posición

El mandato de posición conocido también como mandato de colocación, consiste en la ubicación preferencial de candidaturas con el propósito que tengan auténticas posibilidades de resultar elegidas.

Esta medida se orienta al logro de la efectividad de la cuota, dado que los resultados de la aplicación de la misma han demostrado que no es suficiente con su establecimiento para garantizar la elección de mujeres. Su éxito dependerá, también, del sistema electoral en su conjunto; así como de la ubicación que éstas tengan en las listas. En especial, funciona en aquellos

²² Ley Orgánica 3/2007. BOE núm.71, 23 de marzo de 2007.

sistemas de elección proporcional con listas cerradas y bloqueadas. En contraste, en los sistemas electorales en los que opera el funcionamiento de listas abiertas o desbloqueadas, como el caso peruano con el voto preferencial, el mandato de posición no resulta relevante al momento de la elección, pues el voto preferencial actúa alterando el orden original de colocación de candidaturas en las listas²³.

En Argentina, la Ley de Cupos Femeninos de 1991, que estuvo vigente hasta diciembre del 2017 en que se aprobó la Ley N° 27.412 sobre paridad de género, estableció que “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”²⁴. Es decir, además de la cuota mínima planteó un mandato claro de ubicación de las mujeres en las listas que les ofreciera la igualdad de oportunidades para la elección.

1.4.4. La alternancia

La alternancia es una variedad del mandato de posición o de colocación en las listas que implica organizarlas siguiendo la regla una mujer/un hombre o un hombre/una mujer. Es lo que se conoce también como la “regla cebra” o “regla cremallera”, expresiones utilizadas para ilustrar lo que en rigor significa la alternancia, es decir uno-una o una-uno.

Para que la alternancia funcione eficazmente, resulta fundamental combinarla con la paridad. Así, la fórmula “paridad con alternancia” en la confección de las listas, nos ofrece en -principio- un mejor escenario para el funcionamiento de las cuotas. Sin embargo, su real eficacia dependerá del sistema electoral adoptado.

²³ La relación entre sistemas electorales y los mecanismos de participación política de la mujer se desarrolla en: Bermúdez, Violeta. Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina. En Memorias de la Cumbre Parlamentaria Andina sobre la Mujer, julio 1998. Parlamento Andino y Coalición Política de Mujeres Andinas. Guayaquil, Ecuador. Noviembre, 1998, pp.25-55.

²⁴ Ley 24.012 del 6 de noviembre de 1991. En GALLO y otro, 2001, p. 110.

Un ejemplo reciente de la combinación de paridad con alternancia es el que introdujo la reforma electoral argentina en diciembre de 2017, mediante la Ley 27412 que modificó el Código electoral en el siguiente sentido:

Artículo 60 bis: Requisitos para la oficialización de las listas.

Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente (...)²⁵.

La fórmula planteada por el sistema electoral argentino ofrece mejores condiciones para el cumplimiento de la aspiración de la igualdad política, más aún si estamos ante una lista cerrada y bloqueada, pues no sólo ofrece oportunidades de acceso: igualdad en la postulación; sino también en términos de resultados: iguales posibilidades de elección.

En consecuencia, para que funcione el sistema de paridad combinado con la alternancia -es decir las listas conformadas por una mujer/un hombre o un hombre/una mujer- resulta indispensable eliminar del sistema electoral la fórmula del voto preferencial, como sucede en el caso peruano.

²⁵ Cfr. <http://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2017/12/15/se-promulgo-la-ley-27-412-paridad-genero-ambitos-representacion-politica-modificando-codigo-electoral-nacional/>, consulta: 6 de abril de 2018.

Capítulo II: LA IGUALDAD POLÍTICA DE LA MUJER EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

2.1. Protección internacional del derecho a la igualdad

El siglo XX es el período en el que se desencadenan cambios importantes en el reconocimiento de los derechos humanos, en particular de los derechos de las mujeres, entre otras poblaciones tradicionalmente discriminadas y excluidas de la protección del Estado. Ello se produce tanto a nivel internacional, especialmente, dentro de lo que se conoce como el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; como en los planos nacionales a través de las constituciones y de la interpretación de los derechos contenidos en ellas, que efectúan los órganos de control constitucional.

2.1.1. La igualdad política en el sistema universal de protección de los derechos humanos

Luego de la segunda guerra mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas y otros organismos especializados aprobaron –entre declaraciones o convenciones- más de cien documentos que cubren una amplitud de temas vinculados con los derechos humanos (BUERGENTHAL y otros 1990: 9), entre ellos aquellos que reconocen los derechos de las mujeres. En su formulación, participaron activamente muchas mujeres, quienes simultáneamente abogaban por el reconocimiento de sus derechos en sus respectivos países. El contenido de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos tuvo en cuenta las luchas de los movimientos sufragistas de finales del siglo XIX e inicios del XX, especialmente de Europa y Norteamérica. Precisamente, ello condujo a la adopción de importantes normas internacionales que protegen de manera explícita la igualdad y no discriminación por razón de sexo, entre otras categorías de discriminación.

Los instrumentos internacionales que resultan claves en la evolución del derecho a la igualdad, especialmente la igualdad política, son:

- La Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco en 1945, fue el primer instrumento del sistema universal en el que se señala de manera expresa la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El texto introductorio de la Carta proclama la resolución de los Pueblos de las Naciones Unidas “a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”. El numeral 3 del artículo 1º; así como el artículo 8º, reafirman de manera clara este principio, avanzando en el reconocimiento de la participación de la mujer en condiciones de igualdad para el ejercicio de cargos en la organización. El mencionado artículo 8, dispone que “[l]a Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios”. De esta manera, desde sus orígenes Naciones Unidas se planteó como reto el logro de la igualdad de la mujer y, explícitamente, su derecho a participar en todos los órganos de la entidad.

- La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, proclamó que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (Artículo 1). Como consecuencia de esta declaración se universalizan los derechos para toda la humanidad, debiendo los Estados Partes del sistema universal adecuar sus normas nacionales para que dicha Declaración tenga vigencia efectiva. Además del reconocimiento de la igualdad de derechos y libertades de todas las personas, prohíbe la discriminación por sexo, entre otras categorías de discriminación (Artículo 2).

El derecho a igualdad política está contenido en el artículo 21, que comprende tanto el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, como el de acceder a las funciones públicas en condiciones de igualdad. “Este derecho humano constituye la esencia de toda sociedad

democrática moderna, pues lleva implícito el principio de igualdad y no discriminación en la esfera de decisiones políticas” (Bermúdez, en Facio 2001, p.322). Perú aprobó la Declaración por Resolución Legislativa N° 13282 de 09 de diciembre de 1959.

- La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, aprobada por las Naciones Unidas, reconoció en su introducción que “toda persona tiene derecho a participar en el Gobierno de su país directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país” y expresó la voluntad de los Estados Partes de “igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

El primer artículo, reconoce expresamente el derecho al voto de la mujer en condiciones de igualdad con los hombres, y sin discriminación alguna. En su siguiente artículo afirma que “[l]as mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna”. En el mismo sentido se pronuncia respecto del derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas (artículo III). Esta Convención fue aprobada y ratificada por el Perú, mediante Decreto Ley N° 21177, publicado el 11 de junio de 1975.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, garantizó internacionalmente a todos los hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto (artículo 3). Asimismo, en su artículo 25 reconoció que todos los ciudadanos sin ningún tipo de discriminación, incluida la sexual, gozarán de los derechos y oportunidades para: “a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) 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”.

La igualdad ante la ley y la protección igual y efectiva contra cualquier discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, fueron reconocidas por el artículo 26. Este Pacto fue aprobado en el Perú por Decreto Ley N° 22128 de 28 de marzo de 1978 y entró en vigencia el 28 de julio del mismo año.

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, compromete a los Estados Partes a garantizar el ejercicio de los derechos que contiene, sin discriminación alguna por razón de sexo, entre otras categorías de discriminación (Artículo 2, numeral 2). Del mismo modo, los compromete a “asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales” previstos en el mismo (Artículo 3). Si bien este pacto no se pronuncia explícitamente sobre la igualdad de la mujer en la participación política es un tratado de mucha relevancia porque reafirma la igualdad sin ningún tipo de discriminación. Perú lo aprobó por Decreto Ley N° 22129 de 28 de marzo de 1978.
- La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967, reconoció en sus considerandos que la discriminación constituye una ofensa contra la dignidad humana y que impide la participación de la mujer en la vida política, social, económica y cultural, en condiciones de igualdad con el hombre. Asimismo, expresó la necesidad de “garantizar el reconocimiento universal, de hecho y en derecho, del principio de igualdad del hombre y la mujer”. En relación a la igualdad política de la mujer la Declaración afirma que se deberán adoptar “todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin

discriminación alguna: a) El derecho a votar en todas las elecciones y a ser elegible para formar parte de todos los organismos constituidos mediante elecciones públicas; b) El derecho a votar en todos los referéndums públicos; c) El derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas.” Añade además que [e]stos derechos deberán ser garantizados por la legislación” (Artículo 4). Se atribuye a este instrumento ser el punto de partida para la elaboración de una Convención sobre los Derechos de la Mujer (Comisión Andina de Juristas, 2000: 214-215).

- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, es considerada como la Carta fundamental de los derechos de las mujeres. Este instrumento internacional conocido como CEDAW por sus siglas en inglés (Convention for the Elimination of All forms of Discrimination Against Women) desarrolla dos conceptos claves: “el de igualdad entre los sexos como postulado de base y el de la discriminación contra la mujer en sus distintas formas, cuya eliminación es la meta final hacia la cual se tiene que orientar la política de los Estados Partes” (Plata y otra 1988: 33).
- Como se indicó en el primer capítulo, la CEDAW define con claridad el contenido de la discriminación contra la mujer (Artículo 1). Asimismo, condena toda forma de discriminación contra la mujer y compromete a los Estados Partes a consagrar en sus constituciones nacionales o su legislación, “el principio de igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio” (Artículo 2, a). Por su parte, el artículo 7 dispone que “[l]os Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país (...)” y explicita tres manifestaciones de la igualdad política de las mujeres que deben ser garantizadas: el derecho de elegir y ser elegidas; el derecho a participar en la formulación y ejecución de políticas públicas y ocupar cargos o funciones

públicas; así como, a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. La Convención fue aprobada por el Perú, mediante Resolución Legislativa N° 23432 del 4 de junio de 1982 y ratificada el 20 de agosto del mismo año.

- El Protocolo Facultativo de la CEDAW, adoptado en 1999, es un instrumento adjunto a la Convención que establece dos procedimientos para hacer efectivo lo dispuesto en ella. Por un lado, el procedimiento para las comunicaciones, que autoriza al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a recibir peticiones sobre violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir decisiones en la forma de “opiniones y recomendaciones” [sic]. Por otro lado, el procedimiento que permite, al mencionado Comité, investigar violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte (Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2000: 32).

En el Preámbulo, los Estados Partes reafirman “su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades” (Naciones Unidas 2006: 92). De esta manera, se cuenta con recursos jurídicos concretos para fortalecer lo dispuesto por la CEDAW en materia del derecho a la igualdad sin discriminación por razón de sexo.

Este Protocolo Facultativo fue aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 27429, publicada el 23 de febrero de 2001.

2.1.2. La igualdad política en el sistema regional de protección de los derechos humanos

A nivel del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se cuenta, también, con un importantes instrumentos internacionales en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo, especialmente en lo relativo a la igualdad política.

- La Carta de la Organización de Estados Americanos-OEA de 1948, entre sus principios, reafirma que “[l]os Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (Artículo 3.I). En el mismo sentido, el artículo 45.a. refuerza el compromiso de los Estados en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de un conjunto de principios, entre ellos, el que proclama que “[t]odos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica”. Así, desde su creación, la OEA dejó establecido el compromiso de los Estados miembros de la organización con la igualdad de derechos de todas las personas, incluidas las mujeres. Este instrumento fue ratificado por el Perú el 15 de mayo de 1952²⁶.
- La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, reconoce el derecho a la igualdad ante la ley sin distinción de sexo; así como el derecho de tomar parte en el gobierno de su país. Así, el artículo II expresa que “[t]odas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”. Más adelante, declara que “[t]oda 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).
- La Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948, manifiesta en sus considerandos que “ha sido

²⁶ Cfr. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp Consulta: 25 de abril de 2018.

una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el goce y ejercicio de los derechos políticos”. Reconoce el derecho a la igualdad política de la mujer y explicita en su artículo 1, que “el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”. Este instrumento internacional fue ratificado por el Perú el 26 de enero de 1956²⁷.

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, compromete a los Estados Partes “a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (Artículo 1). Para ello, asumen el compromiso de adoptar las medidas o legislación que se requiera para hacer efectivos los derechos y libertades de las personas (Artículo 2).

El artículo 23 consigna los derechos políticos cuya titularidad corresponde a todas las personas: “ a) de participar en la dirección de asuntos públicos (...); b) de votar y ser elegidos (...); y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Asimismo, la Convención reconoce que todas las personas son iguales ante la ley y, por lo tanto tienen derecho a igual protección de la ley, sin ningún tipo de discriminación (Artículo 24). La Convención fue ratificada por el Perú el 07 de diciembre de 1978²⁸.

- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988. A través de este protocolo, los Estados Partes se comprometen a

²⁷ Cfr. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp, consulta: 25 de abril de 2018.

²⁸ Cfr. http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp, consulta: 25 de abril de 2018.

garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole (artículo 3). Fue ratificado por el Perú el 17 de mayo de 1995.

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará de 1994. En el texto introductorio, los Estados Partes expresan su convicción “de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida”. Del mismo modo, expresa que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, ejercicio y protección de todos los derechos humanos, entre ellos, “el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” (Artículo 4.j). Esta Convención fue aprobada por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 26583, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 25 de marzo de 1996.

2.1.3. La igualdad política en otros documentos internacionales

Además del marco normativo internacional de naturaleza vinculante, con excepción de las declaraciones de derechos que tienen un carácter más bien persuasivo, existen también otros instrumentos (recomendaciones, planes y plataformas) adoptados en espacios internacionales organizados por las Naciones Unidas o por las organizaciones regionales. Estos documentos, forman parte de un conjunto de compromisos políticos de los Estados miembros de la organización que los adoptó. Así, las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano, la Comunidad Europea, la Comunidad Andina, etc. Entre los documentos de carácter político que tienen mayor relevancia en relación a la igualdad y la participación política de la mujer tenemos a:

- La Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea

“Mujeres en el Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992²⁹. Esta declaración suscrita por mujeres con experiencia en altas responsabilidades políticas invitadas por la Comisión de las Comunidades europeas, demandó “la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisión pública y política” y destacó “la necesidad de proceder a modificaciones de la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad en la práctica”. Asimismo, afirmó que “[l]a igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones”(s/p). Un aspecto importante de esta declaración es que vincula la participación equilibrada de mujeres y hombres en las estructuras de poder como un elemento clave para establecer “una verdadera y duradera democracia” (s/p).

La Declaración de Atenas es reconocida como referente global que introduce el concepto de “democracia paritaria” [sic]³⁰.

- El Programa de Acción de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena 1993³¹, que proclamó inequívocamente los derechos de la mujer como derechos humanos y que su participación política, en condiciones de igualdad con el hombre, es una prioridad de la comunidad internacional: “[l]os derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional (...)” (I.18).

²⁹Cfr. http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf, consulta:18 de mayo de 2018.

³⁰ Cfr. Llanos, 2013, p. 19. En el mismo sentido: Documentos doctorado Roviri s/p, en: http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf, consulta:18 de mayo de 2018.

³¹ Cfr. http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf, consulta:26 de abril de 2018.

- El Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994, afirma entre sus principios que “[p]romover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad son la piedra angular de los programas de población y desarrollo” (Principio 4). Asimismo, en su objetivo 4.8, afirma la importancia de la implementación del “principio de la representación equitativa de ambos sexos, especialmente a los niveles de gestión y formulación de políticas”; así como en la adopción de decisiones (Naciones Unidas 1994: 24 y 25).
- La Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing 1995, que es considerada como “el plan más progresista que jamás había existido para promover los derechos de la mujer”³² reafirma la necesidad de crear las condiciones necesarias para “eliminar todos los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, mediante una participación plena y en pie de igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política”. Reconoce la importancia de la participación política de la mujer así como de la integración de la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales (Naciones Unidas 1995: 11-12).
- La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima en septiembre de 2001³³, consideró que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente de la discriminación de género, entre otras, contribuye al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana (Artículo 9).
- La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030,

³² Cfr. <http://beijing20.unwomen.org/es/about>, consulta: 28 de abril de 2018.

³³ Cfr. http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm, consulta: 29 de abril de 2018.

adoptada en la Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en octubre de 2016. Este documento agrupa los compromisos asumidos durante, aproximadamente, 40 años de Conferencias Regionales sobre la Mujer en tres categorías: “a) los enfoques que guían las políticas públicas, b) las dimensiones críticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres tematizadas en derechos, y c) los ejes para la implementación” (CEPAL 2017a: 111). Dentro de estos últimos plantea como primer eje la revisión del marco normativo, entendido como la base jurídica, legal y de política relativa a los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Entre las medidas a adoptar por los Estados de la región, destacan: “1.a. [i]ncorporar los compromisos asumidos por los Gobiernos en la Agenda Regional de Género producto de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, en políticas, planes y programas nacionales, subnacionales y locales de igualdad, derechos de las mujeres y desarrollo sostenible.” Asimismo, la medida 1.k que propone la necesaria adopción de la paridad para el logro de la igualdad política de las mujeres “[a]doptar leyes y normativas para garantizar el acceso igualitario de las mujeres al poder político, impulsando su participación paritaria en todos los espacios públicos” (CEPAL 2017: 118 y 119).

La estrategia de Montevideo recoge los compromisos del Consenso de Quito, adoptados en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizada en Ecuador, en agosto de 2007. Entre ellos, el compromiso de los Estados de:

1.ii) 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 (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas (CEPAL 2017: 81).

- La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas – ODS, adoptados formalmente en la Cumbre de las Naciones Unidas para la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, establecen 17 objetivos y 169 metas mundiales hasta el 2030 con el propósito de combatir la pobreza y la desigualdad. El quinto ODS plantea alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Asimismo, propone entre sus metas “[asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública]”³⁴.

Otros documentos internacionales de importancia en relación a participación política de la mujer son las resoluciones aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, así:

- La Resolución 58/142. La participación de la mujer en la política, aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2003³⁵, afirmó “que la participación activa de la mujer, en pie de igualdad con el hombre, en todos los niveles de la adopción de decisiones es indispensable para el logro de la igualdad, el desarrollo sostenible, la paz y la democracia” (p.2). Asimismo, instó a los Estados a “[p]romover el objetivo del equilibrio entre los géneros en todos los cargos públicos y adoptar todas las medidas adecuadas para estimular a los partidos políticos a asegurarse de que las mujeres tengan una oportunidad justa y equitativa de competir en la obtención de todos los cargos públicos, tanto electivos como no electivos” (p.3).
- La Resolución 66/30. La participación de la mujer en la política, aprobada por la Asamblea general el 19 de diciembre de 2011³⁶, reafirma el

³⁴ Cfr. <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>, consulta: 6 de mayo de 2018.

³⁵ Cfr. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/58/142>, consulta: 19 de mayo de 2018.

³⁶ Cfr. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&Lang=S, consulta: 19 de mayo de 2018.

contenido de la Resolución 58/142 e insta a los Estados a que adopten diversas “medidas para asegurar la participación de la mujer en pie de igualdad” (p.3). Así, “[a]celerar la aplicación, según corresponda, de estrategias que promuevan el equilibrio de género en la adopción de decisiones políticas, y adoptar todas las medidas apropiadas para alentar a los partidos políticos a velar por que las mujeres tengan una oportunidad justa y equitativa de competir por todos los cargos públicos electivos” (p.4). Del mismo modo, alienta a los Estados “a designar a mujeres para ocupar puestos en todos los niveles de su gobierno, incluidos, cuando corresponda, los órganos responsables de formular reformas constitucionales, electorales, políticas o institucionales”.

En consecuencia, además de los instrumentos internacionales de carácter vinculante, existe un conjunto de compromisos políticos de los Estados y resoluciones de organismos internacionales, orientados a la adopción de la paridad como mecanismo efectivo para el logro de la igualdad política de las mujeres.

También se cuenta con mecanismos internacionales para promover la igualdad de la mujer, tanto en el sistema de Naciones Unidas: la Comisión de la Situación de la Mujer (Commission on the Status of Women-CSW), como en el sistema regional: la Comisión Interamericana de Mujeres-CIM.

Del análisis de los instrumentos mencionados se puede afirmar que la protección internacional del derecho a la igualdad política de la mujer ha evolucionado desde los planteamientos de reconocimiento y promoción como derecho individual de todas las personas, hacia considerarlo como un ingrediente esencial de los regímenes democráticos. Asimismo, las propuestas para que las mujeres logren la igualdad política han transitado desde la adopción de mecanismos de acción afirmativa o correctiva de carácter transitorio hacia adopción de “la paridad entre mujeres y varones, como una de las diferencias incluidas en el sistema electoral para la representación democrática y no como una medida temporal que acelere una

igualdad real entre ambos sexos” (Bareiro y otra 2009: 23). Es decir de medidas provisionales hacia medidas definitivas que proponen redimensionar el concepto de democracia.

2.2. La igualdad política de la mujer en el Derecho Constitucional Comparado

Conforme se ha desarrollado en el acápite anterior, la protección de la igualdad política de la mujer se encuentra reconocida en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Asimismo, en general, las constituciones nacionales reconocen este derecho para las mujeres de manera más o menos explícita.

A continuación se analizará los alcances del reconocimiento constitucional de la igualdad política por parte de los países de América Latina que han incluido la paridad en sus sistemas jurídicos, a nivel constitucional o legal, a diciembre de 2017: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua. Tres de estos países (Bolivia, Ecuador y México) integraron la paridad en sus constituciones y la desarrollaron en su normativa electoral; cinco (Argentina, Costa Rica, Chile, Honduras y Nicaragua) en sus leyes electorales. No se ha incluido a Venezuela porque si bien ha aplicado la paridad, lo hizo a través de Resoluciones del Consejo Nacional Electoral en los años 2005, 2008 y 2015; es decir para cada elección³⁷, lo que muestra un mecanismo poco sostenible.

De otro lado, cabe anotar que Panamá a veces es considerado como un país que cuenta con la paridad en su legislación vigente; sin embargo, la fórmula adoptada es la de una medida de acción afirmativa al establecer una cuota mínima de 50% de participación de las mujeres en las listas de postulación. Ello, admitiría la existencia de listas conformadas íntegramente por mujeres³⁸, lo que

³⁷ Cfr. <https://oig.cepal.org/es/laws/3/country/venezuela-23>

³⁸ Cfr. Artículo 6 de la Ley No 54 que modifica el artículo 239 del Código Electoral. En: Gaceta

rompe con la fórmula paritaria. Por esta razón, Panamá tampoco es incluido en este estudio.

De Europa, se incluirá a Francia por ser el país pionero en la incorporación de esta medida en su legislación (2000) y que, de algún modo, ha sido un referente para las propuestas desarrolladas en América Latina.

2.2.1. La igualdad política de la mujer en los textos constitucionales de los países seleccionados

De las nueve constituciones analizadas, siete reconocen explícitamente el derecho a la igualdad de las mujeres y de los hombres y dos de ellas lo hacen en términos generales.

Las constituciones³⁹ que reconocen explícitamente la igualdad de las mujeres en relación a los hombres son: i) la Constitución de Francia del 04 de octubre de 1958, modificada en julio de 2008; ii) La Constitución de la Nación Argentina, modificada en 1994; iii) la Constitución Política del Estado de Bolivia de 2009, iv) la Constitución de la República del Ecuador modificada en 2011 y 2015; v) la Constitución Política de la República de Nicaragua reformada en el 2014; vi) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con reformas a febrero de 2017; y vii) la Constitución Política de la República de Chile reformada al 2017.

Francia, en el artículo primero de su Constitución “garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos” y dispone que “[l]a ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales”. Al definir a los electores afirma que lo son “todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos” (Artículo 3).

Oficial Digital, lunes 17 de septiembre de 2012.

³⁹ En el Anexo 01, se encuentra el detalle de los artículos mencionados y las respectivas referencias.

Argentina, en su artículo 16, declara que “[t]odos sus habitantes son iguales ante la Ley” y, en el capítulo segundo relativo a nuevos derechos y garantías, dispone que “[l]a igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (artículo 37, inciso 24). Asimismo, entre las funciones del Congreso dispone que a este órgano le corresponde “[l]egislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad” (artículo 75, inciso 23).

Ecuador, al definir a los ciudadanos dispone constitucionalmente que “[t]odas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución (...)” (Artículo 6). Más adelante, en el artículo 11 afirma que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo (...)”.

Bolivia, “prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, (...)” (Artículo 14.II). Asimismo, a lo largo de su texto, hace hincapié en la garantía de “igual participación o de igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (Artículos 26.I, 147 y 210).

Nicaragua establece en su Constitución que “[t]odas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, (...)” (Artículo 27); y al referirse a los derechos políticos establece “la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer” (Artículo 48).

La Constitución de México proclama en su artículo 4 que “[e]l varón y la mujer son iguales ante la ley (...)”. Al referirse a los ciudadanos mexicanos dispone que “[s]on ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir” (Artículo 34).

Por su parte, Chile en el Capítulo III sobre derechos y deberes constitucionales dispone que: “(...) [h]ombres y mujeres son iguales ante la ley” (Artículo 19).

Los textos constitucionales de Costa Rica y Honduras reconocen el derecho a la igualdad en términos generales, siendo el primero de ellos el que lo hace de forma más concisa: “[t]oda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” (Artículo 33).

La Constitución de Honduras usa el término *hombres* para referirse a todos los seres humanos: “[t]odos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la Ley. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, (...)” (Artículo 60).

Más allá de los matices encontrados en los textos constitucionales, todos reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, entre otras categorías de discriminación.

En cuanto a la constitucionalización de la paridad, sólo Ecuador y México la incluyen. En el caso de Ecuador lo hace en reiteradas disposiciones. Así, al referirse a los derechos de participación contenidos en el Capítulo Quinto, dispone que: “[l]as ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y **paridad de género**, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional” (Artículo 61). En el artículo 65, dispone que “[e]l Estado promoverá la **representación**

paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.”

En el mismo sentido se pronuncia al referirse a las organizaciones políticas, cuya “organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y **conformación paritaria** entre mujeres y hombres en sus directivas. (...)” (Artículo 108). Todo ello es reforzado por el artículo 116 al afirmarse que “[p]ara las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, **paridad** y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país” [los resaltados son míos].

En cuanto a las entidades que cumplen con la función electoral, la Constitución de Ecuador señala que se registrarán “por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad” (Artículo 217).

Por su parte la Constitución de México, mediante la reforma del 10 de febrero de 2014, reguló que “[l]os partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar **la paridad entre los géneros**, en candidaturas a legisladores federales y locales. (...)” (Artículo 41.I) [el resaltado es mío].

Es evidente que al referirse a la “paridad de género”, “representación paritaria” o “conformación paritaria” [sic] en el caso ecuatoriano y a “la paridad entre los géneros” [sic] en el caso mexicano, los legisladores aludían a la participación

equivalente de mujeres y hombres, en el marco de sus aspiraciones constitucionales de alcanzar la igualdad.

La Constitución Política del Estado Boliviano usa la expresión “equidad de género” para referirse a la igual participación de hombres y mujeres. Así entre los valores del Estado incluye a la “igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación” (artículo 8.II). En la regulación de los derechos políticos dispone que “[l]a participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (artículo 26.I); y “[e]n la elección de assembleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.” (artículo 147).

En adición, esta Constitución avanza en explicitar la paridad en el Ejecutivo, específicamente al señalar entre las atribuciones del Presidente del Estado: “[d]esignar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Artículo 172, numeral 22). En el mismo sentido, al referirse a las funciones del órgano electoral dispone que “[l]a elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (Artículo 210, II).

Nicaragua reconoce constitucionalmente que “[l]os ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal” (Artículo 50). Con esta fórmula, la Constitución de Nicaragua se suma a la de Francia, Ecuador y Bolivia que establecen un carácter amplio de la garantía de igualdad de las mujeres y hombres tanto para cargos electivos como para otras responsabilidades públicas (Francia: artículo 1 de la Constitución; Ecuador: artículo 61, numeral 7 y 65; y Bolivia: artículo 172, numeral 22).

Otro aspecto a destacar es que en dos de las nueve Constituciones se incluye, explícitamente, la obligación de los Estados de adoptar medidas de acción

afirmativa promotoras de la igualdad. Lo hace la Constitución Argentina en el marco del reconocimiento de los derechos políticos de todas las personas, disponiendo que las acciones positivas garantizarán la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (Artículo 37).

Por su parte, la Constitución de Ecuador establece que “[e]l Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad” (Artículo 11, numeral 2, último párrafo).

En consecuencia, la regulación constitucional de la igualdad política de la mujer en los nueve países analizados (Francia, Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua), que han adoptado la paridad, es bastante heterogénea. Se puede identificar desde una norma básica que afirma la igualdad ante la ley y la prohibición de toda discriminación (Costa Rica), hasta un texto constitucional que integra, al menos, 12 artículos que mencionan la igualdad, equidad y paridad entre mujeres y hombres (Ecuador).

2.2.2. Del sufragio femenino a la paridad

Las mujeres de los países seleccionados tuvieron que esperar, en promedio, aproximadamente 60 años por el reconocimiento de su derecho al sufragio y junto con él, su derecho a la participación política en condiciones de igualdad. En Francia, la espera fue mucho más larga pues el derecho al voto masculino (denominado sufragio universal) fue proclamado en 1792 y puesto en práctica en 1848 y el derecho al voto de la mujer recién fue reconocido casi un siglo después en 1944 (Rudelle 2010: 548). Entre los países de América Latina, en México hubo una diferencia de 106 años entre el reconocimiento del voto masculino y el femenino; en contraste, en el caso de Bolivia no hubo diferencia pues el voto universal –para hombres y mujeres- se aprobó en 1952.

El cuadro a continuación muestra de manera resumida la ruta de la igualdad política de la mujer desde el reconocimiento del derecho al sufragio hasta la aprobación de la paridad. El orden de los países está en función del momento más remoto en que se aprobó la paridad.

Del sufragio femenino a la paridad

País	Voto masculino	Voto femenino	Cuotas electorales	Año de aprobación de la paridad	Rango de la norma sobre paridad
Francia	1848	1944	---	2000	Legal
Ecuador	1861	1929	1997 20%	2008	Constitucional y legal
Bolivia	1952	1952	1997 30% diputados 25% senadores	2009	Constitucional y legal
Costa Rica	1913	1949	1996	2009	Legal
Nicaragua	1893	1955	n/a	2012	Legal
Honduras	1894	1955	2000 30%	2012	Legal
México	1847	1953	1996 30%	2014	Constitucional
Chile	1925	1949	n/a	2015	Legal
Argentina	1912	1947	1991 30%	2017	Legal

Fuentes: Rudelle, en Fauré 2010: 548; Nohlen 1994: 31; Llanos y otra 2008: 14; Bermúdez 1998: 45-52.
Elaboración propia.

Resulta evidente que el reconocimiento del derecho al sufragio de la mujer no fue suficiente para avanzar hacia el logro de la igualdad efectiva en la política. Por ello, conforme se ha visto, los diversos países han venido adoptando medidas de acción afirmativa, como las cuotas, para acelerar el camino hacia la igualdad. No obstante, en la mayoría de países que han aplicado estas medidas, si bien inicialmente se mostraron cambios positivos en el incremento del número de mujeres en candidaturas y cargos de elección, las cuotas se han convertido, en la práctica, en un techo de su participación. Ello explica que, desde el inicio del siglo XXI, diversos países hayan adoptado la paridad como una medida definitiva para lograr la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.

2.2.3. Francia: país pionero en aprobar la paridad

Para lograr la aprobación de la paridad en el sistema constitucional francés, las mujeres en Francia tuvieron que esperar más de dos siglos. Como se ha desarrollado en el primer capítulo, durante el contexto de la Revolución Francesa, fueron diversas las mujeres que pugnaron por que el reconocimiento del derecho a la igualdad y, por lo tanto, de la condición de ciudadanas también comprendiera a las mujeres. Por ello, José Sazbón, en el estudio preliminar del libro *Cuatro Mujeres en la Revolución Francesa*, considera que la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana propuesta por Olympe de Gouges “eleva la paridad de género plena y total a reclamo absoluto, sin atenuaciones” (2007:47). Lo que buscaba De Gouges era denunciar que el nuevo Estado francés se fundaba sobre un supuesto universalismo que excluía a gran parte de la población: las mujeres. Por eso, a lo largo de su declaración puso énfasis en hacer visible que todos los derechos allí reconocidos correspondían tanto a los hombres como a las mujeres.

Precisamente, esta es la filosofía que estuvo a la base de la construcción de la propuesta de paridad francesa que, a diferencia de las medidas paritarias desarrolladas en América Latina enfocadas fundamentalmente en la ampliación de la presencia de las mujeres en política, cuestiona la esencia misma del principio del “universalismo republicano”, de sus alcances y de su indiferencia ante la exclusión histórica de las mujeres respecto de sus derechos, incluido su derecho a la ciudadanía. Lo que buscaba la propuesta de paridad era la reconfiguración del individuo abstracto contenido en su Constitución y en las declaraciones de derechos, de tal manera que este individuo incluyera a las mujeres (Scott 2012: 19). Dicho de otro modo, “el individuo universal era hombre y mujer” (Scott 2012: 98). La misma autora recogiendo los planteamientos de Françoise Gaspar y otras, contenidos en el texto *Au pouvoir citoyennes: Liberté, égalité, parité*, al que se atribuye el momento fundacional del debate sobre la paridad⁴⁰, señala:

⁴⁰ Así lo afirman, entre otros: Favoreau 1997: 15; Scott 2012: 104; Sénac 2015: 65.

La subrepresentación de las mujeres en política no era un reflejo de la naturaleza (de las preferencias innatas de las mujeres por lo privado, lo doméstico, lo relacional o lo sexual), sino efecto de la discriminación derivada de la dominación masculina. La ley tenía el poder para rectificar la discriminación de dos maneras: invalidando el sexo como base para la exclusión y extendiendo simbólicamente el estatus de individuo a las mujeres (2012:107).

Se buscaba hacer evidente que “las mujeres son representativas de lo universal en la misma forma que lo son los hombres” (Collin, en Scott 2012:107).

El desarrollo de la propuesta de paridad fue el resultado de múltiples factores, partiendo desde la inoperancia de la obtención del derecho al voto de las mujeres, pues una vez obtenido, éste no se vio reflejado en mayores cargos asumidos por ellas: “[h]asta 1997, no representaban más del 6% de los diputados de la Asamblea Nacional y rara vez el 3% del Senado” (Scott 2012: 30); la crisis de la representación democrática en Francia y su relación con la exclusión de los inmigrantes especialmente norafricanos; pero también, el rechazo de las cuotas como medida para lograr una mayor presencia de las mujeres en política.

En efecto, siguiendo la tendencia de otros países europeos que habían adoptado cuotas voluntarias a nivel de los partidos políticos con el propósito de promover una mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisiones políticas, en Francia también se introdujo el debate sobre el mecanismo de cuotas como alternativa para corregir la discriminación en contra de las mujeres. Scott documenta que así lo hizo el Partido Socialista en 1974, de forma voluntaria. Asimismo, sostiene que en la década de 1980 el debate sobre las cuotas en Francia se frustró porque los principales partidos políticos no se pusieron de acuerdo sobre la cantidad de mujeres que debían promover, pero tampoco si sería para las candidaturas a cargos públicos o en las posiciones de liderazgo partidario (2012: 74-75). Sin embargo, también, algunas activistas feministas calificaron a las cuotas como “humillantes” y “hasta perniciosas” (sic), fundamentalmente por la actitud de los políticos que no mostraban mayor compromiso por avanzar en una verdadera igualdad de las mujeres en el escenario político (Scott 2012:75).

A continuación se muestra la cronología de las iniciativas sobre cuotas en Francia, cuya no consecución condujo a la propuesta de la paridad.

Francia: cronología de una cuota fallida

Año	Iniciativa	Resultado
Enero 1979	Monique Pelletier, Ministra de Familia y de la condición Femenina, propuso un límite de 80% de candidatos de un mismo sexo, es decir un mínimo de 20% de mujeres en las candidaturas para elecciones municipales en ciudades de más de 2,500 habitantes.	No prosperó
Noviembre 1980	Raymond Barre, Primer Ministro, presentó al Parlamento un Proyecto de Ley que exigía por los menos un 20% de personas de cada sexo.	Aprobado por la Asamblea Nacional (439 votos a favor y 3 en contra); pero no fue examinado por el Senado.
Julio 1982	La Diputada socialista Gisèle Halimi, propuso una enmienda al Proyecto de Ley de reforma de las elecciones municipales preparado por el Ministro del Interior Gastón Deferre, para establecer una cuota mínima de 30%. Esta propuesta fue rebajada al 25% o dicho de otro modo, máximo 75% del mismo sexo.	Aprobada por la Asamblea Nacional (476 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones)
1982	Varios diputados de la oposición, solicitaron al Consejo Constitucional una evaluación de constitucionalidad de una disposición de la ley aprobada que no tenía relación con las cuotas.	El Consejo Constitucional revisó toda la ley y no sólo la disposición cuestionada y solo anuló la referencia a las cuotas . (Décision nº 82-146 del 18/11/1982) ⁴¹ .

Fuentes: Favoreu 1997:14 y 15; Scott 2012:74-84. Elaboración propia.

Luego que el Consejo Constitucional Francés, órgano de control constitucional, declaró que “la técnica de las cuotas viola el principio de soberanía nacional y el derecho universal de sufragio (Decisión del 18 de noviembre 1982, nº 82-146 DC)” (Millard 2008:440), no hubo más intentos legislativos para introducir las cuotas en el derecho francés. Los argumentos principales del Consejo Constitucional fueron los siguientes:

(...) podemos determinar que la condición de ciudadano habilita al ejercicio del derecho de votar y de ser elegido en las mismas condiciones a todos aquellos que no se encuentren expresamente excluidos por razón de edad, de incapacidad o de nacionalidad, o por alguna razón orientada a preservar la libertad del elector o la independencia del elegido; estos principios de valor constitucional se oponen a cualquier posible división por categorías de los electores y los elegidos; siendo esto así para cualquier tipo de sufragio político y, en concreto, para la elección de los

⁴¹ En <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82146DC.htm> Consulta: 18 de noviembre de 2018.

consejeros municipales. (...) toda regla que, para el establecimiento de las listas electorales, comporte una distinción entre los diferentes candidatos en razón del sexo, resulta contraria a los principios constitucionales republicanos (En Millard 2008: 440).

De esta manera, el desafío para la igualdad política de las mujeres tomó visos constitucionales y, de algún modo sin proponérselo, orientó más adelante a las propulsoras de la paridad en buscar una reforma normativa al más alto nivel: la Constitución. Teniendo en cuenta los argumentos del fallo mencionado, “las estrategias de la paridad tuvieron que encontrar la manera de mantenerse dentro de los límites del republicanismo y aún así cambiar sus condiciones. A la larga lo lograron, avalando los principios del individualismo abstracto al mismo tiempo que se insistía radicalmente en la dualidad del individuo; el individuo no era uno, insistían, sino dos, hombre y mujer” (Scott 2012:85). Asimismo, a las cuotas “les faltaba la característica a la cual aspiraba la paridad, un supuesto transformado en hecho respecto de la completa igualdad entre hombres y mujeres como individuos y, por tanto, como representantes de Francia” (Scott 2012:161).

Eric Millard se pregunta ¿cómo pasó “Francia del rechazo más absoluto de una técnica clásica y, en definitiva, poco ofensiva como el establecimiento de cuotas a la admisión de una técnica original y radical como la paridad?” (2008: 441). Para absolver esta interrogante, el autor agrupa los argumentos en tres bloques: i) el consenso político ante la pretendida crisis de representación; ii) la estrategia y ambigüedad feministas, y; iii) la paridad y el universalismo.

El primer grupo de argumentos se puede sintetizar en el descrédito de la clase política francesa –por diversas causas- y la necesidad de llamar la atención del electorado con nuevas propuestas que disiparan las críticas a las organizaciones políticas. Este contexto fue aprovechado por las partidarias de la paridad (las paritaristas) para difundir su propuesta, logrando generar un importante movimiento a inicios de la última década del siglo XX.

Este movimiento logró no solo evidenciar la histórica exclusión de las mujeres del ámbito político, sino también generar una opinión pública favorable a la propuesta de paridad, entendida como “el acceso de las mujeres a los puestos

de representación, no con la identidad de las mujeres” (Scott 2012:163), sino como ser humano universal.

Así, en el contexto de la campaña presidencial de 1995, los candidatos con mayores opciones Chirac y Jospin incluyeron a la propuesta de la paridad en sus respectivos programas electorales. Dado que Chirac fue elegido como Presidente de la República y dos años más tarde Jospin fue el Primer Ministro, la propuesta formulada cobró vigencia (Millard 2008: 441 y 442).

En cuanto al segundo grupo de argumentos, Millard considera que hubo una estrategia desde el feminismo que logró conciliar dos posiciones antagónicas: la de las feministas esencialistas y las universalistas:

Para las feministas esencialistas, la paridad constituía un mecanismo justo en la medida en que permitía por sí solo un reparto adecuado de las funciones electorales antes de su atribución a ambos sexos. Por el contrario, para las feministas universalistas, la paridad constituía un mecanismo útil para poner en jaque la argumentación defendida por el propio *Conseil constitutionnel* francés a través de la sustitución de las cuotas -por definición, anti-igualitarias- por un concepto matemáticamente igualitario, con el objeto de lograr así la puesta en funcionamiento de una política de acción positiva que permitiera reforzar el puesto de las mujeres en los cargos electorales sin necesidad de modificar la Constitución -si bien esta segunda concepción resultaba ventajosa, simbólica y práctica en la lógica universalista, su implementación resultaba más compleja- (2008: 443-444).

Para las impulsoras de la paridad “50-50 significaba reconocer la dualidad anatómica del ser humano como principio de representación política; no se refería a diferencias sociales ni psicológicas entre los sexos” (Scott 2012:163).

Lo que se buscaba es el reconocimiento de que las personas (los individuos) eran de dos sexos. “Las diferencias anatómicas eran universales, pero el significado que se les atribuía era social y cultural” (Scott 2012:97). Una de las paritaristas más representativas, Françoise Gaspar, complementó este punto de vista, afirmando que su lucha por la paridad se hallaba en la perspectiva de “la igualdad de sexos basada no en una diferencia glorificada ni en la negación de una diferencia, pero si una diferencia desmedida, reconocida como mejor si era expulsada donde produce desigualdad” (1997:124).

Dentro del tercer grupo de argumentos, Millard ubica a la relación entre la paridad

y el universalismo republicano. Este principio consagra la igualdad de derechos reconocidos a todas las personas y tiene su origen en los textos revolucionarios que tienen un valor constitucional, como el preámbulo de la Constitución francesa y los artículos 1 y 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (2008: 435). Sin embargo, el universalismo republicano no se opone a la adopción de medidas de acción positiva; de este modo, afirma el autor, la paridad debería ser planteada como tal para ser consistente con el principio del universalismo francés (2008: 444). En ese sentido, la paridad no es una acción afirmativa, por el contrario busca instalarse en los sistemas políticos como una medida democrática permanente para el logro de la igualdad efectiva. En la misma línea, sostiene dos diferencias de la paridad con la acción positiva: i) “la paridad no conoce de límites temporales y” ii) “la paridad se fundamenta sobre la confusión entre el instrumento y la finalidad perseguida por la acción” (2008: 445).

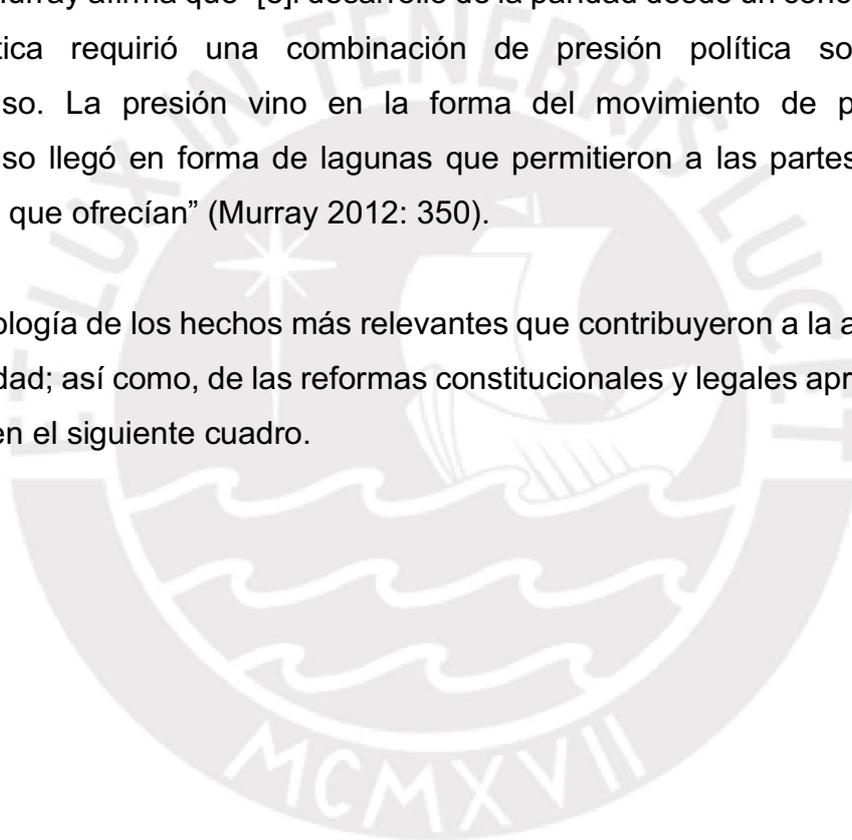
En efecto, “la cuestión de fondo aquí es la consecución de la igualdad y, en este sentido, la paridad no constituye en sentido propio un instrumento para alcanzar la igualdad, sino el fin perseguido en sentido propio. Desde esta perspectiva, resulta difícil poner políticamente en tela de juicio la paridad en la medida en que de este modo pondríamos a su vez en duda tanto el instrumento como el resultado” (Millard 2008: 446). No obstante, consideró que si bien el mecanismo resultaba necesario, se trataba de una excepción al principio del universalismo republicano por lo que era necesaria una revisión constitucional (2008: 446-447), lo que en efecto sucedió.

La reforma constitucional llegó el 8 de julio de 1999 con la modificación de los artículos 3 y 4 de la Constitución Francesa de 1958. Así se agregó al artículo 3 que: “la ley favorece el igual acceso de hombres y de mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas” (En Haute Conseil à l’Egalité entre les Femmes et les Hommes 2017: 18), y precisó en el artículo 4 que: “los partidos y agrupaciones políticas contribuyen a la puesta en práctica de este principio” (En Haute Conseil à l’Egalité entre les Femmes et les Hommes 2017: 18).

Casi 10 años más tarde, en el 2008, el concepto de paridad sería ampliado hacia otros campos con una nueva reforma constitucional: “la ley favorece el igual acceso de hombres y de mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas así como a las responsabilidades profesionales y sociales” (En Haute Conseil à l’Egalité entre les Femmes et les Hommes 2017: 19).

La integración de la paridad en el texto constitucional francés fue el resultado de múltiples factores. Sin embargo, las acciones promovidas por las partidarias de la paridad, desde inicios de la década de los 90, fueron decisivas. En ese sentido, Murray afirma que “[e]l desarrollo de la paridad desde un concepto hasta una política requirió una combinación de presión política sostenida y compromiso. La presión vino en la forma del movimiento de paridad; el compromiso llegó en forma de lagunas que permitieron a las partes prometer más de lo que ofrecían” (Murray 2012: 350).

Una cronología de los hechos más relevantes que contribuyeron a la aprobación de la paridad; así como, de las reformas constitucionales y legales aprobadas se sintetiza en el siguiente cuadro.



Francia: Hitos en la ruta de la aprobación de la Paridad

Año	Hitos
1989	Seminario “El principio democrático de la igualdad de representación – 40 años de actividad del Consejo de Europa” (Estrasburgo, 6-7 de noviembre de 1989). En este seminario se analizó por primera vez el concepto de paridad .
1992	Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea sobre las mujeres y la toma de decisiones.
	Publicación del libro “Al poder ciudadanas: Libertad, Igualdad, Paridad”, de Françoise Gaspar, Claude Servan-Schreiber y Ann Le Galle, que demandan la aprobación de la paridad en la legislación.
1993	Manifiesto de los 577 por una democracia paritaria, firmado por 289 mujeres y 288 hombres (número de escaños de la Asamblea Nacional), publicado en el periódico <i>Le Monde</i> del 19 de noviembre de 1993, demandó que los puestos de elección estén formados por tantos hombres como mujeres.
1994	Manifestación del 2 de abril, coincidiendo con el regreso de la Asamblea. Las mujeres soltaron 577 globos con el mensaje “Paridad: tantas mujeres como hombres en la Asamblea Nacional”
	En mayo de 1994, las encuestas anunciaban que el 62% de las personas consultadas se mostraron favorables a incluir la paridad en la Constitución y que 84% tenían una notable disposición a contar con una mujer Presidenta de la República (Encuesta IFOP, Ministère des Affaires Sociales. En Scott 2012:152)
1995	Chirac ganó las elecciones y nombró a Alain Juppé como su primer ministro, quien incluyó a 12 mujeres en su gabinete.
	El 18 de octubre de 1995, Chirac creó el Observatorio de la Paridad encargado de investigar sobre la inequidad de género en la política y otras áreas. La Diputada Roselyne Bachelot fue nombrada para dirigirlo.
	Las feministas crearon su propio organismo de control, el Comité de Vigilancia de la Paridad, para fiscalizar al Observatorio.
1996	Manifiesto de las 10 por la paridad, publicado en el <i>L'Express</i> del 6 de junio y firmado por 10 ex ministras y mujeres que ocuparon altos cargos en el Estado y que representaban a los principales partidos políticos. Era un llamado a las organizaciones políticas a comprometerse voluntariamente con la paridad y adoptar medidas para incrementar el número de mujeres elegidas, cuando menos a 30%; así como aprobar leyes contra el sexismo.
1997	El 11 de marzo, se realizó en la Asamblea Nacional un debate, sin voto, sobre el papel de las mujeres en la vida política.
	El 19 de junio, el nuevo Primer Ministro Lionel Jospin, anunció una modificación a la Constitución para introducir el objetivo de la paridad entre las mujeres y hombres.
1998	El 17 de junio, el Presidente Chirac firma un proyecto de ley constitucional sobre la igualdad entre los hombres y las mujeres, que añade al artículo 3 de la Constitución el siguiente texto: “La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y a las funciones”.
2008	Reforma constitucional que modifica el artículo 1 de la Constitución para extender la paridad a las responsabilidades profesionales y sociales: “la ley favorece el igual acceso de hombres y de mujeres a los mandatos electorales y funciones electivas así como a las responsabilidades profesionales y sociales”.
2014	Ley 2014-873 del 4 de agosto 2014, para la igualdad real entre mujeres y hombres (<i>Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes</i>), cuyo primer artículo señala el carácter integral del enfoque de la política para la igualdad de los sexos que implica al Estado, las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos. Esta ley extiende la paridad a todas las esferas de la sociedad, entre ellas, el establecimiento progresivo de la paridad en todas las instancias públicas. Asimismo, dispone la representación equilibrada de mujeres y hombres en los Consejos de administración y supervisión de los establecimientos públicos del Estado y de las empresas públicas; la obligación de representación equilibrada, al menos del 40%, en las federaciones deportivas, entre otras medidas.

Fuentes: Scott 2012:131-171; Mossuz-Lavau 2005:s/p; Recomendación 3 del Comité de Ministros del Consejo de Europa 2003:14; Haute Conseil à l’Egalité entre les Femmes et les Hommes 2017:18-20. Elaboración propia.

Como se aprecia, a pesar de que la reforma constitucional que condujo a la paridad en Francia fue aprobada en 1999, el derecho a la igualdad de las mujeres y de los hombres ha sido materia de ajustes constitucionales posteriores (reforma constitucional del 2008); así como de desarrollo legislativo desde el año 2000. El 6 de junio de aquel año fue promulgada la primera ley de paridad “*Loi N° 2000-493 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*” (Legifrance.gouv.fr). De acuerdo con esta ley, los partidos políticos deben presentar un número igual de hombres y de mujeres en las listas para las elecciones políticas. Aunque hay algunas elecciones “que escapan a dicha exigencia parcial o totalmente” (Millard 2008: 451).

Eric Millard listó, en el 2008, a las elecciones en las que no se aplicaba la exigencia paritaria (2008: 451-452):

- las elecciones a la Presidencia de la República francesa, pues la función es asumida por una sola persona;
- las elecciones a los *conseils généraux* (sic) en circunscripciones infra-provinciales, pues se trata de elecciones que tiene carácter mayoritariamente uninominal;
- las elecciones a las asambleas municipales en municipios de menos de 3.500 habitantes, pues en dichas circunscripciones no existe la obligación de realizar una declaración de candidatura por adelantado;
- se encuentran parcialmente excluidas de aplicar la paridad, las elecciones al senado (Cámara alta del Parlamento francés), para aquellas circunscripciones electorales o provincias en las que rige un sistema de escrutinio mayoritario uninominal; sin embargo, en aquellas circunscripciones electorales provinciales en las que rige un sistema de escrutinio proporcional (lugares donde hay mayor población), las listas electorales deberán respetar la exigencia de paridad.

Como se ha mencionado, desde la aprobación de la Ley de paridad del 2000, en Francia se aprobó un conjunto de leyes adicionales para mejorar su

implementación. Así, se revisó el número de candidatos para el sistema de elección por lista en el senado (Ley del 10 de julio de 2000 y Ley del 30 de julio de 2003); la alternancia en la confección de las listas para las elecciones regionales y europeas (Ley del 11 de abril de 2003); así como la alternancia estricta mujer-hombre en la conformación de las listas electorales municipales (de 3,500 habitantes y más), la obligación de la paridad en los ejecutivos regionales y municipales (de 3,500 habitantes y más) y el aumento de la restricción financiera a los partidos políticos que no respetan la paridad durante las elecciones parlamentarias, y obliga a los candidatos a las elecciones cantonales a presentarse con un suplente del otro sexo -sistema de “ticket paritaire” [sic]- (Ley del 31 de enero de 2007). Una ley del 26 de febrero de 2008, mejoró la regulación sobre la suplencia para el reemplazo automático en caso de vacancia de un titular de un mandato cantonal.

A partir de la reforma constitucional del 23 de julio de 2008, se aprobaron siete leyes adicionales para mejorar la vigencia del mandato de la igualdad entre mujeres y hombres, hasta la aprobación del último hito mencionado en el cuadro: la Ley 2014-873 del 4 de agosto 2014, *Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*.

El desarrollo normativo producido en Francia, confirma lo expresado por el Alto Consejo de la Igualdad entre las Mujeres y Hombres de dicho país:

La puesta en práctica y la efectividad de la paridad representan un largo proceso: numerosas leyes han reformado las elecciones en la esfera política. A partir de la reforma constitucional del 23 de julio de 2008, la paridad también comenzó a extenderse a nuevas áreas: negocios, servicios público, educación superior e investigación. Sin embargo, quedan muchos esfuerzos por hacer, lo que explica por qué el trabajo legislativo continúa y que los debates públicos sobre la paridad siguen siendo primordiales (HCE 2017: 20).

Entre los elementos destacables de la experiencia francesa se puede mencionar que la aprobación de la paridad puso en cuestión principios fundamentales de la República como el universalismo, la abstracción del individuo y la titularidad de los derechos. Asimismo, como afirma Scott, las paritaristas consideraron a la ley como “instrumento de cambio”(2012: 251), o como “herramienta de

eliminación del simbolismo”(2012: 254). Lo que se buscó con la introducción de la paridad en el derecho francés fue lograr que, “algún día, las mujeres, cuando menos en el ámbito de la representación política, serán tratadas como individuos universales tan susceptibles de abstracción como los hombres, capaces de representar a la nación. Cuando eso suceda, podrá decirse que prevaleció el universalismo” (Scott 2012: 255).

2.2.4. La paridad en América Latina

América Latina es la región del mundo donde más países han adoptado la paridad. A finales del 2017, ocho países⁴² habían aprobado la paridad, uno de ellos, Chile, con el sistema conocido como paridad flexible, es decir que ni los hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total de candidaturas a diputados o a senadores (Ley 20.840 de 2015). Ello significa que las medidas paritarias adoptadas muestran variantes entre sí. No sólo existen las fórmulas de paridad estricta (50/50) o flexible (60/40); sino también, diferencias en cuanto al ámbito de su aplicación: a nivel electoral (primarias, elecciones internas, candidaturas a cargos de elección); en cargos de nominación (ejecutivo) y en combinación con otros mecanismos (alternancia)⁴³.

a. Contexto internacional como marco para el debate y adopción de la paridad

Al igual que en la experiencia francesa, los países de la región que han ido adoptando la paridad, lo han hecho teniendo como marco global los compromisos políticos de sus Estados contraídos en conferencias o reuniones internacionales; así como, los instrumentos internacionales de protección de los derechos de las mujeres, en particular la CEDAW.

En el caso francés, se suele mencionar como los momentos internacionales clave a los años 1989 y 1992. El primer año corresponde a la realización del Seminario “El principio democrático de la igualdad de representación – 40 años

⁴² No se considera Venezuela por las razones mencionadas anteriormente.

⁴³ En el anexo 2 se muestra un cuadro que sintetiza la regulación de la paridad en América Latina.

de actividad del Consejo de Europa” [sic] realizado en Estrasburgo, los días 6 y 7 de noviembre de 1989, oportunidad en la que, por primera vez, se analizó el concepto de paridad (Consejo de Europa 2003:14). Este seminario se realizó a iniciativa del Comité Europeo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Rodríguez y otra 2007: 120). En 1992, se llevó a cabo la Cumbre Europea sobre las Mujeres en el Poder, en la que se adoptó la Declaración de Atenas que afirmó que “[u]na participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres” (Declaración de Atenas 1992: s/p). Estos planteamientos fueron reforzados, en 1995, por la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, documentos adoptados en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por Naciones Unidas.

Para América Latina, la CEDAW también ha sido el instrumento internacional más utilizado para el desarrollo del derecho a la igualdad de las mujeres y la adopción de medidas específicas orientadas a lograr la igualdad sustancial. Este fue el marco normativo internacional para el desarrollo de la normatividad sobre cuotas electorales. Asimismo, la CEDAW, junto con los resultados de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), ha servido de sustento para el debate y posterior adopción de las disposiciones sobre paridad. Uno de los objetivos estratégicos de la Plataforma de Acción de Beijing fue el relativo a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. Entre las primeras medidas planteadas a los gobiernos (medida 190, a.) se encuentra el compromiso de:

establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas a favor de la mujer, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública (NNUU 1995: 100-101).

En el mismo sentido, la Plataforma de Acción planteó a los Estados adoptar medidas “en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a

integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres (Naciones Unidas 1995: 101).

Así como Francia tuvo en la Declaración de Atenas un compromiso político internacional sólido para impulsar la aprobación de la paridad, América Latina cuenta con una batería de consensos políticos que recomiendan a los gobiernos de la región el impulso de medidas más efectivas para el logro de la igualdad política. Así, los Consensos de Quito de 2007, Brasilia del 2010, Santo Domingo de 2013 y la Estrategia de Montevideo de 2016, adoptados en el marco de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y El Caribe que se realizan desde el año 1977 y que son organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas.

Todos estos documentos internacionales comprometen a los Estados miembros de la región, en la adopción de las medidas necesarias para alcanzar la paridad como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas y como una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad (CEPAL 2017a: 81, 88 y 99). En octubre de 2016, en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, se aprobó la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, que como se ha señalado en acápite previo, sistematiza los compromisos asumidos por los Estados en las sucesivas conferencias:

Al tiempo que tiene un carácter progresivo, es acumulativa, puesto que cada documento reconoce el valor político y programático de los anteriores y los complementa tomando en cuenta los nuevos escenarios socioeconómicos y políticos a nivel regional y mundial. Los compromisos asumidos durante estos casi 40 años, a partir del análisis del lenguaje acordado, se pueden agrupar en tres categorías: a) los enfoques que guían las políticas públicas, b) las dimensiones críticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres tematizadas en derechos, y c) los ejes para la implementación (CEPAL 2017a: 9-10).

Adicionalmente, este importante documento internacional afirma que la democracia paritaria, representativa y participativa es uno de los cinco enfoques que orientan las políticas públicas y los objetivos vinculados a la autonomía y los

derechos de las mujeres (CEPAL 2017a: 10).

En consecuencia, se puede afirmar que el desarrollo normativo de la paridad en América Latina y El Caribe viene siendo orientado por los debates que a nivel regional se han dado en el seno de las Conferencias Regionales sobre la Mujer, que se desarrollan en el marco de las Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas, en particular de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer desarrollada en Beijing en 1995, que conforme se ha mencionado, formuló a los Estados el objetivo de alcanzar el equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos de gobierno y de toma de decisiones.

b. La paridad como un peldaño más de las cuotas

Con excepción de Argentina que aprobó la normatividad sobre cuotas en 1991; en los demás países de América Latina se aprobaron normas de este tipo en la etapa que podemos calificar como post-Beijing, es decir casi inmediatamente después de la realización de la IV Conferencia Mundial sobre la mujer en 1995. Por ello, cuando en la X Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Quito en el 2007, se acordó “[a]doptar 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” (CEPAL 2017a: 81), la región había acumulado más de quince años de vigencia de esta medida de acción positiva, desde la primera legislación que la aprobó (Ley 24.012 de 1991, conocida como la Ley de Cupo Argentina). De esta manera, el Consenso de Quito expresaba la voluntad de los países de América Latina de ir más allá de las cuotas. En el 2007, ya se contaba con diversos balances de la aplicación de estas medidas que anunciaban que éstas se habían transformado –en la práctica- en un límite para la igualdad política de las mujeres pues las organizaciones y líderes

políticos; así como algunos organismos electorales se las ingeniaban para cumplirla limitadamente o no aplicarla como exigía la ley⁴⁴.

Así, en la experiencia ecuatoriana se afirma que la paridad no solo fue producto del debate sobre la participación política de las mujeres; sino también del incumplimiento sistemático de la Ley de Cuotas por parte de las organizaciones políticas (Goyes 2013: 49). Ecuador fue el primer país de la región en aprobar una cuota mínima de 20% de mujeres en las listas de candidaturas en las listas de candidaturas pluripersonales, mediante la promulgación de la Ley de Amparo Laboral de la Mujer del 16 de enero de 1997. Esta ley, además de determinar la cuota mínima de mujeres para cargos de elección, contempló otras medidas similares en materia laboral y para el acceso a la función jurisdiccional (Bermúdez 1998: 45-46). Lo interesante del caso ecuatoriano es que luego de ser aplicada la medida en las elecciones de 1997 y 1998, se plantearon correctivos como considerar el mandato de posición, ausente en la norma mencionada (Goyes 2013: 54).

La Constitución del **Ecuador** de 1998 dispuso que “[e]l Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos” (Artículo 102). En base a este dispositivo constitucional, la Ley de Elecciones incluyó un conjunto de artículos que regularon las cuotas electorales. Goyes resume la regulación de la cuota legislada en Ecuador de la siguiente manera:

- Una cuota mínima de mujeres progresiva, que partió del 30% con la obligación de incrementarse en un 5% en cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad en la representación. El carácter progresivo de la cuota fue derivando en paridad, ya que al tercer proceso electoral alcanzó el 40%, dejando un techo máximo del 60% para varones, mecanismo que se enmarcaba en los parámetros paritarios.
- La fórmula *alternada y secuencial* [sic], como mandato de posición dentro de la lista.

⁴⁴ Sobre obstáculos para la participación política de la mujer en la aplicación de las cuotas en América Latina puede verse: Llanos y Sample 2008: 17-22)

- (...) debía tomarse en cuenta la participación étnico-cultural, precepto que quedó en lo declarativo (...)
- La fórmula aplicaba tanto a candidaturas principales como a suplentes (...) (2013: 55-56)

En las elecciones de autoridades sub nacionales realizadas en el 2004, se aplicó por primera vez una cuota mínima de 40% de mujeres o de 40% de varones, fórmula reconocida como paritaria. Sin embargo, no se respetó el mandato de alternancia en base a una regulación del Tribunal Supremo Electoral que dejaba en “libertad” [sic] a los partidos políticos para que organizaran sus listas, a pesar de lo dispuesto en la ley de elecciones (Goyes 2013: 61). Esto cambió en la convocatoria para la asamblea constituyente del 2007 al reformarse el artículo 41 del Reglamento General de Elecciones y establecerse que “[l]a fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes, manteniendo alternabilidad y secuencialidad entre los candidatos” (En Goyes 2013: 64).

La Constitución vigente reafirmó la paridad de género en el marco del reconocimiento del derecho a la igualdad formal, material y no discriminación de las ecuatorianas y ecuatorianos y dispuso que para el desempeño de empleos y funciones públicas se considerará criterios de equidad y paridad de género (Constitución del Ecuador 2015: artículos 61, 65 y 66).

En **Bolivia**, las cuotas se incorporaron a su normatividad mediante la Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral promulgada en marzo de 1997:

Artículo 5.- 1. Hasta noventa días antes de cada elección , los Partidos Políticos y Frentes deberán proceder a la inscripción de sus candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.

2. Estas listas deberán ser presentas ante la Corte Nacional Electoral en los formularios correspondientes y serán:

- a) De candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia.
- b) De candidatos a Senadores Titulares y Suplentes, en las que en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer.
- c) De candidatos a Diputados plurinominales por cada departamento, en estricto orden de prelación de Titulares y Suplentes. Estas listas incorporarán un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer.

- d) De candidatos a Diputados por circunscripciones uninominales, titulares y suplentes, con especificación de la circunscripción en la que se presentan, procurando la participación efectiva de la mujer (En Bermúdez 1998: 49).

Si bien, como producto de esta ley, “la presencia de las mujeres como candidatas al Senado y a la Cámara de Diputados se duplicó en relación a la anterior elección” (Bermúdez 2008, citando a Cecilia Estrada: 49); “las cuotas revelaron insuficiencias por la forma de asignación de escaños y por la manera en que los partidos respondieron, arreglándoselas para cumplir con el texto de la ley y limitando simultáneamente los alcances de la participación de las mujeres” (Choque 2013:138).

Un estudio desarrollado por IDEA Internacional documenta como los partidos políticos de Bolivia mal utilizando la ley, colocaban a las mujeres en las listas sin mayor posibilidad de salir elegidas. “Como la legislación boliviana también establece para cada puesto a elegir la posibilidad de postular candidatos titulares y suplentes, el 30% estipulado se ha venido aplicando sobre ambos puestos. El resultado: los partidos colocan más mujeres en los puestos suplentes” (Llanos y otra 2008: 18). El mismo estudio cita el fenómeno conocido como *travestismo político* como una causa de la subrepresentación femenina y otra práctica de las organizaciones políticas para la evasión de la normativa sobre cuotas. “En las elecciones municipales bolivianas de 1999 se produjo el escándalo de los “candidatos travestis” [sic]. Para simular el cumplimiento de la cuota, los partidos alteraron los nombres de candidatos hombres para hacerlos aparecer como mujeres” (Llanos y otra 2008: 21).

Obviamente, este manejo de las cuotas no produjo los resultados esperados en el incremento de la participación política de las bolivianas, por el contrario “[e]xistía el sentimiento generalizado y la constatación de que las cuotas eran insuficientes y de que su impacto era reducido” (Choque 2013: 132). Por ello, las organizaciones de mujeres continuaron demandando la igualdad efectiva y aprovecharon el contexto social y político para incorporar la propuesta de paridad.

En efecto, al igual que en el caso Ecuatoriano, en Bolivia también se produjo un proceso constituyente (2007-2008), que planteaba una agenda de cambios, para introducir la paridad en el debate de la nueva Constitución. La Constitución Política del Estado Boliviano del 2009, actualmente vigente, establece que “[t]odas las ciudadanas y ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres” (Artículo 26. I.). Asimismo, dispone que en la “elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (Artículo 147.I.). En el Título relativo al Órgano Ejecutivo, instituye el respeto de la “equidad de género en la composición del gabinete ministerial” (Artículo 172.22) y establece que se garantizará la igual participación de hombres y mujeres en la elección interna de las dirigencias, candidaturas de las agrupaciones ciudadanos y partidos políticos (Artículo 210.II.).

El desarrollo constitucional de la participación equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres se dio, inicialmente, mediante Ley 4021, del 14 de abril de 2009, Ley del Régimen Electoral Transitorio, norma derogada en junio del 2010 por la Ley 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional y por la Ley 026, Ley del Régimen Electoral del mismo año. Estas dos últimas normas regulan explícitamente la paridad y la alternancia.

En **Costa Rica**, la adopción de la paridad tiene su referente más remoto en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley N°7142, 1990; cuyos artículos 5 y 6 disponían que los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos que promuevan y aseguren la participación de la mujer en los procesos internos, en los órganos de dirección del partido y en las papeletas electorales, entre otras medidas (Torres 2013: 191). Este fue el marco general, a partir del cual se introduce la cuota en las reformas de 1996 al Código Electoral (Ley N° 7653). Dichas reformas establecieron que “[l]os Estatutos de los partidos políticos deberán contener: n) Mecanismos que aseguren: 40% mínimo de

mujeres en la estructura partidaria, 40% mínimo de mujeres en las papeletas para puestos de elección popular” (artículo 58); y que “las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas al menos por un 40% de mujeres” (artículo 60), (En Camacho 1998: 38).

Si bien la regulación de la cuota en Costa Rica fue la que propuso el porcentaje más alto de participación de mujeres en las listas de postulación en comparación con los países que la precedieron (Ecuador y Bolivia), Isabel Torres señala bien que “estas reformas no contemplaron ninguna disposición con respecto al orden de la aplicación de la cuota en las listas de candidaturas ni en las estructuras internas de los partidos (2013: 192). En este sentido, Rosalía Camacho observa que “[e]l vacío más grande de señalar es que las normas no establecen que el 40% de los puestos de elección popular deben ser en puestos elegibles y ello abre un portillo para que los partidos cumplan con lo establecido colocando a las mujeres en puestos de relleno, como se les llama a aquellos puestos cuya elegibilidad es remota o nula” (1998: 39).

Esta afirmación se confirmó en las elecciones nacionales de 1998 cuando los partidos colocaron a las mujeres en posiciones con escasas posibilidades de salir elegidas. Ello motivó que el Instituto Nacional de las Mujeres, mecanismo institucional de las políticas de igualdad en Costa Rica, presentara una solicitud de revisión ante el Tribunal Supremo Electoral, a efectos de pronunciarse sobre la ubicación de las mujeres en las listas. Dicho Tribunal emitió:

la Resolución 1863 (1999), que estipula la ubicación del 40% en *puestos elegibles* (sic) –o mandato de posición- y en la designación de las y los delegados en cada asamblea cantonal y provincial de un partido político –y no de forma global-; y en la indicación concreta de sanciones: el Registro Civil no inscribiría las nóminas de candidaturas que no se ajustaran a esos parámetros, ni acreditaría las reformas estatutarias, ni las actas de las asambleas partidarias, si determinaba que no se cumplía con lo establecido (Torres 2013:192).

Esta resolución se complementó con otras, como la Resolución 2837 del mismo año, que estableció un importante conjunto de criterios de fiscalización a los partidos políticos que eran los obligados a cumplir con la cuota de 40%. Así el criterio histórico, es decir la determinación de un aproximado de los puestos con

posibilidades de elección en base a los resultados de contiendas electorales previas en las que participó la agrupación política; la definición de puesto elegible, el que se asigna con posibilidades de resultar electa; la definición de alternancia como sistema para la conformación de las papeletas y los alcances de la cuota, es decir la indicación que el 40% es un mínimo que puede ser superado pero no disminuido (Torres 2013: 193).

La misma autora afirma que los resultados electorales fueron mostrando resultados positivos en la elección de mujeres, “particularmente a partir de la aplicación efectiva de la cuota en el proceso electoral del 2002 (2013: 194).

Más adelante, mediante Ley N° 8765 publicada el 3 de setiembre de 2009, se reformó del Código Electoral de Costa Rica que integró el principio de paridad:

ARTÍCULO 2.- Principios de participación política por género

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.

Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

De esta manera, Costa Rica se convierte en el tercer país que adopta la paridad luego de un proceso de maduración de la cuota de más de 10 años.

En **México**, antes de la introducción normativa de las cuotas, éstas fueron adoptadas voluntariamente por los partidos. “La primer fuerza política que estableció un porcentaje mínimo de mujeres en sus órganos directivos fue el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aprobó una cuota del 20% de mujeres en su dirección en el año de 1990 y en sus listas electorales en 1992, mismo que aumentó al 30% en 1993” (Hernández 2015: s/p).

Desde inicios de la década de los 90, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-COFIPE “fue reformado en cuatro ocasiones para

incorporar criterios tendientes a garantizar mayor equidad de género en la postulación a cargos de elección popular del ámbito federal” (Peña 2017: 51).

La reforma aprobada en 1993, incluyó una exhortación a las organizaciones políticas en relación a la participación política de las mujeres: “los partidos políticos, promoverán en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”, fracción 3 del Art. 175 del COFIPE (En Hernández 2015: s/p). Se trató de una norma básicamente declarativa, pues quedaba a la decisión de los partidos políticos la forma en que se promovería la mejora en la participación de las mujeres.

En 1996, una segunda reforma del COFIPE introduce la cuota de género en la legislación mexicana:

ARTÍCULO 4º.

1. (...) es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.

ARTÍCULO 38º. Los partidos políticos tienen la obligación de:

1. s) Garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones en las oportunidades política (...).

En este marco, los partidos políticos “promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento (el Cofipe), la igualdad de oportunidades y la equidad entre mujeres y hombres en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de re-presentación proporcional (artículo 175.3). Para lograr ese propósito, “De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” [sic] (artículo 175-A), (Carbonell 2003: s/p).

De esta manera, la legislación electoral mexicana reguló las cuotas en sentido negativo, es decir estableciendo un techo para la participación de cualquiera de los sexos. Con ello, proponía una cuota neutral en términos de género, pues no hacía mención explícita que se trata de una medida de acción afirmativa para las

mujeres; aunque en la realidad la medida era para promover una mayor participación de aquéllas. No obstante, prevaleció “la interpretación, por demás sesgada, de que el 70 por ciento era para postular varones y el 30 por ciento mujeres, aunque el Código no lo especificara en esos términos” (Peña 2016: 52).

En el 2002, además de las cuotas ya establecidas para las candidaturas a diputados y senadores, se introduce una nueva modificación al COFIPE que estableció que “en listas plurinominales en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de género distinto” (Artículo 175-B) y además, por primera vez, se incluyó sanciones por el incumplimiento de la cuota. Así el artículo 175-C del COFIPE reformado, dispuso que efectuado el registro de candidaturas si un partido o coalición no cumple con las cuotas:

ARTICULO 175-C

1. (...) el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá en primera instancia para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en el caso de no hacerlo le hará una amonestación pública.
2. Transcurrido el plazo al que se refiere el párrafo anterior, el partido político o coalición que no realice la sustitución de candidatos, será acreedor a una amonestación pública y el Consejo General del Instituto Federal Electoral le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de 24 horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.
3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

El último numeral del artículo citado, introdujo sin embargo, una disposición que limitaba los alcances de la cuota. En palabras de Peña, “los partidos lograron introducir un nuevo obstáculo: el criterio de excepción al cumplimiento de la cuota en candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de selección mediante voto directo” (2016: 53).

La cuarta reforma electoral aprobada en el 2007 y que condujo a la vigencia del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁵ a partir de enero de 2008, elevó la cuota mínima al 40%, con la indicación de procurar llegar a la paridad, “a fin de generar condiciones de equidad en la participación en las

⁴⁵ Cfr. http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf

estructuras de poder y toma de decisiones por parte de las mujeres (Hernández 2015: s/p).

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.
2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Como se aprecia, quedaron exceptuadas de la cuota las candidaturas de mayoría relativa resultado de un proceso de elección democrático, llevado a cabo de acuerdo a las normas internas de cada partido político. Adicionalmente, “se añadió que las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de cinco candidaturas y en cada segmento se incluirían dos candidaturas de género distinto de forma alternada, con sanciones a los partidos por incumplimiento de estos preceptos” (Peña 2016: 54). Del mismo modo, el artículo 38.1.s) del mencionado Código establece, como una de las obligaciones de los partidos políticos nacionales, “[g]arantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular”.

Si bien estas modificaciones pueden ser consideradas como un avance formal de la cuota que podría, inclusive, ser calificada como mecanismo de paridad flexible, ya que establecía un equilibrio de género en las candidaturas (40/60); lamentablemente, al conservarse la excepción contenida en el inciso 2 del artículo 219 del COFIPE, antes citado, subsistía el obstáculo para el avance efectivo. Adicionalmente, Ruth Zavaleta comenta que:

la ley no obligaba a que tanto la titularidad como la suplencia de cada una de las candidaturas fueran ocupadas por personas del mismo sexo. Esta omisión dio pie a un penoso capítulo en la historia de las cuotas electorales de género en nuestro país: el caso de las *juanitas*⁴⁶ (sic), cuando en la primera sesión ordinaria de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012) ocho diputadas solicitaron licencia para separarse de su cargo y de forma inmediata, en siete de los casos, los

⁴⁶ La misma autora señala en una nota final que “[e]l término hace referencia a la renuncia de Rafael Acosta Angeles, alias *Juanito*, a su cargo como jefe delegacional electo en Iztapalapa a favor de Clara Brugada en las elecciones del año 2009”.

suplentes varones tomaron sus lugares (2014: s/p)⁴⁷.

Peña afirma que esta nueva cuota de postulación fue puesta a prueba en el Proceso Electoral Federal 2008-2009 y tuvo como resultado un 28% de diputadas electas. Este resultado, según la misma autora:

fue consecuencia de la puesta en práctica de nuevos y viejos subterfugios o 'rutas de escape', por ejemplo: simulación de procesos democráticos de selección de candidaturas para quedar exentos del cumplimiento de la cuota de candidaturas de MR⁴⁸; cumplimiento del 40 por ciento de la cuota promediando el total de candidaturas de MR y de RP; colocación de hombres encabezando las listas de RP o la falta de cumplimiento del principio de alternancia de género; postulación de mujeres mayoritariamente en distritos perdedores de MR e incluso, postulación de los 'verdaderos candidatos' en suplencias de candidatas, para que, una vez ganada la curul, éstas renunciaran y cedieran su lugar a sus pares varones (2016: 55).

Estos hechos suscitaron que diversas organizaciones de mujeres demandaran más reformas en la legislación electoral, entre ellas, que las suplencias sean por personas del mismo sexo. Así se buscaba garantizar que las renunciadas futuras no alteraran la proporción de diputadas o senadoras mujeres (Peña 2016: 56).

No fue sino hasta el proceso electoral 2011-2012 en que México volvió a ser escenario del debate sobre la aplicación de la cuota de género. En esta ocasión, diez mujeres militantes de diversos partidos políticos⁴⁹, interpusieron juicios para la protección de los derechos político-electorales. Todas las acciones tenían el mismo contenido y su objetivo era impugnar el acuerdo CG327/2011, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral-IFE por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal

⁴⁷ Peña señala que se trató de nueve mujeres de distintos partidos, quienes "solicitaron licencia para retirarse de su cargo y hacer efectivas las suplencias de varones con lo cual la inédita cifra disminuyó dos puntos porcentuales (26%)" (2016: 55).

⁴⁸ MR: Mayoría relativa y RP: representación proporcional.

⁴⁹ María Elena Chapa Hernández, María de las Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara, de los partidos políticos Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), Nueva Alianza y Revolucionario Institucional. En: Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados.

2011-2012"⁵⁰. Los cuestionamientos de las demandantes se concentraban básicamente en algunas disposiciones contenidas en el décimo tercer acuerdo del Consejo General del IFE:

DECIMOTERCERO. De la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a Diputados y Senadores, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que presenten los partidos políticos o coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del sesenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género. Además, se verificará que los partidos políticos hayan observado los porcentajes de género establecidos en sus propios Estatutos.

Quedan exceptuadas de la regla de género señalada en el párrafo anterior, las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático.

Esto es, en caso de que el partido político, no elija a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático, el partido político o coalición deberá presentar como máximo 180 y 38 candidatos propietarios de un mismo género, a Diputados y Senadores, respectivamente o en forma proporcional dependiendo del número de candidatos electos por dicho proceso, procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género.

Para efectos de lo señalado en los dos párrafos anteriores, debe entenderse por procedimiento democrático aquel en el que la elección de las candidaturas se realice de forma directa por la militancia del partido o por la ciudadanía, o de forma indirecta a través de una convención o asamblea en que participe un número importante de delegados electos ex profeso por dicha militancia.

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género. Tratándose de la lista de candidatos a Senadores, los dos últimos lugares serán ocupados por un candidato de cada género [el subrayado es mío].

Para su evaluación y resolución, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial (SS/TEPJ) organizó los agravios contenidos en las demandas de la siguiente manera:

I-Agravios en los que se argumenta que diversos acuerdos anteriores al ahora impugnado, constituyen el origen de una interpretación distorsionada en relación con los dispositivos atinentes a la cuota de género.

II.- Agravios respecto de la frase "procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género" contenida en los párrafos tercero y quinto del punto de acuerdo decimotercero.

⁵⁰ Cfr. <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>, consulta: 23 de agosto de 2018.

III.- Agravios en los que se alega un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria al haber introducido la responsable una definición de "Proceso Democrático" que distorsiona y puede anular el derecho de cuotas de género que establece la fracción 1, del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por cuanto va más allá de los alcances de la fracción 2, de dicho numeral.

Respecto del primer conjunto de agravios, la SS/TEPJ los declaró inoperantes, por cuanto ya no era posible modificar los criterios adoptados para procesos electorales anteriores. El segundo conjunto de agravios fue declarado parcialmente fundado:

en el sentido de que la recomendación contenida en los párrafos tercero y quinto del punto decimotercero del acuerdo impugnado es indebida al aplicarse para todas las candidaturas. Siendo que la ley lo que busca es garantizar la equidad de género, de ahí que no se debe tratar únicamente de una recomendación a los partidos políticos sobre el favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tienen por respetar dicha cuota.

Por lo anterior, no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limite a recomendar el cumplimiento de la ley, por lo que debe modificarse tal disposición, de tal forma que resulte clara la obligación de los institutos políticos para cumplir la cuota de género de integrar sus candidaturas con al menos el cuarenta por ciento del mismo género (...). A fin de cumplir con las dos finalidades de la cuota de género (que tanto en la postulación, como en el ejercicio del cargo se refleje la equidad de género), esta Sala Superior considera procedente modificar el acuerdo impugnado.

Las demandantes solicitaban que quedara en claro que las suplencias de las candidatas sean también cubiertas por mujeres y que dicha disposición no sea una mera recomendación. Pero, también solicitaron que no se limite a las mujeres la posibilidad de ser suplentes de las candidaturas titulares o propietarias masculinas. Al respecto, la SS/TEPJ deja en claro que el propósito de la norma era garantizar la postulación de candidaturas garantice la equidad de género; es decir "que al menos el cuarenta por ciento de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondan al mismo género. Con esto se garantiza que la postulación cumpla con la equidad de género" (Sentencia de SS/TEPJ 2011: s/p).

Del mismo modo, la SS/TEPJ interpreta que no es suficiente garantizar la equidad de género en la postulación de senadores y diputados; también se "debe garantizar que esa equidad se refleje en el ejercicio del cargo, por ende, todos los suplentes que integren el cuarenta por ciento de las fórmulas de candidatos

del mismo género (...) deberán pertenecer al mismo género que sus propietarios” (Sentencia de SS/TEPJ 2011: s/p). Por ello, concluye en la necesidad de modificar los párrafos tercero y quinto del acuerdo décimo tercero impugnado. Así, la SS/TEPJ concluye que “en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género prevista en el artículo 219, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (mínimo cuarenta por ciento del total), la fórmula completa (propietario y suplente) debe integrarse por candidatos del mismo género” (Sentencia de SS/TEPJ 2011: s/p).

Con esta interpretación la SS/TEPJ deja establecido que la igualdad de género no sólo se refiere a la igualdad de oportunidades; sino, también, comprende la igualdad de resultados, pues lo que finalmente se busca con esta medida es un equilibrio en la participación de mujeres y hombres en el ejercicio del poder, en este caso en el órgano legislativo.

Sobre el tercer conjunto de agravios, la SS/TEPJ acoge las demandas formuladas y resuelve “[e]xpulsar del acuerdo impugnado el párrafo cuarto del punto de acuerdo decimotercero” que, al definir lo que se entendía por proceso democrático, excedía los alcances del COFIPE. La sentencia fue acatada por los partidos políticos y los resultados de las elecciones del 2012, como bien señala Peña, fueron “inéditos: con 37 por ciento de diputadas y 33 por ciento de senadoras electas (...). Se superó, por vez primera, el promedio regional en América Latina y el Caribe” (2016: 57).

Esta sentencia y la implementación de la fórmula 40/60 para cualquiera de los sexos, fue un antecedente importante para la reforma constitucional que se produjo en el 2014 y que tuvo como resultado la modificatoria, entre otros, del artículo 41 de la Constitución en el siguiente sentido:

Artículo 41.

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Párrafo reformado DOF 10-02-2014

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio

del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Párrafo reformado DOF 10-02-2014.

De esta manera México, al igual que en las experiencias de los países antes analizados, llega a la paridad luego de un proceso evolutivo de las cuotas y por la perseverancia de muchas mujeres, organizadas en la sociedad civil y en los partidos políticos.

En **Honduras**, al igual que los otros países analizados, también encontró en las cuotas electorales un mecanismo para avanzar en la igualdad política de la mujer. Fue su Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, Decreto N° 34-2000, aprobado por el Congreso Nacional de Honduras el 11 de abril del año 2000, la que introdujo la cuota mínima de 30%:

Artículo 81.-El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.

Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes y Alcaldesas, Vice-Alcaldes y Regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes.

En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad y participación, no serán aplicables las presentes disposiciones.

Como bien señala el estudio realizado por Delia Ferreira, para la Fundación Internacional de Sistemas Electorales-IFES, esta norma contenía dos elementos de importancia: “en primer lugar el carácter progresivo de la cuota que empezaría con el piso del 30% y sería progresivo "hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres" [sic]; y un segundo elemento importante era la utilización del "mandato de posición" [sic]: las candidatas mujeres debían ocupar posiciones elegibles en

las listas” (2013: 5). Sin embargo, la misma autora comenta que los resultados de su primera aplicación en el 2001 “no dieron los resultados esperados y se produjo una disminución del número de diputadas. En 1997 -sin cuota de género- el porcentaje de diputadas electas fue del 9,3% mientras en 2001 -con cuota- fue de sólo el 7%” (2013: 5).

Como en todos los países analizados, estos resultados fueron atribuidos a la falta de voluntad política de aplicar la medida adoptada, la escasa difusión de las medidas, y en general en la resistencia de las organizaciones políticas para ampliar la participación de las mujeres (Ferreira 2013: 6). Estos resultados condujeron a la reforma de la Ley Electoral y de las Organizaciones políticas en el 2004 (Decreto N°44-2004), norma que hizo “obligatorio en los procesos electorales el cumplimiento de una cuota de 30% de mujeres para cargos de dirección partidaria y de elección popular (diputaciones en propiedad y en suplencia para el Congreso de la República y Parlamento Centroamericano, Alcaldías, Vice Alcaldías y Regidurías)” (Torres 2017: 17). El artículo 105 de la mencionada Ley disponía la distribución equitativa en los cargos de elección popular en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 105.- DISTRIBUCION EQUITATIVA EN LOS CARGOS DE ELECCION POPULAR.

Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los Partidos Políticos, Diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes, Vice Alcaldes y Regidores.

En aquellos departamentos donde la reparación recaiga en un solo Diputado, no serán aplicables las presentes disposiciones.

Esta disposición formaba parte del Capítulo II sobre Igualdad de Oportunidades Políticas, del Título de la Ley denominado: Requisitos de elegibilidad e igualdad de oportunidades. Tres fueron los artículos contenidos en dicho capítulo. El primero, garantizaba el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos a hombres y mujeres; y establecía la obligación de los Partidos Políticos de “crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria”(artículo 103). El segundo, establecía la garantía de no discriminación y disponía que “[p]ara garantizar la no

discriminación por razón de género, los Partidos Políticos aprobarán internamente, con la participación de las mujeres una política de equidad de género cuyo cumplimiento será supervisado por el Tribunal Supremo Electoral” (artículo 104); y el tercer artículo (105) es el referido al establecimiento de la cuota, antes citado. No obstante, esta norma eliminó la progresividad contenida en la Ley de Igualdad de oportunidades del 2000 y no contenía un mandato de posición para la confección de las listas, con lo que las mujeres quedaron rezagadas en las listas de postulación, sin posibilidad de salir elegidas (Ferreira 2013: 6).

Con la aprobación del Decreto N° 54-2012 se incrementó la cuota al 40%, como base mínima para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública y “donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado(a) al Congreso nacional se aplicará el principio de representación de ambos sexos de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa” (Artículo 105). Del mismo modo, esta reforma introdujo el principio de paridad:

ARTICULO 105-A. PRINCIPIO DE PARIDAD. A partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 se establece el Principio de Paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular; a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará la aplicación del Principio de Paridad e implementará el mecanismo de alternabilidad de mujeres y hombres en la integración de las Fórmulas y nóminas a presentar.

Con el objeto de fortalecer las capacidades requeridas para que el Principio de Paridad se implemente con igualdad de oportunidades para las mujeres, el Tribunal Supremo Electoral a partir del año 2013 hará las provisiones presupuestarias (...).

El Tribunal Supremo Electoral quedó encargado de reglamentar la aplicación del principio de paridad y de la implementación del mecanismo de alternancia en la confección de las nóminas y planillas a cargos de dirección de partidos políticos y de elección popular. Dicho órgano colegiado, mediante Acuerdo Número 003-2016 aprobó el mencionado reglamento. Lo limitado de esta medida es que se aplica básicamente en las elecciones primarias. Bajo este sistema de aplicación de la paridad y alternancia, coincidimos con Ferreira en que “a las candidatas

mujeres les conviene competir en partidos que no realicen primarias” (2013: 7). Ello porque, normativamente, si un partido no realiza elecciones primarias debe presentar sus listas para las elecciones generales cumpliendo con la paridad. Por el contrario, si el partido realiza elecciones primarias, debe garantizar que se cumpla el 50% establecido para mujeres y hombres. “Los ciudadanos con su voto ordenan las preferencias y la lista final se conforma de acuerdo a esos votos. Esto significa que si las candidatas mujeres no tienen una buena performance electoral algunas no ganarán espacio en las papeletas partidarias para la elección general” (Ferreira 2013: 7).

Así:

Artículo 10.- En Elecciones Generales. El Tribunal Supremo Electoral inscribirá para las Elecciones Generales, las nóminas de los (as) candidatos (as) que resultaron electos (as) del proceso electoral primario. La integración de las nóminas resultantes de dicha elección no estará sujeta al principio de paridad y alternancia, en virtud de ser un resultado de la voluntad popular manifestada en las urnas. Los Partidos Políticos que no participen en Elecciones Primarias, estarán obligados a cumplir con el Principio de Paridad y el Mecanismo de Alternancia según lo dispuesto en éste Reglamento en la conformación de sus nóminas y planillas al inscribir a sus candidatos (as) ante el Tribunal Supremo Electoral; de igual manera estarán sujetas las Alianzas entre Partidos Políticos y las Candidaturas Independientes que participen en elecciones generales.

De esta manera, si bien Honduras ha avanzado hacia la adopción de la paridad como mecanismo para promover la participación política de las mujeres, su diseño de implementación debilita la medida y por lo tanto, para su eficacia, requerirá de nuevas reformas.

Argentina, que fue pionero en la adopción normativa de las cuotas y, por tanto, un modelo para la región y el mundo; ha sido el país que -como se ha mencionado- tardó más tiempo en la aprobación de la paridad. Alcanzar este peldaño evolutivo de la cuota le costó 26 años de espera. Al igual que los países analizados, la adopción de la cuota, denominada *Cupo Femenino* en la política argentina, fue producto de la concurrencia de múltiples factores siendo los más destacados: el contexto al retorno de la democracia en 1983, el contacto de las políticas argentinas con experiencias de otros países y con mujeres feministas, la movilización de las organizaciones de mujeres; así como las conferencias

internacionales en relación a los derechos de la mujer (Lubertino 1992: 12-14).

En el mismo sentido, Elsa María Carrió destaca como “razones históricas que condujeron a la sanción de la Ley de Cupo”:

la evolución de las mujeres políticas y su relación con los movimientos de mujeres y el feminismo; la unión de las mujeres de los distintos partidos políticos, el conocimiento y análisis de experiencias y legislaciones comparadas; la comprensión del problema y la visión de futuro, Además de la movilización masiva de mujeres especialmente a través de los Encuentros Feministas y los Nacionales de Mujeres (2002: 136).

Teniendo en cuenta el momento en que se debatió y aprobó el mecanismo de cuotas en los otros países de la región, éstos tuvieron como referencia internacional a los compromisos adoptados en la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995. A diferencia de ellos, el marco internacional para la aprobación de la Ley N° 24.012 en Argentina (Ley de Cupo) fue la III Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi 10 años antes, en 1985 (Lubertino 1992: 27). El párrafo 86 del Informe de dicha Conferencia invocaba a los gobiernos y partidos políticos a intensificar sus esfuerzos para promover y asegurar la igualdad en la participación de las mujeres en todas las instancias legislativas, nacionales y locales, y lograr la equidad en la designación, elección y promoción de las mujeres en altos puestos en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (United Nations 1986: 24).

La Ley 24.012 fue sancionada por el Congreso de la Nación Argentina el 6 de noviembre de 1991 y garantizó “que los partidos políticos armaran sus listas con un mínimo del 30% de mujeres, ubicadas en proporciones con posibilidad de resultar electas” (Gallo y otro 2001:14). Así, la mencionada ley dispuso lo siguiente:

Art.1º- Sustitúyase el artículo 60 del decreto 2.135/83 del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes 23.247 y 23.476, por el siguiente:

Art.60: (...)

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”.

La Ley argentina, además de aprobar una cuota mínima de postulación

femenina, que en teoría admitía listas conformadas íntegramente por mujeres⁵¹, dejaba en claro que debía cumplirse en proporciones con posibilidad de salir elegidas, es decir incluía un mandato de posición. Adicionalmente, integraba una sanción al disponer que no se oficializaría ninguna lista que incumpliera estos requisitos. No obstante, al igual que en los países estudiados, se requirió de normas complementarias para garantizar su cumplimiento. El decreto N° 379/93 establecía que “la exigencia del 30% debía interpretarse como una cantidad mínima de mujeres en las listas” (Archenti y otra 2008: 34). Lamentablemente, este decreto “no fue suficiente para garantizar su cumplimiento⁵², debido a la disparidad de criterios en cuanto a su aplicación por parte de los partidos políticos y de los tribunales” (Gallo y otro 2001: 23).

La reforma constitucional de 1994 “dio un respaldo muy importante a las cuotas cuando reconoció a las acciones afirmativas en el artículo 37 y dispuso en la cláusula transitoria segunda que toda nueva medida que se dicte al respecto (en caso de modificarse) no podrá ser inferior a la ya existente, es decir, al 30%” (Archenti y otra 2008: 36). Así:

Art. 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.

Disposiciones Transitorias

Segunda: Las acciones positivas a que alude el art. 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine (corresponde al art. 37).

Estos dispositivos constitucionalizaron la cuota mínima de participación de las mujeres y sirvieron de marco para perfeccionar el mecanismo a efectos de garantizar -de manera efectiva- la participación de las mujeres. Con esta reforma constitucional se despejó cualquier duda que pudiera existir en relación a la

⁵¹ Aunque Lubertino evalúa esta posibilidad como algo negativo pues consideró como desventaja que la fórmula “no es válida para ambos sexos, y aún cuando hoy las discriminadas seamos las mujeres nuestro planteo antidiscriminatorio recomendaba un texto aplicable a ambos casos” (1992: 41).

⁵² Se refiere al cumplimiento de la ley de cupo.

constitucionalidad de la medida (Carrió 2002: 137). En esa línea se aprobó el decreto 1.246/00, que estableció que:

a) el ámbito de aplicación de la Ley de Cuotas debía incluir a ambas cámaras del Congreso nacional en forma taxativa (diputados, senadores y -cuando correspondiere- constituyentes nacionales), b) cuando el cálculo de la cuota mínima determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima sería entendido como unidad superior, y c) que la candidata mujer debía ser reemplazada por otra candidata mujer que le siguiera en la lista respectiva, en caso de fallecimiento, renuncia o incapacidad previa a los comicios (Archenti y otra 2008: 36-37).

Archenti y Tula destacan que el mencionado decreto otorgó a la Ley 24.012, “carácter de orden público, ya que consideró que todos los ciudadanos tienen derecho a votar listas partidarias integradas por mujeres conforme lo establece la ley” (2008: 37). Más adelante, en el 2005 un nuevo decreto, el 451/05 establecía lo siguiente:

Art. 10. - Sustitúyese el Artículo 4º del Decreto Nº 1.246 del 28 de diciembre de 2000, por el siguiente:

“Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara uno (1) o dos (2) cargos, en uno (1) de los dos (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer.

No se considerará cumplido el Artículo 6º del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven uno (1) o dos (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista.

Cuando se renovaran más de dos (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los tres (3) primeros lugares” [sic].

Art. 11. – Sustitúyese el Artículo 5º del Decreto Nº 1.246 del 28 de diciembre de 2000 por el siguiente:

“Cuando se renueve uno (1), dos (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos una (1) mujer cada dos (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige el Artículo 60 del Código Electoral Nacional.

En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos” [sic].

Con estas modificaciones se buscó recuperar el sentido original de la ley de cupo que era establecer un porcentaje mínimo de 30% mujeres en las listas de postulación y superar lo que venía sucediendo en la práctica, es decir el considerar el 30% como máximo cupo para las mujeres (Archenti y otra 2008: 38). Estos ajustes normativos expresan que en Argentina también se produjo una implementación gradual de esta medida de acción afirmativa con efectos

bastante positivos en términos de incremento de la presencia femenina en los cuerpos legislativos. En tal sentido, también:

significó un avance hacia la equidad de género al interior de las cámaras; promovió el reconocimiento a nivel social, político y cultural de las diferencias de género a través de una mayor visibilidad de las mujeres ocupando espacios políticos tradicionalmente masculinos, permitió un mayor contacto entre las mujeres que ocupan cargos legislativos y las mujeres organizadas de la sociedad civil intensificando el vínculo de representación y diversificó las agendas parlamentaria y pública a través de la incorporación de nuevas temáticas (Archenti y otra 2008: 53).

A finales del siglo XX, ya se planteaba también en Argentina la necesidad de continuar corrigiendo las desigualdades que afectan al conjunto de las mujeres “con el fin de alcanzar una sociedad más solidaria, más igualitaria y más justa” (Carrió 2002⁵³: 143). Por ello, Elisa María Carrió afirmó entonces que “[l]a propuesta de la democracia paritaria conlleva un fin en si misma, que es garantizar la participación equilibrada de varones y mujeres en los órganos políticos”. En este enunciado se ubica uno de los antecedentes de la propuesta paritaria en Argentina; aunque María José Lubertino destaca que a inicios de la década de los noventa, en la provincia de Río Negro, un grupo de diputadas presentó un proyecto de ley “para modificar su ley electoral provincial estableciendo que en las listas de cargos electivos ningún sexo podrá superar el 50%, debiendo alternarse un candidato de cada sexo desde el primer lugar” (1992: 42).

Lo cierto es que recién a finales del 2017, se aprobó la Ley 27412 que modificó el Código Electoral Nacional, introduciendo la paridad de género en ámbitos de representación política. Durante el debate, se presentaron diversos proyectos de ley planteando transitar del cupo femenino a la paridad. Sin embargo, la diputada Myriam Bregman del PTS/Frente de Izquierda, presentó en setiembre de 2016, un proyecto de ley para que haya un mínimo de 50 % de mujeres en las listas de candidatos y candidatas para las elecciones nacionales⁵⁴.

⁵³ El estudio citado fue publicado originalmente en inglés en 1998.

⁵⁴ Cfr. <https://www.laizquierdadiario.com/Ley-de-cupo-Bregman-propone-garantizar-un-50-de-mujeres-como-minimo-en-las-listas>, consulta: 04 de setiembre de 2018.

La propuesta formulada era, en realidad, una ampliación de la cuota mínima (de 30% a 50%), lo que implicaba la posibilidad de contar con listas integradas mayoritaria o exclusivamente por mujeres. El sustento central de la propuesta es que los hombres no requerían del establecimiento de un cupo, pues siempre habían ocupado las posiciones políticas. La propuesta no tuvo mayor acogida y finalmente, fue aprobada la paridad mediante Ley 27412, publicada el 15 de diciembre de 2017⁵⁵.

La paridad en Argentina quedó regulada como sigue:

PARIDAD DE GÉNERO EN ÁMBITOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

ARTÍCULO 1°.- Modifíquese el artículo 60 bis del Capítulo III Oficialización de la lista de candidatos, del Título III De los actos preelectorales, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 60 bis: Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente.

(...)

No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos, ni que incluya candidatos/as que no hayan resultado electos/as en las elecciones primarias por la misma agrupación y por la misma categoría por la que se presentan, salvo el caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad del candidato/a presidencial de la agrupación de acuerdo a lo establecido en el artículo 61.

Asimismo, la ley estableció la suplencia de candidatos y candidatas por uno/a de su sexo:

ARTÍCULO 2°.- Modifíquese el artículo 157 del Capítulo II de la elección de Senadores Nacionales, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 157: (...)

En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional.

De esta manera, la norma pone un candado para evitar situaciones como las que se presentaron en países como México, en el que se produjo renuncias de

⁵⁵ Cfr. <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176164/20171215>, consulta: 03 de setiembre de 2018.

mujeres candidatas una vez elegidas para dar paso a suplencias masculinas. La norma comentada también modificó el artículo 26 de la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, a fin de incluir la obligación de respetar la paridad de género de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 60 bis del Código Electoral Nacional (Ley 27512, artículo 5).

Como se puede apreciar, la mayoría de países de América Latina que han integrado en su legislación la paridad a diciembre de 2017 (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Argentina), lo han hecho luego de experimentar la aplicación de las cuotas, además de aprobar una serie de reformas y regulaciones para mejorar su efectividad. Por ello, se puede decir que alcanzaron la paridad como un peldaño más de la cuota con el propósito de contar con una medida definitiva para alcanzar la igualdad política de las mujeres.

Sólo Nicaragua y Chile, países que adoptaron la paridad en los años 2012 y 2015, respectivamente, no tuvieron antes una norma de carácter mandatorio para la integración de la cuota mínima de participación política de las mujeres o medidas similares. No obstante, ambos países registran experiencias voluntarias de adopción de mecanismos de cuotas por parte de las organizaciones políticas. En el caso de Nicaragua, se ha documentado la práctica de la cuota partidaria con mandato de posición adoptada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional; y, en el caso de Chile, la cuota en órganos partidarios y candidaturas a cargos de elección popular adoptada por el Partido por la Democracia (Llanos y otra 2008: 33-34).

c. Representación de los intereses de género

En América Latina, desde el inicio de los debates sobre medidas normativas para promover la participación de la mujer, no solo se utilizó como argumento la necesidad de garantizar la igualdad efectiva en el ámbito de la participación política; sino también, la importancia de la presencia de más mujeres en los

espacios de toma de decisiones para poner en la agenda pública los intereses de las mujeres.

Diversos estudios mencionan una relación directa entre la presencia de las mujeres en espacios públicos y un cambio en los temas de la agenda parlamentaria:

(...) en aquellos países donde la participación de las mujeres en las legislaturas alcanzó un número importante, se observa (como una dimensión importante de su actividad legislativa) la incorporación de nuevas temáticas en la agenda parlamentaria y en la agenda pública vinculadas a la defensa de los derechos de las mujeres (Archenti y otra 2008: 13).

En la misma línea Marcela Ríos, al referirse a los problemas de los regímenes políticos latinoamericanos menciona, entre otros, a “la dificultad para que los intereses de las mujeres estén representados” (2008: 13). Lo cierto es que en América Latina, la “mayor presencia de las mujeres en el ámbito legislativo coincidió con una atención sin precedentes a temas relacionados con los derechos de las mujeres como la violencia doméstica, la reproducción y el Derecho de Familia [sic]” (Htun 2002: 37). Una explicación de ello podría ser que el reconocimiento de los derechos de las mujeres en América Latina se encontraba bastante postergado, teniendo en cuenta que, salvo el caso de Ecuador, recién hacia la mitad del siglo XX las mujeres conquistaron su derecho al sufragio y junto con él a su condición de ciudadanas.

Otro elemento a considerar es el involucramiento de las organizaciones sociales de mujeres, especialmente feministas, en el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa para el logro de la igualdad política. En las experiencias analizadas, los vínculos generados con las mujeres políticas se mantuvieron una vez alcanzadas las medidas (cuotas) lo que sin duda facilitó la integración de otros temas de preocupación de los movimientos de mujeres en las agendas legislativas.

Finalmente, la etapa de adopción de estas medidas se da en un contexto internacional altamente favorable para la revisión de las normas nacionales

sobre derechos de la mujer. Las conferencias mundiales sobre la mujer, sobre derechos humanos y las de población y desarrollo fueron fijando estándares a los Estados para la protección de los derechos de las mujeres y el logro de la igualdad efectiva.

2.2.4. Semejanzas y diferencias de la paridad en Francia y América Latina

Tanto en Francia como en América Latina, la CEDAW fue la norma internacional más invocada para sustentar las propuestas de medidas de acción afirmativa y de paridad orientadas al logro del derecho a la igualdad política de las mujeres. Este tratado fue reforzado con los compromisos asumidos por los Estados en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) uno de cuyos objetivos estratégicos contenidos en su Plataforma de Acción fue alcanzar una representación paritaria de las mujeres y los hombres (Naciones Unidas 1995: 101) y propuso una serie de medidas a ser adoptadas por los Estados partes.

Francia y América Latina contaron con instrumentos internacionales de carácter político como marco para el desarrollo de sus propuestas paritarias. El Consenso de Quito del 2007 fue para América Latina el equivalente a lo que fue la Declaración de Atenas de 1992 para Francia: un manifiesto contra la exclusión de las mujeres en la toma de decisiones políticas y una propuesta democratizadora de las sociedades a través de “la paridad en la representación y administración de las naciones” (Declaración de Atenas) o, en palabras del Consenso de Quito “la paridad en la institucionalidad estatal”.

En contraste con la experiencia francesa, donde la propuesta de paridad surgió a partir del rechazo de la cuota por el Consejo Constitucional, en América Latina la paridad surge como una evolución de la aplicación de las cuotas por más de una década. Salvo Nicaragua y Chile que adoptaron directamente la paridad en los años 2012 y 2015, respectivamente; en los otros países (Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Honduras, México y Argentina) la paridad se aprobó luego de varios años de aplicación de las cuotas para promover la participación política de las mujeres, siendo Ecuador el que esperó menos tiempo: 11 años y Argentina que

tuvo que esperar 26 años, luego de haber sido el primer país que adoptó normativamente las cuotas a través de la denominada Ley de Cupo en 1991, Ley 24.012 y que, conforme se ha desarrollado, recién aprobó la paridad a finales de 2017. De algún modo, se llega a la paridad en América Latina luego de acumular evidencia de que las cuotas mínimas se habían convertido en cuotas máximas; es decir en un techo que impedía avanzar en la participación y representación de las mujeres en condiciones de igualdad.

El debate de las cuotas y de paridad en América Latina ha sido fundamentalmente de carácter normativo, “con escasos aportes teóricos, desde la Ciencia Política y/o Filosofía, que puedan contribuir a repensar la relación entre democracia, representación y equidad de género” (Ríos 2008: 18). En Francia, por el contrario, el debate de la paridad fue fundamentalmente de carácter filosófico y político de cuestionamiento y análisis de los principios fundantes de la República. “La paridad constituye para todos los seres humanos un proyecto que renueva la esperanza democrática” (Gaspard y otras 1992: 180).

Francia y los países de América Latina que han adoptado la paridad, argumentaron, en sus propuestas y debates, la necesidad de erradicar la exclusión y discriminación contra las mujeres de los espacios de poder político y de la esfera pública en general. El énfasis en América Latina fue el déficit de representación y ausencia de las mujeres, es decir mostrar la brecha objetiva de subrepresentación femenina. En Francia el énfasis estuvo en cuestionar el universalismo republicano que sólo era aplicado a los hombres y en consecuencia en la necesidad de redefinir al individuo. Se dejó en claro que “[l]a subrepresentación de las mujeres en política no era un reflejo de la naturaleza (...) sino efecto de la discriminación derivada de la dominación masculina. La ley tenía el poder para rectificar la discriminación de dos maneras: invalidando el sexo como base para la exclusión y extendiendo simbólicamente el estatus de individuo a las mujeres” (Scott 2012: 107). Eso es lo que se buscaba con la aprobación de la paridad.

Otro aspecto a destacar entre las experiencias latinoamericanas y francesa es que, en la argumentación de los países de la región para la aprobación de sus normas sobre paridad se puso mucho énfasis en la necesidad de la representación de los intereses de género. En Francia, el énfasis estaba en la representación de la Nación. Lo que buscaron las paritaristas fue modificar lo simbólico; es decir transitar del mensaje y la práctica: *de los hombres representan a la Nación, hacia hombres y mujeres pueden representar, igualmente, a la Nación*. De esta manera, se optó conscientemente por no feminizar el debate.



Capítulo III: LA PARIDAD COMO MEDIDA CONSTITUCIONAL EFECTIVA PARA EL LOGRO DE LA IGUALDAD POLÍTICA EN EL PERÚ

3.1. Aportes de las mujeres en el reconocimiento del derecho la igualdad en el Perú

Si bien, se puede afirmar que en el Perú la ruta histórica formal para el logro de la igualdad política de la mujer se registró desde los debates constitucionales sobre el reconocimiento de su derecho al sufragio hacia 1930; mucho antes, diversas mujeres abogaron por su derecho a la igualdad, de la misma forma en que lo hicieron sus pares en Europa y Estados Unidos de América desde el inicio del constitucionalismo moderno.

Existen estudios que identifican a mujeres peruanas que aportaron en la ruta por la igualdad política; entre ellos, los realizados por Maritza Villavicencio (1992), Sara Beatriz Guardia (2013) y Karen Poulsen (2018). De ellos, y de los escritos de las propias protagonistas se infiere que la demanda por la igualdad de las mujeres estuvo muy vinculada al derecho a la educación. Muñoz, en el Prólogo de la publicación *María Jesús Alvarado, la construcción de una intelectual feminista en el Perú (1878-1915)* de la historiadora Margarita Zegarra, afirma que “[u]na característica del feminismo de Alvarado fue exigir y poner en práctica un trato igual para las mujeres en el ámbito intelectual y del trabajo, a partir de la importancia de la educación” (2016:17). Además de ello, el reclamo por sus derechos contempló la ampliación de la igualdad de las mujeres en la representación política.

A modo ilustrativo, se presentan algunos planteamientos que precedieron el debate constitucional del derecho al sufragio de las mujeres, de parte de tres peruanas que pueden ser consideradas como íconos en la conquista de la igualdad: Trinidad María Enríquez (1846-1891), quien reclamó su derecho a la igualdad para estudiar en la universidad y graduarse de abogada; María Jesús Alvarado (1878-1915), quien a partir de sus propuestas sobre la educación femenina abogó por los derechos políticos de la mujer; y Magda Portal (1900-

1989), quien desde su militancia político-partidaria intervino activamente en la defensa del derecho al sufragio femenino.

Cuando Trinidad María Enríquez decidió estudiar derecho (entonces jurisprudencia), los estudios superiores para la mujer no estaban permitidos. Recién el 07 de noviembre de 1908 se aprobó la Ley N° 801 que facultó el ingreso de las mujeres a universidades. Sin embargo, como resultado de su solicitud presentada en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Cusco, Enríquez logró mediante una resolución suprema, que 34 años antes, se le autorice para cursar estudios universitarios. Más aún, esta resolución dispuso su publicación para que sirva de regla general. Es decir, para que pueda ser invocada por otras mujeres. Así resolvió:

que es deber del Gobierno, conforme al espíritu y tendencias de las leyes de la República, procurar todas las facilidades posibles a fin de obtener la más amplia propagación y difusión de las luces en todas las clases sociales, sin distinción de sexos ni condiciones especiales: que el art. 14 de la Constitución y el 10 del código civil citados por el rector de esa Universidad en la precedente resolución de 28 de Febrero último, lejos de contrariar tienden más bien á (sic) favorecer el propósito de la recurrente: que aun suponiendo que las leyes vigentes prohibiesen á (sic) las mujeres (sic) el ejercicio de ciertas profesiones públicas, en el presente caso solo se solicita el permiso para ingresar á un establecimiento nacional, con el objeto de aprender é instruirse en los diversos ramos científicos que en él se suministran, se declara: que D.^a Trinidad M. Enríquez está expedita para inscribirse en la matrícula de la Facultad de Jurisprudencia de cualquiera Universidad nacional, en donde se preste la enseñanza facultativa ó profesional en el modo y forma designados por el Gobierno, debiendo previamente llenar todas las condiciones y requisitos que prescriben las disposiciones vigentes.
Publíquese para que sirva de regla general y regístrese.- Rúbrica de S.E.- Sánchez
(Resolución Suprema del 3 de octubre de 1874. En Ramos y otro 2017: 119).

De esta manera, Enríquez además de conseguir su anhelo de estudiar Jurisprudencia y de ser “la primera mujer que estudió en una universidad” (Guardia 2013: 206), logró una decisión oficial que reconocía la no discriminación por razón de sexo en materia de acceso a la educación superior. No obstante, como se aprecia de la resolución suprema Enríquez recibió autorización para estudiar, más no para ejercer su profesión una vez que la culminara.

Ramos y Baigorria sostienen que Enríquez inició sus estudios superiores un año más tarde en 1875 (2017: 70) y que luego de su culminación, en 1878, “recurre al Congreso, a efectos de ser declarada apta para: 1.º) obtener los grados

académicos de bachiller, licenciado y doctor; 2.º) hacer los dos años de práctica en un estudio forense ; y 3.º) recibirse en una de las Cortes Superiores, “con los cargos anexos á la noble profesión, sin restricción alguna” (sic) (2017:81).

Este pedido fue promovido por el diputado Francisco Gonzales, obrero de la sociedad de artesanos del Cusco (Ramos y otro 2017: 81). Ello, dio inicio a todo un vía crucis legislativo y judicial que no logró concretar las aspiraciones de esta intelectual cusqueña. Al pasar el caso a sede judicial, por remisión del Congreso, se cuestionó el derecho a la educación de la mujer y por mayoría de los integrantes de la Corte Superior de Lima se resolvió que no debía “expedirse una ley general concediendo á las mujeres el ejercicio de la profesión (...) porque no sería conveniente cambiar en nuestra legislación las bases sobre las cuales se halla establecida la familia y las que se refieren a sus relaciones con la sociedad” (En Ramos y otro 2017: 139).

Más allá de este resultado, los esfuerzos de Enríquez sirvieron para plantear el debate normativo sobre la igualdad de la mujer y cuestionar la tutela que prevalecía sobre ellas (2017: 82-91). Se analizó por ejemplo, si bajo el término hombre se comprendía también a la mujer o si existían leyes que excluyeran a las mujeres de la posibilidad de ser abogadas, Enríquez sostuvo que “la ley civil jamás prohibió en absoluto a las mujeres el ejercicio de la abogacía (...) Invocaba también el infaltable precepto constitucional que garantizaba la igualdad de todos ante la ley” (Ramos y otro 2017: 85 y 92).

Siguiendo los pasos por la defensa de la igualdad, el 28 de octubre de 1911, María Jesús Alvarado Rivera dictó en la Sociedad Geográfica de Lima una conferencia sobre El Feminismo, cuyo eje central era el derecho a la educación desde la perspectiva del reconocimiento de la igualdad de la mujer. En la conferencia, destacó entre las situaciones de injusticia que afectaban a las mujeres, el no ser consideradas como titulares de los derechos políticos:

Y no obstante el indiscutible patriotismo de la mujer, se le niegan los derechos políticos, se le prohíbe la intervención directa en los asuntos nacionales, en las decisiones que causan la grandeza o la ruina de la patria; se le concede el voto al más ignorante, venal y pervertido patán, y se le niega a la mujer ilustrada, proba y

honrada –como dice Stuart Mill. ¿No es esto una tremenda aberración? Se niega a la mujer el voto, pero se la admite como reina, ¿no es esto una contradicción? (Alvarado 2012: 14).

Alvarado argumentó que el Feminismo buscaba combatir “la pretendida inferioridad de la mujer, y a las leyes que como a tal la consideran no se fundan en ningún principio científico, en ninguna verdad real, sino simplemente en inveterados hábitos, en injustos prejuicios sociales” (2012: 14). En su conferencia reconocía que a inicios del siglo XX, el Feminismo peruano se presentaba más bien en el campo intelectual, reconociendo a diversas mujeres destacadas como Flora Tristán; Carolina Freire de Jaime, Mercedes Cabello de Carbonera, Clorinda Matto de Turner, Amalia Puga de Lozada; Teresa Gonzales de Fanning, Elvira García y García, Dora Mayer y Zoila Aurora Cáceres, entre otras (2012: 17-18).

Asimismo, estableció un vínculo entre lo que hoy llamaríamos la autonomía de la mujer y el reconocimiento de sus derechos:

La liberación intelectual, moral y económica de la mujer traerá como consecuencia lógica y precisa, el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, su dignificación y emancipación completa, como lo exige la justicia que inspira las leyes modernas.

Y para llegar a la realización de este hermoso ideal, no hay más medio que la educación (...) (1912:19).

Para Maritza Villavicencio, las propuestas de María Jesús Alvarado eran cercanas al “planteamiento liberal acerca de la emancipación social de la mujer del siglo pasado⁵⁶ y con los movimientos sufragistas que coetáneamente se desarrollaban en Europa y Estados Unidos” (1992: 176). Por ello, es reconocida como una pionera del Feminismo en el Perú, desde el cual puso en agenda la necesidad de reconocer la igualdad de las mujeres:

El principio fundamental del Feminismo es la igualdad de la potencialidad mental y de la habilidad para el trabajo del hombre y la mujer, igualdad como ya lo hemos visto, probada irrefutablemente por la historia, y hasta por la somera observación de la vida diaria, por cuya identidad de personalidades, es de absoluta justicia que sean iguales ante la ley, libertándose la mujer de la forzosa y muchas veces tiránica y cruel tutela del hombre, que ningún derecho tiene a ejercer supremacía en la pareja humana (Alvarado 1912: 9).

⁵⁶ En alusión al siglo XIX.

Y en base a este principio, las reformas que propuso, desde el Feminismo, en relación a la igualdad fueron:

1ª dar mayor amplitud y facilidades a la educación de la mujer, desarrollando su intelecto y aptitudes de igual manera que en el hombre; 2ª darle acceso a los empleos públicos y profesionales liberales, para que pueda subsistir por sus propios esfuerzos, mejorando su condición económica y social; 3ª que se le conceda los mismos derechos civiles que al varón, libertando a la mujer casada de la independencia del esposo, a que la ley la somete, privándole de los derechos de que goza de soltera; 4ª que se le otorguen los derechos políticos para poder intervenir directamente en los destinos nacionales, como miembro inteligente y apto que es del Estado (Alvarado 2012: 9).

Las reformas eran de carácter integral, pues María Jesús Alvarado consideró no solo la igualdad de derechos civiles y políticos de las mujeres y hombres; sino también la igualdad de los derechos de la mujer en el matrimonio, en claro cuestionamiento a las disposiciones del Código Civil de 1852, entonces vigente, que ubicaba a la mujer casada en situación de inferioridad, quedando obligada a “obedecer al marido” (artículo 175). Asimismo, al referirse a los derechos políticos era evidente que no solo aludía al sufragio activo, sino también al pasivo; es decir al derecho a ser elegida y asumir cargos públicos.

En línea con su pensamiento, en 1914 fundó la que, se considera, fue la primera organización feminista⁵⁷, *Evolución Femenina*, cuya “acción principal estuvo relacionada con la modificación del Código Civil de 1852 referido al derecho de matrimonio y familia, y, el reclamo por la presencia de las mujeres en la vida pública” (Salazar 2001: 97). Sara Beatriz Guardia resume los objetivos de *Evolución Femenina* en dos: “la incorporación de la mujer al trabajo, y conseguir la igualdad jurídica. Iniciando así, el derecho al sufragio, la educación y el acceso a cargos públicos” (2013: 244).

Tanto *Evolución Femenina*, como *Feminismo Peruano* (1924) impulsado por Zoila Aurora Cáceres⁵⁸, fueron organizaciones que abogaron por el derecho al

⁵⁷ Cfr: Villavicencio 1992: 177 y Guardia 2013: 244.

⁵⁸ Zoila Aurora Cáceres (1877-1958) es reconocida como una de las representantes del feminismo católico que activó en favor del sufragio femenino y otros derechos de las mujeres (Valdivia 2018: 143).

sufragio de la mujer en contextos políticos muy difíciles y ante una sociedad muy reacia a reconocer la igualdad de las mujeres.

Desde la militancia partidaria, se considera como un personaje emblemático a Magda Portal, poetisa, fundadora de “la célula del movimiento antiimperialista y antioligárquico que después se convertiría en el Partido Aprista” fundado en 1930 (Guardia 2013: 293). Desde entonces hasta 1948, fecha en que renuncia a su organización política, Portal fue integrante del Comité Ejecutivo Nacional del APRA y “presidió la Primera Convención de Mujeres del partido a la que asistieron mujeres de todo el país (Entrevista a Magda Portal, en: Guardia 2013: 294).

Las reivindicaciones planteadas por ella, y otras mujeres del partido, no fueron respetadas por la dirigencia aprista en el debate de la Asamblea Constituyente que formuló la Constitución de 1933, a pesar que el primer Congreso nacional del partido aprista incluyó en su programa mínimo los planteamientos de las mujeres formulados en dicho Congreso y que fueron recogidos por Magda Portal en el Apéndice 1 de su libro *El Aprismo y la Mujer*:

En el orden político, la mujer podrá elegir y ser elegida en la misma forma que el hombre, desde los 18 años.

(s/f: 14)

En el orden administrativo, la mujer podrá desempeñar todos los cargos públicos, para los cuales demuestre estar capacitada, ya que la administración en el Estado Aprista, será exclusivamente técnica y especializada.

En el orden educacional, la mujer tendrá las mismas posibilidades de cultura que el hombre (...) (s/f: 58).

Conforme señala Villavicencio, la “propuesta del voto femenino universal fue sustituida por la del voto calificado, entendiéndose que estaban aptas para éste las mujeres que realizaban un trabajo manual o intelectual, descalificando para ejercer este derecho a las mujeres “parasitarias” (léase amas de casa) de las clases altas y medias a las que se les atribuía una posición política conservadora” (1992: 173). “En 1948, Magda Portal renunció al APRA y al Comando de Mujeres Apristas porque las conclusiones del Segundo Congreso contenían el siguiente enunciado: Las mujeres no son miembros activos del Partido Aprista porque no son ciudadanas en ejercicio” (Guardia 2013: 302).

Trinidad María Enríquez, María Jesús Alvarado y Magda Portal, expresan tres íconos femeninos que aportaron al debate de la igualdad y no discriminación contra las mujeres en el Perú, que antecedieron los debates constitucionales por el derecho al sufragio y, en general, por el reconocimiento del derecho a la igualdad de la mujer. La primera lo hizo a través de su reclamo administrativo, normativo y judicial por su derecho a la educación superior y a ejercer la profesión jurídica; la segunda, utilizando como herramienta el Feminismo, cuyo principio fundamental es la igualdad de la mujer; y, la tercera, a través de su activismo político como militante partidaria. No podían hacerlo de otro modo, pues hasta algo más de la mitad del siglo XX, las mujeres en el Perú no eran reconocidas como ciudadanas.

3.2. Protección constitucional del derecho a la igualdad política

A lo largo de su historia constitucional, el Perú ha tenido un total de doce constituciones desde 1823; aunque se reconoce que el constitucionalismo peruano se inició con la Constitución de Cádiz de 1812 (Ramos 2017: 25).

Las diez primeras Constituciones peruanas no contemplaron normas explícitas sobre el derecho a la igualdad de la mujer. La carta número diez, es decir la Constitución de 1933, fue la que por primera vez reconoció el sufragio de la mujer; aunque limitado a la esfera municipal. La reforma constitucional de dicha Carta, producida mediante la Ley N° 12391 del 7 setiembre de 1955, introdujo por primera vez en la normativa constitucional el derecho a la igualdad política, al reconocer el derecho al sufragio y la ciudadanía a las mujeres. No obstante, por las condiciones que se exigían, entonces, para el ejercicio de la ciudadanía, este reconocimiento estuvo limitado a un reducido número de mujeres: las mayores de edad (21 años), las casadas mayores de 18 años y las emancipadas. Asimismo, limitó el derecho de sufragio para quienes supieran leer y escribir (artículos 84 y 86 reformados, de la Constitución Política del Estado de 1933).

Fue la Constitución de 1979, la que incorporó por primera vez en un texto constitucional el derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación por razón de sexo, dentro del Título I sobre derechos y deberes fundamentales de la persona. De esta manera, se puede afirmar que la igualdad política de la mujer ha evolucionado progresivamente.

Un primer hito, se produce en 1933 con el reconocimiento del voto municipal restringido a un universo de mujeres que cumplían con determinadas condiciones contempladas en la Constitución de entonces. Un segundo hito, se produce en 1955 con la reforma constitucional que reconoce la ciudadanía a las mujeres, aunque todavía las personas analfabetas –en su mayoría mujeres– estaban excluidas de este derecho; por tanto, sólo se había ampliado la igualdad para un sector limitado de mujeres. Un tercer hito, puede ser ubicado en 1979 con la universalización del derecho al voto y el reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad y no discriminación para las mujeres. Un cuarto hito, se produce en 1997 con la aprobación de las leyes sobre cuotas en las listas de candidaturas a diversos cargos de elección popular y, como resultado de su aplicación, se logra ampliar la representación de mujeres en el Congreso de la República, los Consejos Regionales y los Concejos Municipales. Esta medida de acción afirmativa se constitucionalizó con la reforma del año 2002, momento que consideramos como quinto hito.

Perú: Hitos en el avance de la igualdad política de la Mujer



Luego de varias elecciones nacionales, regionales y locales realizadas desde la aprobación de la cuota, el porcentaje de representación femenina no ha logrado superar la cuota mínima vigente, es decir el 30%.

3.2.1. Primer hito: El voto municipal de la mujer, la Constitución de 1933

Conforme se ha afirmado, la igualdad política de la mujer peruana ha ido evolucionando de manera progresiva, ubicándose como primer hito constitucional a la Carta de 1933, sancionada por el Congreso Constituyente de 1931 y promulgada el 9 de abril de 1933 por el Presidente de la República de entonces, Luis M. Sánchez Cerro.

Si bien, desde el siglo XIX existieron demandas por el reconocimiento del derecho a la igualdad de la mujer, como las citadas en el acápite 3.1., el primer debate constitucional sobre la materia se produce en el Congreso Constituyente desarrollado durante los años 1931 y 1932. Como afirma Karen Poulsen “fue la primera tribuna oficial en la cual se discutió de manera sostenida la posibilidad de otorgarles derechos políticos y ciudadanía a las mujeres” (2018: 97). Entonces, “los únicos países que habían otorgado el sufragio femenino, en todo el Continente Americano, eran Canadá (excepto la provincia de Quebec) en 1918, Estados Unidos, en 1920, y Ecuador, en 1929” (Aguilar 2002: 129).

El Dictamen en Mayoría de la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1931, acordó conceder el voto a la mujer peruana:

Por primera vez en el Perú, las mujeres son llamadas a la función del sufragio. Y quiere la Comisión dejar constancia de que esta iniciativa ha sido perfectamente espontánea y basado solo en postulados de equidad, justicia y utilidad social.

(...)

La Comisión no encuentra motivo para establecer ninguna diferencia respecto de la capacidad política entre el hombre y la mujer. Concedido el derecho de sufragio al hombre, la supresión de ese derecho en la mujer, envuelve flagrante error y notoria injustificación.

La mujer tiene, tanto como el hombre, interés directo en la marcha próspera del Estado, y hay que darle, en consecuencia la aptitud para que lo traduzca, con el voto, en la satisfacción de las necesidades públicas (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 400).

Este dictamen, en mayoría, fue suscrito por los constituyentes: Clemente J. Revilla, L. Fuentes Aragón, Víctor Andrés Belaúnde, J.M. Mansilla, P.A. del Solar. M. Jesús Gamarra, Alfredo Herrera; E. Lozada Benavente, Gerardo Balbuena y C. Chirinos Pacheco (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 401).

Sin embargo, hubo, cinco disidentes del dictamen en mayoría en relación al voto a la mujer. El primero, J.E. Mariví quien señaló que el voto de la mujer debe ser restringido (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 401). El segundo, Manuel J. Bustamante de la Fuente se manifestó contrario a conceder el voto a las mujeres por las siguientes razones:

1º- Porque se le va a distraer de la altísima misión que está llamada a desempeñar en la sociedad y en la familia; 2º- Porque siendo la mujer tan sugestionable, su voto no va a representar una opinión independiente sino la de las personas que quieran influenciarla en beneficio de sus propias doctrinas, conveniencias o principios; y 3º- Porque se va a introducir en la familia el germen de la discordia y de su disolución. (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 401)

El tercero fue el asambleísta R. Feijó Reina quien manifestó su posición a favor del voto restringido a la mujer. Los otros dos asambleístas contrarios al voto de la mujer fueron Víctor Guevara y C. Doig y Lora, quienes expresaron su adhesión al dictamen en minoría. Este dictamen consideró que “el voto femenino no es ni una necesidad nacional ni una aspiración generalizada en la mujer peruana” (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 402).

Roisida Aguilar, identifica tres posiciones en el debate constituyente en relación al sufragio femenino: i) los constituyentes contrarios al sufragio femenino representados por el Partido Descentralista del Perú, ii) los parlamentarios apristas que defendieron el sufragio calificado o restringido y iii) el voto irrestricto de la mujer, defendido por los partidarios de la Unión Revolucionaria (Aguilar 2002: 129).

Algunos de los argumentos contrarios al sufragio de la mujer, recogidos por la misma autora a partir de las intervenciones contenidas en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931, se presentan a continuación (Aguilar 2002: 130-155):

- “la naturaleza ha dispuesto que se imponga trabajo conforme a las facultades de ella” por ello “le ha asignado el hogar, dominio de la familia y al hombre le ha señalado también la lucha y el velar por los intereses generales de los pueblos” (Manuel Ignacio Frisancho)
- “la naturaleza desde tiempos primitivos había encomendado a la mujer, ser la conservadora de la especie, del hogar, la familia y sus tradiciones”. Asimismo,

“siendo la mujer sumamente sugestionable y emotiva, su voto no sería independiente sino representaría la opinión de las personas que la rodean o sea del marido, padre, hermano, autoridad, etc.” (Manuel J. Bustamante de la Fuente)

- A consecuencia de la participación de la mujer en política “llegarían a suceder una serie de cuadros pavorosos; como luchas, lágrimas, el abandono de los menudos hijos, separación, divorcio, etc”. (Emilio Venero)
- “permitiendo el voto político a la mujer, se habría conseguido (...) sembrar la anarquía y el caos en el seno del hogar en el que los roles estarían confundidos” (Emilio Abril Vizcarra)
- “no estando emancipada la mujer en su conciencia, no teniendo el criterio sereno que requieren los asuntos del Estado y no estando libre su pensamiento de ciertos prejuicios no era posible que se le concediera el voto a la mujer” (Manuel Ignacio Frisancho)
- “no manchemos sus manos con la tinta de las huellas digitales; conservemos las manos de la mujer blancas e inmaculadas hasta que la hayamos colocado en el verdadero sitio que le corresponde” (Emilio Romero)

Sobre el particular, Paniagua señaló que entonces subsistían enormes prejuicios contra la mujer y que la propia Comisión presidida por Manuel Vicente Villarán, “creía que ésta no tenía independencia como para votar “con entera libertad” (sic)” (2003: 68). La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado (1931), afirmó que “[n]o se concede voto a las mujeres, porque sus condiciones no son propicias todavía al ejercicio de derechos políticos. La mujer peruana, en general, no se haya en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa para votar con entera libertad” (Villarán y otros 2017: 36).

La postura del voto restringido de la mujer fue argumentada por representantes del Partido Aprista-PAP. Ello, a pesar de la aprobación unánime del Pliego de Ponencias presentada por la Sección Femenina del PAP de Lima al Congreso Departamental y al Primer Congreso Nacional de dicho partido en los que se proponía “la igualdad de derechos políticos con los varones y el derecho al voto desde los 18 años”, conforme lo recoge Magda Portal en apéndice 2 de su libro *el Aprismo y la Mujer* (s/f: 59).

El dictamen de la comisión en minoría, integrada mayoritariamente por constituyentes apristas, sustentaba “que tenían derecho de sufragio todos los peruanos que sabían leer y escribir, mayores de 18 años, sin distinción de sexos;

pero que las mujeres para ejercer tal derecho deberían poseer algunos requisitos como: ser casada o madre de familia, profesional, empleada, profesora, ejercer alguna industria o comercio propio, obrera o ser autora de libros” (Diario de los Debates, citado en: Aguilar 2002: 138). Algunas intervenciones de los constituyentes recogidas por Aguilar ilustran esta postura (2002: 138-140):

- la mujer para tener el derecho al sufragio debía alcanzar su independencia económica porque la mujer que trabajaba era ‘consciente’ y sabría por quien iba a votar (Ricardo Reyna Feijóo)
- que se le dé el voto a la mujer, pero a “la mujer que trabaja y que haya sentido amargarse su espíritu por la voz del patrón o por la explotación de su esfuerzo por el capital; el voto para la mujer que estudia y que haya sentido morir sus ilusiones al beber en la fuente envenenada de la filosofía; y, así, para tantas otras mujeres que se encuentran en semejantes circunstancias: desviadas de su destino por la cobardía de los hombres y por la injusticia social” (Miguel Cuculiza)
- “nosotros sostenemos en primer término, que sólo tiene derecho político quien lo gana por su esfuerzo”; otro argumento expresado fue que “la mujer salga del hogar para obtener su derecho político y no que ella lo gane por seguir siendo una señorita” (Luis Alberto Sánchez).

Asimismo, la mencionada autora comenta que el representante aprista de Lambayeque Luis E. Heysen señaló que “el voto de la mujer que trabaja, estudia o piensa no era cuestión de edad o sexo sino era una cuestión económica y espiritual en la lucha por lograr que la ‘costilla bíblica’ se transforme en ciudadana” (2002: 140). En suma, sub valoración de la mujer como sujeto político y ciudadanía condicionada a la acreditación de estudios, trabajo o ejercicio de alguna profesión.

En cuanto a los argumentos esgrimidos por el dictamen en mayoría sobre el derecho al sufragio que apoyaba el voto irrestricto para las mujeres alfabetas, Aguilar (2002: 145), destaca los siguientes :

- La posición (de la comisión) se fundaba en los postulados de “equidad, justicia y utilidad social” ya que no se encontraba motivo alguno para establecer diferencia entre el hombre y la mujer.
- “La del voto será una de las mejores formas para canalizar el ascendrado [sic] patriotismo de la mujer en el país y para que se interese en los negocios públicos, generalmente descuidados en el Perú”.
- La participación de la mujer en la vida política mediante la emisión de su voto en las elecciones políticas tendría “el hondo sentido de una democracia sincera e

igualitaria, ajena al criterio de diferenciaciones, no sólo innecesarias, sino abiertamente injustas”.

En el debate, destacan algunos argumentos no muy lejanos de la realidad actual (por la escasa presencia de mujeres en los espacios de decisiones políticas). Por ejemplo: “Hoy, todos nosotros, señores, hacemos leyes a gusto, leyes que evidentemente, se inspiran en el bien público, pero en el bien público visto a través de nuestro criterio de hombre!” (José Matías Manzanilla, representante por Puno. En Aguilar 2002: 146).

Otros argumentos de quienes apostaban por el sufragio irrestricto de la mujer, recogidos por Aguilar (147- 149), fueron:

- “porque si el varón y la mujer conviven en el orden privado, lógicamente debe convivir en el orden público, y esta convivencia hará más sólida su vida” (Carlos E. Uceda)
- “no importaba si el voto de la mujer iba a las filas de la izquierda, eso no importaba, -decía- si se trataba de justicia por eso el sufragio debía ser general irrestricto y obligatorio. No podemos concederlo como un favor, como una gracia o un privilegio del que se pueda usar. Estamos embarcados en la lógica inflexible de la democracia integral. Puede ser que ella envuelva un riesgo, pero corrámoslo con ánimo optimista y exaltado” (Víctor Andrés Belaunde).
- Igualmente, se argumentó que “dando el voto a la mujer la Asamblea rendiría un tributo a la civilización y una reparación a la justicia y al principio de igualdad humana [y] para que el Perú llene su sagrada misión en la historia” (Lucio Fuente Aragón).

Finalmente, había dos propuestas en debate, una por el “voto amplio o voto sin restricciones” (Dictamen en Mayoría) para las mujeres alfabetas, y otra contenida en el Dictamen en Minoría, por el “voto calificado u orientado a la mujer trabajadora”. La primera propuesta fue rechazada por 71 votos contra 46 (Poulsen 2018:119). También se sometió a votación el Dictamen en Minoría, el que “fue rechazado por 82 votos contra 32” (Poulsen 2018: 120). Poulsen y Aguilar coinciden en señalar que se arribó a la propuesta del voto municipal a iniciativa del representante de San Martín del Partido Unión Revolucionaria Víctor Manuel Arévalo. En efecto, el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1931 consigna la opinión de dicho miembro de la Comisión de Constitución en relación al derecho de sufragio de las mujeres:

Por lo que respecta al voto femenino considera, que habiendo como hay, nueve o diez veces más población femenina que masculina en la República, conceder a la mujer el derecho al sufragio, sería crear un privilegio para la mujer con detrimento del varón, que es el que seguramente interviene en la vida nacional con más serenidad, reflexión y responsabilidad.

(...)

Hay otra razón que no puede dejar de anotarse. Nuestra mujer es esencialmente religiosa y como consecuencia lógica los religiosos tienen en ellas influencia decisiva. Dándole derecho a sufragio, seguramente que del ejercicio de él, resultaría un gobierno clerical o ultra montano. Correríamos entonces el riesgo de deshacer o retrogradar la natural evolución de nuestras instituciones.

Pero como, no obstante estas razones, es preciso ensayar con criterio sereno, el principio de derecho a sufragio de la mujer, el suscrito, buscando una fórmula de conciliación entre el principio y la realidad nacional, se pronuncia porque se acuerde el derecho a sufragio a la mujer, en elecciones municipales (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 405-406).

Esta posición fue ratificada en su intervención del martes 12 de enero de 1932:

Juzgando que la mujer tal como se ha expuesto ya en el largo debate que hemos sostenido, ve restringida su capacidad por su emotividad o sentimentalismo, por su misticismo y por otras razones, inclusive la desigualdad biológica; y con el objeto de que la Asamblea no se presentara ante el país y ante el extranjero mismo como un Parlamento estacionario o retrógrado, que no da cabida a las nuevas tendencias y doctrinas, he opinado en un dictamen que obra en la Mesa –y que no voy a tratar de fundamentarlos verbalmente, porque entiendo que la Cámara está ya cansada de discursos–, porque a la mujer se le acuerde el voto municipal (Congreso Constituyente de 193, Tomo I: 727)

Tanto el debate sobre el sufragio de las mujeres como la alternativa planteada por el constituyente Arévalo no se enfocaron en el reconocimiento del derecho a la igualdad; sino por el contrario en consideraciones relativas a la ubicación social de la mujer, al rol que le correspondía en la familia y la sociedad, en prejuicios sobre sus capacidades para el ejercicio responsable del sufragio (lo que hoy denominaríamos prejuicios de género); o en la imagen que se tendría del Parlamento peruano a nivel internacional al haberse rechazado el voto para la mujer. En este marco se ubica lo que denomina Aguilar como “[u]na solución de transición: el voto femenino solo para las municipalidades” (2002:152).

En consecuencia, la Constitución de 1933 sólo avanzó en un paso formal inicial hacia la igualdad de oportunidades en política para la mujer al constitucionalizar el derecho de las mujeres de participar en elecciones municipales. El artículo 86 de dicho texto constitucional quedó redactado así:

Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría (Constitución de 1933, en: Biblioteca Jurídica del Bicentenario 2017: 511).

Esto significa que la primera aproximación a los derechos políticos de las mujeres peruanas, cuando no se trataba de una mujer mayor de edad que entonces debía tener 21 años, estuvo vinculada a su enlace con un varón; pues para poder ejercer el voto municipal debía haber estado casada o haber dejado de estarlo o haber tenido un hijo; ello sin importar que fueran menores de edad. Cualquiera de estas condiciones adicionales les otorgaba también el derecho al sufragio en elecciones municipales (Bermúdez 2008b: 12).

Lamentablemente, este derecho sólo quedó como un dato histórico pues no hubo elecciones municipales sino hasta 1963 (Villanueva 2010: 20). En el mismo sentido, Delfina Gonzáles del Riego sostiene que “la norma en la práctica, fue letra muerta, de un lado por no haberse reglamentado la ley y de otro por las interrupciones de la vida democrática con los golpes militares. Las primeras elecciones municipales, después de las de 1912, se celebraron en 1963” (2006: 35), año en que ya la mujer había adquirido la condición de ciudadana y el derecho al sufragio amplio.

3.2.2. Segundo hito: la ciudadanía de la mujer peruana, reforma constitucional de 1955

Entre el reconocimiento del derecho de la mujer al voto municipal y el año 1955, oportunidad en que se le reconoce como ciudadana con derecho al sufragio para participar en todas las elecciones políticas, las mujeres continuaron demandando su derecho de igualdad política. Simultáneamente, a nivel internacional se avanzaba en la adopción de normatividad protectora de los derechos humanos. Así, se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, que proclamó que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 que reconoció el derecho a la igualdad ante la ley sin distinción de sexo,

y el derecho de tomar parte en el gobierno de su país. Ese mismo año, en la Novena Conferencia Interamericana de la OEA se aprobó la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer que, conforme se ha desarrollado en el acápite 2.1.2, establece que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo (artículo 1).

Asimismo, el 20 de diciembre de 1952, la Organización de Naciones Unidas abrió a la firma y ratificación de los Estados, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que establece el derecho de las mujeres a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres (Artículo I), a ser elegibles para todos los organismos públicos electivos (Artículo II) y a ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas establecidas en la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (Artículo III). Si bien estas normas internacionales fueron ratificadas por el Estado peruano años más tarde⁵⁹, al momento de la aprobación del sufragio de la mujer en el Perú, existía un contexto internacional que adoptaba estándares internacionales para el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres, incluida la igualdad política. En palabras de Sara Beatriz Guardia “hubo un clima más propicio para el reconocimiento de los derechos de las mujeres, a partir del principio de la igualdad de derechos humanos de la carta de las Naciones Unidas” (2013: 303).

En este contexto, el reconocimiento de la ciudadanía y del derecho de sufragio para la mujer peruana llegó a través de una reforma constitucional de la Carta de 1933. Esta modificación se produjo a iniciativa del poder ejecutivo que presentó un proyecto de ley, siendo Presidente de la República Manuel A. Odría (Aguilar 2003: 147). El proyecto presentado fue aprobado en dos legislaturas ordinarias, tanto en diputados como en senadores, con lo que se modificó la Constitución, mediante Ley N° 12391, promulgada el siete de septiembre de 1955. Esta ley concedió el voto a la mujer otorgándosele la ciudadanía. Los

⁵⁹ Ver acápite 2.1. Protección internacional del derecho a la igualdad.

artículos de la Constitución modificados fueron el 84°, 86° y 88° de la Constitución, que reconocían: i) la condición de ciudadana a la mujer; ii) el derecho de sufragio a los ciudadanos que supieran leer y escribir; así como, iii) la obligatoriedad de la inscripción en el registro electoral y el voto para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años y facultativo para los mayores. Dichos artículos constitucionales quedaron, en adelante, como sigue:

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

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

Artículo 88°.- El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años y facultativo para los mayores de esa edad.

El voto es secreto.

El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad. (Constitución de 1933, en Biblioteca Jurídica del Bicentenario 2017: 511).

Luego de promulgada la Ley N° 12391, las mujeres acudieron a inscribirse en el Registro Electoral, teniendo en cuenta que en el año siguiente -1956- estaban programadas las elecciones presidenciales y parlamentarias. En el primer padrón electoral en el que se incluían a las nuevas ciudadanas se registraron un total de 1,575,741 electores, de los cuales 34% eran mujeres y 66% hombres (Aguilar 2003: 150).

Las mujeres, en tanto ciudadanas plenas, participaron en las elecciones de 1956 en calidad de “electoras, miembros de mesa –titulares y suplentes- y candidatas. Su incursión en la política fue un reto que debían superar” (Aguilar 2003: 152). Como resultado de las elecciones el Parlamento peruano contó por vez primera con nueve mujeres: una en la Cámara de senadores y ocho en la de Diputados.

Perú: Presencia de las mujeres en el Parlamento 1956-1963

Cámaras	Total representantes	%	Hombres	%	Mujeres	%
Senadores	54 escaños	100	53	98%	1	2%
Diputados	182 escaños	100	174	96%	8	4%
TOTAL	236 escaños	100	227	96%	9	4%

Fuente: Aguilar 2003: 154. Elaboración propia.

Aunque esta reforma constitucional significó la conquista de la ciudadanía para las peruanas y permitió que ingresaran las primeras mujeres al Parlamento, por lo que constituye un segundo hito importante en la igualdad política de la mujer; todavía las personas analfabetas (mayoritariamente mujeres) estaban excluidas de este derecho y tendrían que esperar casi un cuarto de siglo adicional para sumarse al cuerpo electoral.

3.2.3. Tercer hito: el voto universal y la igualdad y no discriminación de la mujer. Las Constituciones de 1979 y 1993

La Constitución de 1979, aprobada en la Asamblea Constituyente de 1978-1979, fue la que amplió el cuerpo electoral a todas las personas mayores de 18 años, alfabetas o no. El artículo 65º de la Constitución de 1979 estableció que:

Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral.

Tienen derecho de votar todos los ciudadanos que estén en el goce de su capacidad civil.

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

En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley (Constitución de 1979, en: Biblioteca Jurídica del Bicentenario 2017: 571-572).

Esta disposición constitucional amplió la ciudadanía para las mujeres y universalizó el derecho al voto para todos los y las nacionales mayores de edad, sin ninguna otra condición. Por esta razón, la Constitución de 1979 constituye un tercer hito en el avance hacia la igualdad. Adicionalmente, su importancia para las mujeres radica en que se trata de la primera Constitución peruana que reconoce el derecho a la igualdad sin discriminación alguna por razón de sexo, entre otras categorías:

ARTÍCULO 2º. Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma.

El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón (Biblioteca Jurídica del Bicentenario 1821-2021, 2017: 555)

Este artículo formó parte del Capítulo I, del Título I, denominado Deberes y Derechos Fundamentales de la Persona. Las Constituciones anteriores ubicaban el derecho a la igualdad ante la ley bajo las garantías constitucionales (1823, 1826 y 1834); las disposiciones generales (1828); las garantías individuales (1839, 1856, 1860 y 1867); y las garantías nacionales (1920 y 1933, en este último caso bajo garantías nacionales y sociales); pero no hacían referencia alguna a la prohibición de la discriminación por sexo⁶⁰. En esa medida, resulta importante recoger algunos elementos del debate que se produjo en la Asamblea Constituyente de 1978-1979. El artículo en comentario fue debatido en la Comisión Principal de Constitución de dicha Asamblea y de la revisión del Diario de los Debates se puede inferir que no existió mayor claridad sobre los alcances de este derecho en relación a la mujer y menos aún en lo relativo a la no discriminación (Bermúdez 1995: 41). A continuación se recoge lo central del debate en relación a la igualdad, contenido en el Diario de Debates de la Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente 1978-1979.

Inicialmente se planteó una fórmula de carácter general que no incluía una mención explícita a la igualdad de la mujer y el hombre. El texto propuesto a debate decía que toda persona tiene derecho “A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión, opinión, idioma o por cualesquiera otras circunstancias personales o sociales” (Tomo I, 1985: 241). En el primer debate de la propuesta no se llegó a ningún acuerdo. El constituyente Roger Cáceres Velásquez, en la 16ª Sesión del 13 de diciembre de 1978, propuso incluir la igualdad de oportunidades, además de la igualdad ante la ley, y que debía removerse cualquier hecho que las impidiera (Tomo I, 1985: 242). En el intercambio, el constituyente Cornejo Chávez se comprometió a elaborar una fórmula alternativa y afirmó:

No creo que la justicia completa consista en la igualdad. La justicia protege a los desiguales para igualarlos. Si, por ejemplo, nosotros decimos que todos son iguales ante la ley, norma especial de protección a los impedidos, naturalmente que ellos no son iguales ante la ley. No pueden ser tratados por la ley igual como

⁶⁰ Cfr. Anexo 3: Tratamiento Constitucional de la igualdad y la Ciudadanía en el Perú.

se trata a un capaz. Tiene que tratarlos de manera privilegiada para igualarlos ante la ley (...)

La verdad filosófica, doctor Sánchez, es el principio de igualdad de la ley que es precisa. No creo que se viola cuando se trata de ayudar al impedido, al contrario se le ayuda para que pueda cumplirse la igualdad ante la ley. Sigue valiendo el principio universal a quienes discutimos el informe y tengo una fórmula para emplazarlo (Tomo I, 1985: 242).

En la 20ª Sesión realizada el 30 de enero de 1979, el constituyente Cornejo Chávez presentó la siguiente propuesta:

CAPITULO I

Derechos de la Persona

2. A la igualdad ante la ley.

Este principio no excluye el deber del Estado de cautelar de modo especial los derechos de quienes se encuentran en condiciones de inferioridad o incapacidad por causas físicas, mentales o sociales (Tomo III, 1985: 36)

Al fundamentarla, Cornejo Chávez sostuvo lo siguiente:

La posición que inspira este texto es que la justicia no consiste en tratar igualmente a los desiguales, sino en tratar desigualmente a los desiguales para igualarlos. En otros términos, el derecho debe de prestarle más amparo al débil que al fuerte. Por ejemplo, un enfermo mental no es tratado por la ley al igual que un sano, ésta le rodea de garantías, le pone un curador, no permita que se le disponga fácilmente, etcétera. No solamente hay inferioridad mental, también hay el caso de la inferioridad física, derivada de la minoridad, y también de la minoridad de tipo social. Por ejemplo, el Derecho Agrario considera una función tuitiva del Derecho a favor del campesino; en la relación laboral se considera sujeto débil al servidor y no al empleador; en la relación marido-mujer, se ha considerado a la mujer sujeto débil; o sea situaciones de tipo social que no se refieren al incapaz propiamente dicho, pero que exigen un amparo social de la ley. Esos serían los casos en que la ley le presta un apoyo especial al que considera sujeto débil de la relación por causas no mentales ni físicas, sino sociales (Tomo III 1985: 36-37).

Lo que planteaba el constituyente era “un amparo especial al más débil, porque es un enfermo mental, un deficiente físico o porque su situación social es de desamparo” (Tomo III, 1985: 37). Para él, la situación de la mujer casada era la misma que la del campesino o la del obrero en relación al propietario de la tierra o su patrón, respectivamente; para quienes planteaba un amparo legal especial (Bermúdez 1995: 42). En rigor, en esta argumentación más que abogar por derechos iguales para la mujer, proponía una protección legal ante una relación desigual que reconocía como *una minoridad de tipo social*.

En la 31ª Sesión de la Comisión, realizada el 9 de abril de 1979, se revisaron las modificaciones del Título I, Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona, Capítulo I, De la Persona, artículos 1º, 2º, 3º y 3ºA. La fórmula propuesta para el artículo 2, numeral 2, establecía el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

2. A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de raza, religión, opinión o idioma.
El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La Ley no reconocerá a la mujer menores derechos que al varón (Tomo V, 1985: 286-287)

Lo que el proponente quería dejar en claro es que la mujer no tendría menos derechos que el hombre, pensando en su necesaria protección. Al respecto, en el mismo Diario de Debates se recoge las intervenciones del constituyente Ramírez del Villar y del Presidente de la Comisión Luis Alberto Sánchez que muestran el estado del debate nacional de la época en torno a la situación de la mujer y el derecho a la igualdad:

El señor RAMIREZ DEL VILLAR.- El texto, tal como está aprobado por la Comisión es el texto de las Naciones Unidas, o sea la Declaración Universal, y todo el mundo entiende que los derechos son iguales. En razón de sexo establece una desigualdad en sólo un aspecto, que es el de la maternidad.

El señor PRESIDENTE.- Hay una diferencia que sugiere el doctor Cornejo, que la jubilación es sólo a los veinticinco años de servicios para las mujeres y para nosotros a los treinta. De manera que si hay igualdad, la mujer sale perjudicada. En jornada de trabajo también la mujer se jubila a los cincuenticinco años y el hombre más tarde.
Creo que habría que poner una precisión porque si no, realmente la perjudicaríamos, aunque perjudicar a una mujer es natural; pero no en este caso” (Tomo V 1985: 287).

Resulta interesante que el debate constituyente se centrara en aquellos supuestos beneficios de los que gozaba la mujer, en contraste con el hombre, y no en aquellos aspectos en los que había sido excluida y discriminada a lo largo de la vida republicana como el derecho a la igualdad en las relaciones de pareja o en el ejercicio de cargos públicos y la propia condición de ciudadana. Más aún, la última frase del Presidente de la Comisión, Luis Alberto Sánchez, expresa una visión discriminatoria contra las mujeres que ayuda a comprender la naturalización de la violencia contra ellas. Esta visión del constituyente Sánchez

se reitera más adelante cuando el proponente (Cornejo) vuelve a dar lectura a la fórmula sugerida que culmina con la frase “[!]a ley no reconocerá a la mujer menores derechos que al varón”. El constituyente Sánchez reaccionó diciendo “[t]ampoco puede tener más, doctor Cornejo, pero tampoco tiene mejores derechos y si los tiene se los amputamos” (Tomo V 1985: 287).

Finalmente, la Comisión aprobó el planteamiento del constituyente Cornejo, que recogía los aportes de su colega Cáceres Velásquez en lo relativo a la igualdad de oportunidades, y el texto quedó como sigue:

ARTICULO 2º.- Toda persona tiene derecho:
2. A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma.
El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón (Constitución de 1979, en: Biblioteca Jurídica del Bicentenario 2017: 555).

Adicionalmente, la Carta Constitucional de 1979 incluyó la igualdad de trato de mujeres y hombres en materia laboral en el artículo 43, cuyo segundo párrafo disponía que “[e]l trabajador, varón o mujer, tiene derecho a igual remuneración por igual trabajo prestado en idénticas condiciones al mismo empleador” (Constitución de 1979, en: Biblioteca Jurídica del Bicentenario 2017: 567). En cuanto a los derechos políticos, se desarrollaron en el Capítulo VII del Título I. El artículo 65º de la Constitución, al disponer que: “[s]on ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años” y que “[p]ara el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral”, universalizó el derecho al voto para todos los y las nacionales, momento de la historia constitucional que significó una ampliación importante del electorado al no incluirse ninguna condición o requisito adicional para el reconocimiento de la ciudadanía.

Este mandato constitucional se vio reforzado para las mujeres, con la aprobación de la CEDAW por parte del Estado peruano en 1982 y un conjunto de tratados internacionales sobre derechos humanos, conforme se indica en el acápite 2.1.1.

La Constitución de 1993, aún vigente, mantiene el estándar de ciudadanía establecido en la Carta de 1979 y, al momento de su aprobación por el Congreso Constituyente Democrático no introdujo ninguna norma que significara un

avance respecto de la igualdad política de la mujer. Por el contrario, eliminó el segundo párrafo del artículo 2, inciso 2 de la Constitución de 1979 que decía: “[e]l varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”. La propuesta del artículo recortado fue debatida en la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente Democrático-CCD, instalado luego del golpe de estado del 05 de abril de 1992 como resultado de la presión internacional para que el Perú retorne al cauce democrático.

En la 4a. Sesión (matinal) de la referida Comisión, realizada el 21 de enero de 1993, se debatió la disposición constitucional relativa al derecho a la igualdad. El congresista del partido oficialista (Nueva Mayoría-Cambio 90) Carlos Ferrero Costa sustentó el recorte del segundo párrafo del inciso 2 del artículo 2 de la Constitución de 1979, de la siguiente manera:

Quisiera explicar, señor Presidente, por qué hemos omitido el segundo párrafo de este inciso de la Constitución de 1979, donde señala que el varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades y que la ley reconoce a la mujer derechos ni menores que al varón.

Estimábamos, señor, que el segundo párrafo era redundante al primero, porque si no hay discriminación por razón de sexo, tampoco la puede haber entre el hombre y la mujer; de tal manera que repetir lo mismo era redundante (...)

Lo que queremos mencionar es que aquí habría una situación en la que, por interpretación, ha estado entendiéndose que la mujer si puede tener derechos superiores al varón; lo cual, además, contradice lo que expresa en su primera parte ese mismo inciso (...) Dado que para nosotros ya no está en discusión la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, no resulta necesario entrar a hacer precisiones de esta naturaleza (...) (Congreso Constituyente Democrático 1993: 97).

Cerró su intervención resumiendo las modificaciones principales al texto de la Carta del 79, la primera de las cuales fue la supresión de la segunda parte del inciso 2, en la que, en opinión de los proponentes “se establecía un régimen privilegiado para la mujer” (Congreso Constituyente Democrático, 1993: 97). Sólo los congresistas Roger Cáceres Velásquez y Lourdes Flores Nano se expresaron a favor de mantener el artículo; aunque desde diversas aproximaciones.

El señor CÁCERES VELÁSQUEZ, Roger (FNTC).- (...) Tenemos en el mismo texto constitucional, que dejar abierta la posibilidad de que haya una legislación distinta para mujeres y hombres. Si escuchan a la doctora Martha decir que está por la supresión de esta parte, creo que no sería bien comprendida por las propias damas del Perú. En todo caso, estoy viendo por ella, es solidaridad con la distinguida colega (...) (Congreso Constituyente Democrático 1993: 99).

Además del comentario mencionado, Cáceres Velásquez propuso una nueva redacción del párrafo en el siguiente sentido “[e]l varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades, sin perjuicio de las disposiciones que conciernen a sus diferencias de sexo” (Congreso Constituyente Democrático, 1993: 99). Su argumento se centraba en que había legislación diferente para la mujer, por ejemplo la edad de jubilación o el derecho al descanso. Por su parte, la postura de Lourdes Flores Nano en el sentido que se mantenga el segundo párrafo del inciso 2 de la Constitución del 79 se fundamentaba en las siguientes razones:

En primer lugar ha contribuido a la clara modificación de la legislación civil. Subsistían en el año 90, cuando ingresé como diputada de la nación, dos o tres normas que contenían discriminaciones legales; yo conseguí la derogatoria de dos: la pertinente al Código de Comercio (...).

Dicho dispositivo exigía autorización para ejercer el comercio y una serie de disposiciones sobre la materia, que fueron derogadas finalmente por el Código Procesal Civil en una disposición.

La otra tenía que ver con la propiedad agraria, donde se exigía la condición de ser varón y jefe de familia para ser adjudicatario de tierras agrarias, tema que quedó superado por la derogatoria del Decreto Ley N°. 17716.

...en segundo lugar, contiene un tema jurídico que me parece interesante, y es el denominado “discriminación activa” (sic). Es decir, hay la posibilidad o no de que la legislación pueda contemplar, en razón de la realidad del país –donde en verdad todavía subsisten diferencias, más que legales, entre varones y mujeres, salvo en estos casos aislados-, derechos mayores para la mujer que para el varón (Congreso Constituyente Democrático 1993: 104).

La congresista Flores Nano se estaba refiriendo a lo que en algunos países, especialmente europeos, se conoce como discriminación inversa⁶¹; es decir, a las medidas de acción positiva o afirmativa. En este contexto, Flores introduce en el debate constitucional a la cuota de participación política de la mujer:

⁶¹ Cfr. Ruiz Miguel, Alfonso. La discriminación inversa y el caso Kalanke. Disponible en: www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/la-discriminacion-inversa-y-el-caso-kalanke-0/

...Hay legislaciones de partidos políticos que establecen la denominada cuota de participación política de la mujer, por la cual fijan que en una lista, para determinadas contiendas, un porcentaje “no menor de” (sic) será cubierto por representantes femeninas. ¿Por qué una norma de este tipo?. Porque reconoce una realidad. Se trata –en mi concepto- de la más clara noción de igualdad. La igualdad en nuestro país debe ser una igualdad de oportunidades (...). Pero pienso que podría (...) ser ésta una vía para el estímulo a la participación política: Que después resulten o no elegidas, que resulten buenas o malas políticas, etcétera, ya es un problema posterior. Sin embargo, quiero decir que yo consideraría la existencia de ciertas áreas en las que una forma de “discriminación activa” (sic) –que otras legislaciones de países democráticos contemplan- podría ser un buen estímulo para asegurar la participación en ciertas áreas (Congreso Constituyente Democrático 1993: 104-105).

La congresista recogía la experiencia comparada para argumentar sus planteamientos con el objetivo de que el párrafo en comentario permaneciera. Fue Martha Chávez Cossío, congresista oficialista de NM-C90⁶² quien planteó una postura discrepante a la sostenida por Flores:

Yo creo que no es necesario mantener el párrafo de la Constitución vigente porque, aparte de ser innecesario, lleva a una confusión (...), y porque se trata –y aquí discrepo con Lourdes- de derechos que la mujer tiene en razón de su diferencia, los mismos que no quieren decir que sean mayores o menores que los del varón. (...) hay beneficios que deben corresponder a la mujer, porque en determinados aspectos es diferente al varón; y en consecuencia cabe que se mantengan esos beneficios, los cuales no deben ser considerados como mayores o menores, sino como diferentes (Congreso Constituyente Democrático 1993: 105-106).

Chávez aludía al beneficio laboral establecido para la mujer trabajadora frente al despido arbitrario que ocurra dentro de los tres meses anteriores o posteriores al parto. Frente a ello decía “no es que sea un beneficio mayor al del varón, sino que es un beneficio diferente” (Congreso Constituyente Democrático 1993: 106). De esta manera, ignoró la propuesta de las cuotas de participación política de las mujeres –al igual que los demás congresistas- y centró su intervención en los derechos vinculados a la maternidad. Ferrero Costa secundó los argumentos de Chávez de la siguiente manera:

Concuerdo con Martha Chávez cuando manifiesta que en verdad, el tema de la diferencia entre los hombres y las mujeres es eso, una diferencia, no una discriminación. En consecuencia, si nosotros estableciéramos en la Constitución que es posible dar algunas leyes en razón de la naturaleza de la mujer, también tendríamos que sostener que debería ser posible dar leyes en razón de la naturaleza del varón; por ejemplo el varón vive menos que la mujer en general, y allí hay ya

⁶² Nueva Mayoría-Cambio 90.

una diferencia, cuyo origen no se puede establecer pero que es evidente (Congreso Constituyente Democrático 1993: 106).

En otra intervención se preguntó:

¿Qué razón tendríamos para hacer una explicación particular –la desigualdad entre el varón y la mujer- y olvidar las otras desigualdades que están en el primer párrafo y que pueden ser tan agraviantes o quizá más graves?

Con estos argumentos era evidente que los congresistas de Nueva Mayoría-Cambio 90 no sólo ignoraban la discriminación contra las mujeres, sino que la sub valoraban y consideraban que no ameritaba una mención especial. No obstante, Flores Nano insistió en su planteamiento incorporando en el debate constitucional la participación equitativa de mujeres y hombres:

...para un país que quiere consagrar, como aspiramos todos, una equitativa participación de varones y de mujeres, lo que hace este segundo párrafo es reconocer una realidad, una realidad dramática y dura, y proponerse –incluso, a través de leyes que pueden consagrar una “discriminación activa” (sic)- conferir la igualdad de oportunidades que en muchos casos no existe (Congreso Constituyente Democrático 1993: 107).

Nuevamente, desconociendo la situación de las mujeres en el Perú, Ferrero Costa insistió:

...¿y si vemos los índices entre los que tienen y los que no tienen, entre los ricos y los pobres, entre los que les sobra y los que les falta o entre los que tienen suficiente y los que no?, allí si vemos que la desigualdad en el país es absolutamente pavorosa.

¿Cómo podríamos referirnos a la desigualdad entre el varón y la mujer, especificando detalle, y olvidar que en este país la principal desigualdad es económica y social? Para no caer en esa preferencia sobre el problema del sexo, mejor sería olvidarlo y mencionarlo genéricamente en el primer párrafo (Congreso Constituyente Democrático 1993: 107).

Con esta intervención el Vicepresidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, Enrique Chirinos Soto, concluyó el debate y se sometió a votación el texto sin incluir el segundo párrafo, quedando aprobado para su presentación en el Pleno. En la 10ª sesión vespertina del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, realizada el viernes 19 de febrero de 1993, se debatió el artículo relativo a la igualdad y no discriminación, en especial la eliminación del segundo

párrafo del inciso 2, del artículo 2 de la Carta de 1993 sobre la igualdad de la mujer. El congresista Carlos Torres y Torres Lara explicó que la eliminación del mencionado párrafo había suscitado una discrepancia en la Comisión de Constitución y Reglamento:

La Constitución de 1979, en un párrafo que ha sido suprimido ahora, dice: “El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón” (sic).

(...) en todos los miembros de la Comisión hay el mismo criterio de protección, pero que se ha producido un debate de carácter académico. Es bueno traerlo aquí, al Pleno para precisar el hecho de que la igualdad de los derechos que está en el primer párrafo queda mejor expresada, a criterio de la Comisión, sin incluir este segundo párrafo. Pero, por cierto, la Comisión está llana a recibir los planteamientos que vengan del Pleno, para ver si es posible esta modificación y si va a ser debidamente entendida por la comunidad (Congreso Constituyente Democrático 1998: 70).

La congresista Flores Nano llevó al Pleno la posición que había sostenido en la Comisión de Constitución y Reglamento para efectos de que se mantuviera el segundo párrafo del inciso 2 del artículo 2 de la Constitución peruana de 1979:

en el Perú, muchas mujeres tenemos que dar gracias a Dios por los privilegios que gozamos; entre ellos, el de poder representar a la población y ser congresistas de la nación. Sin embargo, en el Perú real, la desigualdad entre el varón y la mujer es una realidad; más allá de la ley, pero es una realidad.

Por eso, señor Presidente, sostengo que este segundo párrafo ha tenido en primer lugar un propósito didáctico. Se propone, se enmarca, dentro de lo que es una propuesta que nace de una Constitución, la voluntad del Estado peruano de que, en efecto, en el Perú no exista ningún rezago de discriminación entre el varón y la mujer, y que esta quede expresada en la igualdad de responsabilidades y en la igualdad de oportunidades (Congreso Constituyente Democrático 1998: 71).

La congresista partía por reconocer la existencia de discriminación en contra de las mujeres y por lo tanto, la necesidad de continuar avanzando en la protección y promoción a la mujer. Para ello, estimaba que era importante mantener el párrafo de la Carta del 79 en cuestión pues sus alcances permitían la posibilidad de avanzar en leyes que la congresista calificó como de “discriminación activa”. Asimismo, afirmó que “a la luz de la experiencia vivida, desde mi punto de vista, sólo ha contribuido a mejorar la legislación y en ningún caso a hacerla más perjudicial (Congreso Constituyente Democrático 1998: 72). El congresista del PPC Celso Sotomarino Chávez respaldó la propuesta de Flores.

Carlos Ferrero Costa, representante del partido de gobierno, hizo uso de la palabra para recordar que el criterio que se adoptó en la Comisión fue el de igualdad ante la ley y dijo “que debe mantenerse porque es el más objetivo y porque –aunque es cierto que hay desigualdades diarias que no son consecuencia de ninguna determinación legal– en el fondo la gran desigualdad que la Constitución debiera prohibir es la desigualdad producida por la ley” (Congreso Constituyente Democrático 1998: 73). Sobre la igualdad de oportunidades y de responsabilidades el congresista consideró que no se trataba de cuestiones fundamentales. Martha Chávez Cossio hizo explícita su discrepancia con la propuesta de la congresista Flores Nano:

Discrepo, evidentemente, de la posición de Lourdes Flores, en el sentido de mantener este párrafo, y discrepo por dos razones fundamentales. En primer lugar, decir que el varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades es redundante, teniendo en cuenta que ya en el párrafo anterior se ha señalado que nadie debe ser discriminado por razón de sexo.

Si quisiéramos ser didácticos, como señalaba Lourdes Flores, tendríamos que decir también que los católicos y los protestantes tienen iguales oportunidades y responsabilidades; los que hablan inglés y los que hablan castellano tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Incurriríamos en una lista larga de redundancias (Congreso Constituyente Democrático 1998: 75).

Es evidente que los representantes de NM-C90 no comprendían -o no querían comprender- lo que significa la discriminación contra la mujer y buscaron argumentos de todo tipo para no explicitar la igualdad de oportunidades y responsabilidades entre mujeres y hombres, reduciendo la propuesta constitucional al reconocimiento de la igualdad formal. Henry Pease García congresista del MDI⁶³, quien respaldaba la propuesta de Flores Nano, contra argumentó:

Yo creo que el punto más importante de este inciso está si solamente nos limitamos a reconocer la igualdad ante la ley o si buscamos algo más: la igualdad real, efectiva, por lo menos como aspiración. Creo que eso, en un país como el Perú, es fundamental.

Por eso, la discusión se ha dado en torno al párrafo que la Constitución anterior pone para garantizar una situación que corresponde a la realidad de esta sociedad, que es una situación de discriminación de la mujer, que no es sólo de discriminación por la ley (Congreso Constituyente Democrático 1998: 78 y 79).

⁶³ Movimiento Democrático de Izquierda

Henry Pease reconocía que no existía igualdad de oportunidades para las mujeres y que, por tanto, no se podía circunscribir el texto constitucional solo a la igualdad ante la ley. Utilizó como ejemplo y, a la vez, como propuesta el artículo 13º de la Constitución colombiana: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Cuestionó que en el texto de la mayoría solo se considerara la igualdad ante la ley y que no tomara en cuenta las desigualdades que existen por razón de sexo (Congreso Constituyente Democrático 1998: 80). La congresista Gloria Helfer Palacios, integrante del mismo partido político, llamó la atención del Pleno para reflexionar en torno a la presencia escasa de las mujeres en el Congreso Constituyente, como una expresión de los cambios profundos que se necesitaba en el país y agregó:

No es que las mujeres consideremos que somos débiles y que necesitamos que se nos proteja con esta connotación en general, sino, muy por el contrario pensamos, más allá de lo que son los derechos de las mujeres que sufren esta discriminación, en un aspecto que muy pocas veces se contempla: todo lo que pierde el país, todo lo que pierden las sociedades, cuando tienen sectores tan importantes marginados y que no pueden participar. (...)

Estamos hablando entonces de un artículo que tiene, como parte de la Constitución, que dar me un marco para poder tener la igualdad de oportunidades. Y esto está presente en toda la normatividad moderna en relación a la discriminación. Se llama discriminación activa o discriminación positiva, frente a la discriminación negativa, de marginación (Congreso Constituyente Democrático 1998: 80).

De esta manera, la congresista Helfer se adhería a la posición de mantener el segundo párrafo en debate. En el mismo sentido, el congresista Gustavo García Mundaca, representante por el MIA⁶⁴, argumentó:

No estamos hablando de las mujeres que tienen cultura, fortuna y la suerte de poder expresarse o de poder protestar, o siquiera de darse cuenta de la discriminación de que son objeto, porque aquí en el Perú no hay discriminación positiva. La única discriminación que opera en el Perú –no solo de las relaciones de la sociedad con la mujer sino en todos los otros aspectos- es la discriminación negativa, la que cercena derechos, la que no concede oportunidades, la que rebaja la dignidad, la que corta el camino hacia el bienestar.

En consecuencia, señor Presidente, creo que esta no es una discusión bizantina: es de la más alta importancia; no porque creamos que colocando la segunda parte del artículo se van a resolver los problemas de la mujer, sino porque es una forma de empezar a resolverlos (...) (Congreso Constituyente Democrático 1998: 81).

⁶⁴ Movimiento Independiente Agrario.

Bajando el nivel del debate y la importancia del tema, el congresista por Renovación Nacional, Enrique Chirinos Soto, intervino diciendo:

En cuanto a la segunda parte, si entra o no entra lo que fue el segundo párrafo de la Constitución de 1979, como es un problema entre “potencias femeninas” (sic), yo me voy a abstener de pronunciarme, lo cual no quiere decir que me abstenga de votar. Me voy a abstener de votar, porque hemos escuchado a dos “superpotencias” (sic) y hemos oído los argumentos de un lado y los argumentos del otro. Yo me callo, señor Presidente, porque el Perú es un mal disimulado matriarcado, es un matriarcado en todas las esferas de la vida (Congreso Constituyente Democrático 1998: 82).

En otra intervención orientada a demostrar que no existía discriminación contra la mujer, el mismo congresista afirmó que “los jueces y tribunales favorecen invariablemente a la mujer en juicios de alimentos y en juicios de divorcio. El sistema está hecho a favor de la mujer, no en contra. Eso que se dice tan alegremente, de que en la realidad peruana se perjudica a la mujer, desde el punto de vista del Poder Judicial, no es cierto” (Congreso Constituyente Democrático 1998: 82). En respuesta a esta afirmación, el congresista Celso Sotomarino intervino diciendo:

Permítame, señor Presidente, que le pregunte a mi querido amigo, Enrique Chirinos: ¿En qué país vive? ¿Cuántos hombres abandonados hay y cuántas mujeres abandonadas hay? ¿Cuántos hijos sin hogar, porque el padre se fugó del hogar y dejó la carga a la mujer, que no tiene ningún recurso, más que “matarse” (sic) como un animal para poder llevar a su familia adelante? (Congreso Constituyente Democrático 1998: 82-83).

La preocupación por la situación de la mujer era compartida por algunos congresistas varones de distintos partidos políticos como el señor Sotomarino del PPC o Henry Pease del MDI. En un último intento por persuadir a los representantes de NM-C90 y de Renovación, la congresista Flores Nano amplió la explicación de su propuesta:

Explico: si nosotros lo dejamos solamente en la noción jurídica de la igualdad ante la ley, estamos reconociendo que en la base hay igualdad. En cambio, si reconocemos la necesidad de una igualdad de oportunidades, estamos reconociendo que en la base no hay igualdad y que, por eso, la ley desarrolla estas oportunidades que deben llevar a la igualdad (...)
La discriminación, como comentábamos hace un instante, se produce cuando, ante situaciones iguales, alguien es tratado diferente. En cambio, no hay discriminación y, por el contrario, hay la búsqueda de oportunidad cuando, ante situaciones

desiguales, la ley crea una situación diferente para alcanzar la igualdad (Congreso Constituyente Democrático 1998: 85).

Con esta intervención, la congresista explicaba –utilizando sus palabras- la importancia teórica y conceptual de la igualdad de oportunidades. No obstante, al momento de la votación se rechazó el párrafo propuesto: “El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades” con 31 votos en contra de su inclusión y 19 a favor (Congreso Constituyente Democrático 1998: 88).

Luego de esta votación, Henry Pease solicitó someter a votación un texto alternativo que había alcanzado por escrito. El texto decía: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. Con esta propuesta, basada en la Constitución colombiana, se abría con claridad la posibilidad de aprobar medidas de acción positiva a favor de las mujeres y otras poblaciones discriminadas. Lamentablemente, este texto también fue rechazado al alcanzar apenas 5 votos a favor, cuando se requerían 41 (Congreso Constituyente Democrático 1998: 82).

Finalmente, el texto constitucional relativo al derecho a la igualdad aprobado es el siguiente:

Artículo 2°. Toda persona tiene derecho:
2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole (BIBLIOTECA JURÍDICA DEL BICENTENARIO 1821-2021, 2017: 637).

El recorte del segundo párrafo de este inciso objeto del debate constituyente, hacia sospechar que estaríamos ante un futuro obstáculo para la adopción de medidas de acción positiva a favor de los derechos de las mujeres; sin embargo, no fue así. Con este marco constitucional se adoptaron las cuotas de género en el Perú, cuyo objetivo es promover una mayor participación política de las mujeres y avanzar en el logro de la igualdad política, conforme lo anunció la congresista Lourdes Flores en el debate constituyente de 1993.

3.2.4. Cuarto Hito : la cuota de género

En 1997, el marco del desarrollo del derecho a la igualdad de la mujer, se introdujo en el derecho peruano el mecanismo de la cuota de género. Esta medida de acción afirmativa se planteó como transitoria. Es decir que permanecería vigente mientras subsistieran los obstáculos para el logro de la igualdad efectiva. Como se mencionó anteriormente, en el debate de constituyente de 1993, la congresista Lourdes Flores Nano se refirió a las cuotas de promoción de la participación política de la mujer al argumentar la no eliminación del segundo párrafo del inciso 2 de la Carta de 1979; pero ningún congresista -hombre o mujer- aludió a ellas en los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento, ni en los del Pleno. Lo mismo le sucedió en 1991, a la diputada Ana María Fernandini Díaz cuando presentó el Proyecto de Ley N° 1625 (27/7/1991), orientado a que los partidos o alianzas políticas promuevan y aseguren la participación igualitaria de la mujer en cargos políticos electivos⁶⁵, pues no hubo mayor discusión al respecto.

Sin embargo, la primera propuesta para promover la participación política de las mujeres a través del mecanismo de cuotas, se formuló con anterioridad, en junio de 1990, por la coalición feminista denominada FOROMUJER⁶⁶, en el contexto de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de entonces. Esta coalición presentó una Carta Abierta a los candidatos Alberto Fujimori Fujimori de Nueva Mayoría-Cambio 90 y Mario Vargas Llosa del FREDEMO entre quienes se definiría la contienda electoral para el período 1990-1995. Entre las propuestas que contenía dicha carta estaba el favorecer la inclusión de las mujeres “en todas las instancias de decisión a nivel social: órganos de gobierno, parlamento, instituciones, centros de trabajo, gremios, organizaciones, mediante la promoción y el establecimiento de un sistema de cuotas que asegure la presencia igualitaria de mujeres y hombres” (1990: s/p).

⁶⁵ Cfr. http://www.congreso.gob.pe/proyectosley_diputados_1990-1992/, consultada el 09 de octubre de 2018.

⁶⁶ Conformada por la Asociación Aurora Vivar, el Centro de Documentación de la Mujer, el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, CESIP, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer-Perú, el Colectivo Radial Feminista, el Movimiento Manuela Ramos y Mujer y Sociedad.

El tema fue ignorado por ambos candidatos, pero las organizaciones de mujeres continuaron madurando el planteamiento. Así, con motivo del debate constitucional de 1993, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM-Perú) presentó al Congreso Constituyente una propuesta del título primero sobre derechos de las personas que contenía un conjunto de artículos con su respectiva exposición de motivos. El texto propuesto en relación al derecho a la igualdad era el siguiente:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

2) A la igualdad ante la Ley; así como la igualdad de oportunidades y de trato. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, religión, opinión, preferencia sexual, condición económica ni de cualquier otra índole. Toda forma de violencia y abuso de poder contra grupos discriminados y minorías marginadas atenta contra el derecho a la igualdad.

El Estado adoptará medidas especiales encaminadas a acelerar la igualdad real y efectiva entre la mujer y el hombre (CLADEM 1993: 2 y 3).

El segundo párrafo del inciso 2 de la propuesta de CLADEM-Perú establecía la obligación del Estado de adoptar medidas especiales para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres, de acuerdo con los estándares de la CEDAW, que formaba parte del derecho nacional desde 1982. En consonancia con este artículo propuso que, en el capítulo relativo a los derechos políticos del nuevo texto constitucional, se incluyera el siguiente dispositivo orientado al logro de la igualdad política:

Artículo .- Las ciudadanas y ciudadanos, tienen el derecho y el deber de participar en los asuntos públicos y en la gestión estatal en igualdad de condiciones, en la forma que determinen la Constitución y las leyes.

Es obligación del Estado eliminar todos los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre el hombre y la mujer y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país; a través del establecimiento de porcentajes de participación en todas las instancias y organizaciones de la vida política nacional en las que se garantizará cuotas de participación para hombres y mujeres, no mayores de 60% ni menos de 40% para todos los cargos públicos (CLADEM-Perú 1993: 15)

En la fundamentación de la propuesta se mencionan experiencias constitucionales de otros países de América Latina que promueven la participación política de la mujer como Paraguay, 1992; Colombia, 1991; Nicaragua, 1987. Asimismo, se recordó que la CEDAW comprometía “a los

Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas que garanticen la participación de la mujer en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, en ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales” (1993: 15). Esta propuesta planteaba, prematuramente en el Perú, el mecanismo de la paridad flexible, pues buscaba que ninguno de los sexos esté sobre representado por más de 60% , ni infra representado en menos de 40%. Aunque el debate de la Constitución de 1993 no avanzó en la inclusión de las cuotas, las organizaciones feministas reunidas en FOROMUJER, presentaron al Congreso Constituyente Democrático una propuesta sobre cuotas para mujeres en la Ley de Partidos Políticos, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer:

Los partidos políticos incluirán candidaturas femeninas en sus listas, en un porcentaje mínimo del 30%, tanto para las elecciones a los organismos internos del partido, como para los procesos de elecciones generales, municipales, regionales y otras (FOROMUJER 1994: s/p).

Esta propuesta citaba entre sus fundamentos al artículo 2, inciso 2 de la Constitución de 1993, texto que -como se ha mencionado- no avanzó en reconocer la igualdad sustancial. Sin embargo, a la luz de la cuarta disposición final y transitoria que establece que “[l]as normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”, tanto en esta propuesta como en otras presentadas años más tarde, se consideró compatible con el derecho a la igualdad que el Estado peruano aprobara medidas de acción afirmativa como las cuotas, en base a los avances y compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Luego de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, a la que asistió una nutrida delegación de parlamentarias y de feministas peruanas, la congresista Lourdes Flores Nano, presentó el 11 de noviembre de 1995, el Proyecto de Ley N° 00712, para la elección de congresistas de la República por distritos electorales múltiples y distrito electoral único, en la que incluyó la cuota de género: “Artículo 3. Las agrupaciones políticas a las que alude el artículo anterior deberán incluir

en sus listas, candidaturas en un porcentaje no menor del 30% de cualquiera de los sexos” (En Movimiento Manuela Ramos 1996: 27). Lamentablemente, este proyecto fue archivado.

En junio de 1996, el congresista Henry Pease García presentó un Proyecto de Ley General de Partidos Políticos en el que, también, incluyó las cuotas:

Es principio fundamental la incorporación de mujeres en los órganos de dirección partidaria, en proporción no menor del treinta por ciento (30%) de los mismos. Igual proporción se señalará para la confección de listas de parlamentarios, regidores, y, en general, de cualquier tipo de representación política que no sea unipersonal, a la que pretenda postular la organización partidaria. Este principio se incorpora obligatoriamente a los Estatutos partidarios (En PROMUJER 1998: 138).

Para este congresista, el mecanismo de las cuotas debería ser uno de los principios clave de las organizaciones políticas y por ello planteó que formen parte de sus Estatutos de manera obligatoria. Esta propuesta no prosperó y rápidamente fue archivada. Otro congresista aliado de la iniciativa sobre cuotas fue Javier Diez Canseco, quien el 21 de agosto del mismo año (1996) presentó el Proyecto de Ley N° 1659 sobre el Sistema de Cuotas, que luego de ser agrupado junto con más de 30 iniciativas en materia electoral, fue aprobado, mediante la Ley N° 26859. El proyecto, de dos artículos disponía lo siguiente:

Artículo 1°. Incorpórese en el artículo 82° de la Ley N° 26337, Ley Orgánica Electoral lo siguiente: Estas listas deberán tener un mínimo de 30% de candidatas mujeres del total de candidatos a los cargos a elegir. La lista que no cumpla con este requisito no será oficializada.

Artículo 2°. Adiciónese en el inc.1°) del art. 60° de la Ley N° 28337, Ley Orgánica Electoral lo siguiente:

1) El órgano representativo del partido será elegido en listas, que tengan un porcentaje mínimo del 30% de candidaturas femeninas (En PROMUJER 1998: 138).

Por su parte las Congresistas oficialistas Luz Salgado Rubianes y Martha Hildebrant Perez Treviño presentaron, el 13 de marzo de 1997, el Proyecto de Ley N° 2574, estableciendo que las listas de candidatos para Congresistas de la República deben incluir como mínimo un 25% de mujeres. El 09 de abril del mismo año, la Comisión Especial de la Mujer del Congreso de la República, creada en 1996 con posterioridad a la IV Conferencia Mundial sobre la mujer, realizó la Audiencia Pública “Código Electoral: Sistema de Cuotas”, en la que

participaron congresistas de diversas organizaciones políticas y feministas. Allí se afirmó que “[l]a cuota debe ser entendida como un mínimo y jamás como un techo para la participación política de la mujer. Debe ser un punto de partida y no un punto de llegada”⁶⁷ (En Gonzales 1998: 23-24). Con posterioridad a dicha Audiencia Pública, el 13 de mayo de 1997, la Comisión Especial de la Mujer, por mayoría, adoptó el acuerdo de recomendar al Pleno del Congreso que se incorpore el tema de las cuotas en el Código Electoral. El congresista Arturo Salazar Larraín, miembro de dicha comisión, emitió una opinión en minoría en contra de las cuotas (Gonzales 1998: 24). A pesar de la recomendación de la Comisión, el proyecto de Ley General de Elecciones que llegó al debate del Pleno no incluyó el tema de las cuotas. Martha Chávez Cossio, autora del proyecto de ley, “restó importancia a la opinión de la Comisión de la Mujer” (Gonzales 1998: 25). En la sesión matinal del Pleno realizado el 18 de junio de 1997, en que se debatía la Ley General de Elecciones, el congresista Javier Diez-Canseco, intervino para recordar el tema de cuotas:

Siendo éste el capítulo pertinente, hay un tema que ha sido objeto de varias iniciativas legales de grupos políticos diferentes, y se refiere a la "Ley de Cuotas", a la participación de un porcentaje de candidaturas femeninas como un mecanismo de discriminación positiva que busca promover una presencia de liderazgo político en las esferas del Estado y en la representación de los partidos como el que le corresponde a la mujer.

Esta disposición, que está considerada en todos los proyectos, es de carácter temporal, porque se trata de incentivar temporalmente esa participación con el fin de lograr una igualdad de oportunidades entre ambos sexos.

Tratándose de un tema que debiera presente, planteo que la Comisión respectiva tenga a bien tomarlo en cuenta (Diario de los Debates. Congreso de la República 1997: 2516).

La congresista Anel Townsend Diez-Canseco secundó la propuesta y, ante el planteamiento de una cuestión previa de parte de la congresista Chávez para no postergar el debate, se incluyó el tema a la discusión. La co-autora de uno de los proyectos defendió la propuesta con los siguientes argumentos:

El planteamiento de un sistema de cuotas para incrementar la participación de las mujeres en política no nace del capricho de algunas congresistas o del reclamo de un minúsculo grupo de feministas radicales, como se ha dicho; tampoco es fruto de una mentalidad fantasiosa o de una idea descabellada que algunos califican de

⁶⁷ Intervención de Violeta Bermúdez, entonces Coordinadora General del Movimiento Manuela Ramos.

disparate jurídico; nace de las diversas convenciones y conferencias internacionales sobre la mujer, de la experiencia de otros países sobre este tema y del reconocimiento por parte de algunos congresistas hombres y mujeres de una realidad histórica: la escasa participación política de las mujeres, a pesar de constituir un cincuenta punto cuatro por ciento de la población peruana.

(...)

Las cuotas son un mecanismo efectivo para lograr, a corto plazo, una mayor participación de las mujeres en política. Como hemos visto, el proceso de incorporación de la mujer al Parlamento en el Perú ha sido demasiado lento, y han sido necesarios cuarenta años para que sólo un diez punto ocho por ciento de mujeres integren la asamblea parlamentaria. Con ese ritmo, recién en el año 2051 podríamos tener un veinticinco por ciento de mujeres congresistas; quiere decir que serían necesarios casi cincuenta y cuatro años.

(...)

Para quienes sostienen que la participación de la mujer en política se debe dar en forma espontánea y hasta en un cincuenta por ciento, quiero decirles que, usando datos de la propia Organización de las Naciones Unidas, existiría paridad de representación hombre-mujer de aquí a cuatrocientos años si dejamos que las cosas sigan por el camino natural (Salgado, en: Diario de los Debates 1997: 2519-2520).

La congresista Hildebrant, co-autora de la propuesta sustentada por Salgado, argumentó en favor de la aprobación de las cuotas en el siguiente sentido:

El camino de las cuotas constituye un atajo para el logro de la equidad de los sexos en política. Es un atajo, indudablemente, pero es igualmente importante promover el liderazgo femenino al más alto nivel de decisión. Para esto es imprescindible brindar a las mujeres más capaces y emprendedoras la oportunidad de compartir con su pareja la responsabilidad de la crianza de los hijos; y también es necesario facilitar horarios y ofrecer sistemas flexibles de trabajo en la alta dirección y en la administración del Estado. Las limitaciones referentes al actual estado de cosas explican el llamado techo de cristal que bloquea a un nivel determinado las carreras políticas de funcionarias, de intelectuales y de dirigentes femeninas, antes que supuestas conspiraciones masculinas en las altas esferas de decisión política. El sistema de cuotas ha demostrado ser un eficaz mecanismo temporal de compensación que permite que las mujeres, al incrementar su participación política en los parlamentos, sean las directas responsables de que estas instituciones adopten políticas públicas orientadas a erradicar todo tipo de discriminación contra la mujer.

(...)

Nuestra propuesta se dirige, pues, a establecer un mecanismo correctivo transitorio de una situación que es, a todas luces, desigual. El sistema de cuotas no violenta el principio constitucional de igualdad ante la ley. Una vez alcanzada la equidad entre hombres y mujeres en el campo de la política, este mecanismo de discriminación positiva dejaría de tener vigencia. (Diario de los Debates 1997: 2523).

El congresista Diez Canseco reforzó los argumentos en relación a que se trataba de una norma no discriminatoria y que era necesaria la adopción de medidas especiales para promover la participación política de la mujer, así:

La mujer no es una persona con discapacidad; pero sí es una persona a la que se le ha buscado imponer una discapacidad política y cultural en el país, y se le ha

marginado y discriminado. Para cumplir con el mandato constitucional de no discriminar en razón del género, hay que desarrollar medidas que promuevan la participación de la mujer en las actividades políticas, en los partidos y, en el caso de la ley que nos compete, en las candidaturas. Nosotros hemos propuesto que por lo menos el treinta por ciento de las candidaturas correspondan a las mujeres; y la propuesta de la doctora Luz Salgado y de la doctora Martha Hildebrandt es de un veinticinco por ciento como mínimo. No recuerdo de cuánto es la propuesta de Lourdes Flores; pero la diferencia entre los proyectos existentes es secundaria frente a un tema de fondo que debe encarar una posición que permita reconocer igualdad de oportunidades y promover la participación y el derecho de la mujer a tener mayor presencia en la escena política. Por eso, señor Presidente, creo que la discusión de fondo que se abre ahora no contradice la norma constitucional, sino más bien apunta a cumplirla en el sentido de terminar con la discriminación (Diario de los Debates 1997: 2525).

Por su parte uno de los opositores a la aprobación de la cuota, el congresista Arturo Salazar Larraín planteó que la propuesta en debate requería de una reforma constitucional:

Si nosotros queremos hacer realmente un servicio a la mujer, deberíamos primero entrar por la puerta principal; es decir, por la reforma de la Constitución. Después de que la reforma de la Constitución haya sido establecida podremos tranquilamente ir a cualquier tipo de regímenes como éste e introducir un concepto como el de la discriminación positiva, que me parece sumamente discutible. Que lo hayan hecho en otros países no tiene ninguna importancia, porque la Constitución del Perú es ésta, y lo que señala en su artículo 2º está expresado con toda claridad.

Fuera de eso, este proyecto de ley dispone que a los partidos políticos se les imponga una cuota de candidatas; y yo considero que, de aprobarse eso, se estaría desvirtuando la naturaleza de los partidos políticos.

(...)

Yo creo que por esta vía, por esta puerta falsa, no deberían entrar las mujeres. Les tengo tanta consideración y tanto respeto a las mujeres, a su criterio, a su sapiencia y a su honestidad, que me causa pena que se sientan en la necesidad de buscar esta puerta falsa para entrar a una representación mayor. Ellas son suficientemente inteligentes, suficientemente capaces y, sobre todo, suficientemente honestas en la administración de las cosas y pueden entrar en libre competencia con los hombres; y, cuando lleguen, yo sí votaré por ellas (Diario de Debates 1997: 2526).

El congresista Henry Pease sustentó las razones por las cuales la propuesta de cuotas electorales estaba en armonía con la Constitución:

quiero comenzar justamente por la cuestión constitucional, porque es cierto que la Constitución, al señalar que somos iguales ante la ley, dice que nadie puede ser discriminado, entre otros motivos, por razones de raza o sexo. Pero aquí justamente lo que estamos haciendo es combatir la discriminación, o mi amigo Salazar Larraín quiere que esperemos cuatrocientos años para alcanzar una representación balanceada, como dicen los cálculos de Naciones Unidas.

Como no vamos a vivir cuatrocientos años, yo quiero que en nuestra vida tengamos la posibilidad de ver en este Congreso que por lo menos la mitad de los representantes sean mujeres. (...)

La manera de sustentar una mayor oportunidad de participación para las mujeres es hablar hoy día de algo que en todo el mundo se admite: la discriminación positiva. Pero, si le preocupa el tema constitucional a cualquiera de los congresistas presentes, en la fórmula que presentó Lourdes Flores Nano estaba resuelto el problema, porque justamente para evitar que le dijeran que estaba discriminando y que se debía entrar en la discusión de si era positivo o no, señala: "ninguna lista podrá tener menos del treinta por ciento de mujeres o de hombres" (sic). Con lo cual, en el fondo, se afirma lo mismo (Diario de Debates 1997: 2527).

Esta intervención reorientó, de algún modo, el debate de la cuota de promoción de la participación política de la mujer hacia la adopción de la cuota de género, propuesta en la que tanto hombres como mujeres tendrían garantizado un mínimo de postulación en las listas al parlamento. Un aspecto positivo de la propuesta es que dejaba sin argumento a quienes sostenían que al aplicarse la cuota solo a favor de las mujeres, se estaría discriminando a los hombres. No obstante, un aspecto negativo –quizá el más perjudicial para las mujeres- es que se despolitizaba la cuota, pues no se hacía evidente que esta medida de acción afirmativa expresaba la voluntad política de erradicar una discriminación histórica en contra de las mujeres, expresada en la vulneración de su derecho a la igualdad política. Como se ha señalado, esta fórmula se presenta como neutral en términos de género y no como una expresión de política pública para favorecer la igualdad de la mujer⁶⁸.

Culminado el debate de la Ley Orgánica de Elecciones en el año 1997, se aprobó la cuota de género, originalmente de 25%, mediante Ley N° 26859, publicada el 01 de octubre de 1997 y, unos días más tarde la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, publicada el 14 de octubre de 1997, incluyó la misma fórmula para las elecciones municipales:

Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Artículo 116. Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones.

Ley N°26864, Ley de Elecciones Municipales

Artículo 10. (...) Las listas de candidatos se presenta en un solo documento y debe contener:

2.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.

⁶⁸ Cfr. Capítulo I, 1.4.

Posteriormente, durante la etapa inicial del gobierno de transición liderado por el Presidente Valentín Paniagua, mediante Ley N° 27387 se modificó la Ley Orgánica de Elecciones⁶⁹ y, entre otros cambios, se amplió el porcentaje de la cuota a 30%: “Artículo 116°.- Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”. De esta manera, la cuota mínima de género de 25% sólo se aplicó en las elecciones parlamentarias del 2000. Del 2001, en adelante, la cuota mínima de 30% es la que se encuentra vigente. A continuación se presenta el impacto de la cuota en la representación parlamentaria.

Las mujeres en el Parlamento Peruano 1956-2016

Parlamento	Total Parlamentarios	N° de Mujeres	Porcentaje	N° de Hombres	Porcentaje	Vigencia de la cuota
Parlamento 1956-1962	235 (*)	9	4%	226	96%	--
Parlamento 1963-1968	185 (*)	2	1%	183	99%	--
Asamblea Constituyente 1978-1979	100 (+)	2	2%	98	98%	--
Parlamento 1980-1985	240 (*)	12	5%	228	95%	--
Parlamento 1985-1990	240 (*)	13	5%	227	95%	--
Parlamento 1990-1992	240 (*)	15	6%	225	94%	--
CCD 1992-1995	80 (+)	8	10%	72	90%	--
Parlamento 1995-2000	120 (+)	13	11%	107	89%	--
Parlamento 2000-2001	120 (+)	26	22%	94	78%	25%
Parlamento 2001-2005	120 (++)	22	18%	98	82%	30%
Parlamento 2006-2011	120(++)	35	29,2%	85	70,8%	30%
Parlamento 2011-2016	130 (++)	28	21,5%	102	78,5%	30%
Parlamento 2016-2021	130 (++)	36	27,7%	94	72,3	30%

Fuentes: Archivo General del Congreso de la República/ Transparencia: Perfil del Congreso de la República 2006-2011. (*) Total Cámara de Diputados y Senadores. (+) Parlamento Unicameral y distrito nacional único. (++) Parlamento Unicameral y distrito electoral múltiple. Nota: Hubo voto preferencial en 1978 y desde 1985 en adelante. Elaboración propia.

⁶⁹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2000.

En el caso de las elecciones municipales, la cuota inicialmente aprobada de 25% se aplicó por primera vez en el proceso electoral de 1998, logrando las mujeres obtener casi un 25% de las regidurías, “proporción equivalente a la que ocupaban en las listas” (Rousseau 2012: 195). Los resultados de aquellas elecciones nos muestran un salto en la elección de mujeres que triplicó su presencia como autoridades locales.

Perú: Primera aplicación de la Cuota de Género a nivel Municipal

Elecciones Municipales 1995			Elecciones Municipales 1998 (% cuota de género: 25%)		
Total regidores	Mujeres elegidas	Porcentaje	Total regidores	Mujeres elegidas	Porcentaje
10,672	828	7,83%	9,404	2,258	24%

Fuente: Movimiento Manuela Ramos. El Cuarto Femenino. Abril, 1999. Año 1, N°3, página 7. Elaboración propia.

La cuota de género para el nivel municipal también se amplió a un mínimo de 30% de hombres o mujeres en mayo del 2002, luego de la reforma constitucional, lo que se analizará en el siguiente acápite. Con esta reforma también se incluyó la cuota para representantes de comunidades nativas y pueblos originarios:

Ley N°27734⁷⁰, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N°26864 de Elecciones Municipales
Artículo 10. (...)

Las listas de candidatos se presentan en un solo documento y deben contener:
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de Comunidades nativas y pueblos originarios en cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

Conforme se aprecia de los cuadros anteriores, así como de las sucesivas elecciones regionales y locales en los que se aplicó la cuota, los resultados electorales muestran un cambio sustancial en la presencia de las mujeres en los órganos legislativos en el Perú: Congreso, Consejos Regionales y Concejos Municipales. Por lo tanto, al igual que en todos los países analizados en el

⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 28 de mayo de 2002.

Capítulo anterior, la cuota contribuyó en el avance de la igualdad política de la mujer; aunque -como lo muestran los resultados en todos los países en que se aplica, incluido Perú-, la cuota se ha convertido en un techo que la experiencia electoral no ha logrado superar.

3.2.5. Hito 5: reconocimiento constitucional de la representación de género

Luego de la caída del régimen de Fujimori a finales del 2000, el Gobierno de Transición se trazó “desde el inicio, un extenso programa de reformas y propuestas democráticas, como marco para unas elecciones generales justas, limpias y transparentes; y con una indispensable visión de futuro” (García-Sayán 2001: 5). Uno de estos campos de reforma fue el de la Constitución, para lo cual creó la Comisión de Estudios de las Bases de la Reforma Constitucional, mediante Decreto Supremo N° 018-2001-JUS publicado el 26 de mayo de 2001. La Comisión, integrada por veintiocho especialistas –entre los cuales solo había dos mujeres –Patricia Donayre Pasquel y Beatriz Merino Lucero–, “tuvo por objetivo elaborar un informe en el cual se formulen las bases para una reforma constitucional” (MINJUS 2001: 15).

Como resultado del trabajo de la Comisión se elaboró un documento denominado *Lineamientos para una Reforma Constitucional*, cuya propuesta en materia de derechos fundamentales recomendó en relación a la igualdad y no discriminación, lo siguiente:

No solo se mantiene una igualdad formal o igualdad ante la ley, sino que se avanza hacia el reconocimiento de una igualdad sustantiva o material. En este sentido, el Estado dirige el desarrollo de sus actividades a remover o eliminar los obstáculos que impidan una real y efectiva igualdad de las personas a través de acciones positivas o medidas de acción afirmativa.

De la misma forma, el Estado debe desarrollar medidas transversales que garanticen el derecho a la igualdad en todos los ámbitos de la vida, especialmente en las relaciones familiares, en el campo de los derechos políticos, en los derechos económicos y sociales (igualdad en la educación, en materia laboral, en el acceso a servicios, entre otros), así como en el acceso a la función pública (Ministerio de Justicia-MINJUS 2001: 23-24).

Se planteó, de esta manera, integrar en el texto constitucional las medidas de acción positiva como un mecanismo para superar los obstáculos que impiden el logro de la igualdad. Además, la propuesta avanzó en mencionar la necesidad de aprobar medidas que garanticen la igualdad en la política y el acceso a la función pública. Si bien la redacción del texto utiliza una expresión neutral en términos de género “igualdad de las personas”, era evidente que la orientación a remover los obstáculos para el logro de la igualdad debía atender la exclusión y discriminación de las mujeres. Ello se ve reforzado con el segundo párrafo que alude a la igualdad en los diversos ámbitos: familiar, laboral, económico y social, político y en el ejercicio de las funciones públicas, espacios donde históricamente la situación de las mujeres ha sido de desigualdad. Asimismo, cuando desarrolló la propuesta en relación al derecho a la participación política planteó:

Esta modalidad del derecho de participación ciudadana, así como sus manifestaciones de participación directa son reconocidas por la Constitución (...) Asimismo, se señala que el Estado debe establecer medidas especiales para promover la participación política de la mujer en todos los cargos de elección popular (MINJUS 2001: 27).

Las propuestas de la Comisión no fueron debatidas, pues sólo se efectuaron reformas puntuales a la Constitución de 1993; salvo en lo relativo al capítulo de la descentralización⁷¹. En efecto, culminado el gobierno de transición y luego de la elección del Presidente de la República y Congreso para el período 2001-2006, el candidato ganador, Alejandro Toledo Manrique, impulsó un proceso de reforma constitucional para mejorar “sustantivamente el tratamiento constitucional dado a la descentralización por la Carta de 1993, cuya intención centralista se reflejaba en sus diversas disposiciones” (Abad 2018: 100). Precisamente, como parte de la reforma Capítulo XIV, denominado “De la

⁷¹ Al respecto, el congresista Henry Pease afirmó: “en este período hicimos el más trascendental de los cambios constitucionales: la reforma del capítulo XIV de la Constitución, a través de dos votaciones en dos legislaturas consecutivas, con más de 90 votos cada una, para hacer posible la realidad que hoy vivimos con gobiernos regionales que comienzan a funcionar y gobiernos locales fortalecidos. Hemos avanzado de un texto antidescentralista como el de la Carta de 1993” (En Memoria de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República. Periodos 2001-2002, 2002-2003. http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/constitucion/Memorias_comi_const_2003.pdf Consulta: 17 de octubre de 2018).

Descentralización”, se introdujo el concepto de *representación de género* en la normativa constitucional.

En la 36ª.A, sesión (matinal) de la Primera Legislatura Ordinaria del 2001, realizada el 13 de diciembre, la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales presentó al Pleno un texto sustitutorio de los proyectos de ley de reforma constitucional Núms. 693, 930, 1296, 352, 474, 502, 978, 1054, 1168, 1206, 1326 y 1392/2001-CR, respecto del Capítulo XIV, del Título IV, sobre descentralización (Diario de los Debates 2001: 1-3). Durante el debate de la propuesta en el Pleno, el congresista Javier Diez Canseco propuso un conjunto de observaciones y sugerencias al dictamen en mayoría, entre ellas que en el texto de reforma constitucional se respete las cuotas:

En el artículo 191.º, propongo que, como en otros casos, haya dos criterios en la conformación de los gobiernos regionales y los gobiernos municipales: primero, que se respete la ley de cuotas en la distribución de las responsabilidades al interior de los municipios; y segundo, que se establezca cuotas para las comunidades campesinas y nativas en las zonas de predominancia rural. Esto me parece que es fundamental. En este tema se debe considerar, entonces, la representación de género y las cuotas de comunidades campesinas y nativas en las diversas zonas (Diario de los Debates 2001: 21).

El planteamiento formulado por el congresista Javier Diez Canseco fue recogido en la síntesis del debate por el congresista Henry Pease, presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, responsable de presentar el proyecto en mayoría:

(...) hemos agregado un párrafo en el artículo 191.º, y sólo a eso me voy a limitar. Se trata de una propuesta del señor Diez Canseco, pero modificada, porque no podemos establecer porcentajes cuando no sabemos, por ejemplo, cuál es la proporción de las comunidades nativas en una determinada región. Es decir, no podemos poner el mismo porcentaje a todas las regiones porque no sabemos si es marginal o no lo es.

El párrafo adicional diría: "La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales". Esta disposición permitiría que, en la ley, se haga el respectivo agregado.

La propuesta integrada en el texto de reforma no fue objetada por ningún congresista por lo que quedó en el articulado aprobado esa misma noche. Esta reforma constitucional fue ratificada en segunda votación, durante la Segunda

Legislatura Ordinaria de 2001, 2ª Sesión matinal del 06 de marzo de 2002. El texto constitucional que recogió el término representación de género es el siguiente:

Artículo 191º. (...)

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

De esta manera, sin mayor debate, se constitucionalizó no sólo la cuota de género aprobada cinco años antes, en 1997, sino también los conceptos de “accesibilidad”, “representación de género”, “representación de comunidades nativas y pueblos originarios”, vinculados al derecho a la igualdad política.

Con ello, la Constitución peruana dispone que la igualdad en la representación política debe ser accesible para estos grupos de personas: mujeres y hombres, integrantes de comunidades nativas y pueblos originarios y, para ello, la ley debe establecer porcentajes mínimos que garanticen la igualdad en la representación, es decir la igualdad en el resultado de la elección⁷².

El debate de este dispositivo constitucional se dio, sin embargo, en el 2005 durante la discusión de la modificación constitucional orientada a “reformular los artículos 91.º, 191.º y 194.º de la Constitución Política del Perú, con el fin de eliminar el carácter de irrenunciabilidad de los cargos de presidentes de gobierno regional, alcaldes, regidores y otros funcionarios” (Diario de los Debates 2005⁷³: 1). Fue el congresista Rafael Rey de Unidad Nacional quien al manifestar su opinión sobre la reforma en debate, introdujo el tema:

Señor Presidente, (...) en el último párrafo del artículo 191.º se utiliza, en mi opinión, una expresión que, por lo menos a muchos de nosotros, nos resulta inadecuada. Lamentablemente, tiene que ver con el debate que algunos quieren imponer sobre, no la igualdad de oportunidades que debe existir entre varones y mujeres, la terminología en la que algunas instituciones internacionales, por supuesto con gran apoyo de otras instituciones nacionales, se empeñan para que se hable de equidad

⁷² El Tribunal Constitucional peruano ha sostenido al respecto que “la representación puede ser entendida como aquella relación que determina el reemplazo de un sujeto (representado) por otro (representante). En el plano político, la representación es la forma de expresión hacia afuera del poder político y, por tanto, es el elemento formal de su legitimidad” (FJ 7, Expediente 0006-2007-PI, STC, publicada en el Diario Oficial el Peruano el 14 de septiembre de 2017).

⁷³ Debate de la Ley N° 28607, publicada el 4 de octubre de 2005.

de género. En el fondo, lo que se discute ahí es, básicamente, la opción sexual, como si el sexo, que sólo puede ser, naturalmente, o varón o mujer o masculino o femenino, no fuera algo natural, sino una cuestión de opciones. De manera que, para evitar eso, sugiero a la Presidencia que en lugar de hablar “para hacer accesible la representación de género”, se diga “para hacer accesible la representación, tanto de varones como de mujeres”, y así evitamos cualquier problema (Diario de los Debates 2005: 39).

Las congresistas Mercedes Cabanillas, Anel Townsend, Martha Moyano y Martha Hildebrandt refutaron con diversos argumentos lo sostenido por el congresista Rafael Rey, manifestando, en síntesis, que sus afirmaciones eran totalmente equivocadas. Así, la congresista Cabanillas intervino afirmando lo siguiente:

Está absolutamente equivocado el congresista Rafael Rey cuando adscribe al concepto género, que no es más que el género masculino o femenino, aquello de la opción sexual, como si uno, a través de este concepto, estuviera ratificando una falsa premisa de que alguien puede elegir nacer hombre o nacer mujer.

Por ahí no va la cosa. El concepto género enriquece al concepto biológico de sexo, que se refiere a hombre y a mujer, con relación a nuestras naturales diferencias fisiológicas.

El concepto género lo enriquece porque parte de una visión sociológica y cultural señalando que, además, a la mujer por nacer mujer, por tener el sexo femenino, se le ha adscrito una serie de roles vinculados al mundo doméstico, al mundo de lo privado. Por esa visión discriminadora, con relación al género femenino, la mujer llegó tarde a convertirse en ciudadana (Diario de los Debates 2005: 40).

Complementando su alocución, la misma congresista se refirió al concepto de democracia paritaria como sinónimo de igualdad absoluta:

Señor Presidente, y entonces decía yo que, históricamente, por esta percepción, la mujer llegó tarde a ejercer determinados derechos, como son los de la educación, de la realización en el mundo económico y productivo a través del trabajo por lo que hubo necesidad de una serie de políticas públicas que recojan precisamente la urgencia de esa equidad de género en políticas y estrategias.

Una de las estrategias es justamente el sistema de cuotas que es transitorio hasta que exista una igualdad absoluta dentro de un marco de democracia paritaria (Diario de los Debates 2005: 41).

Por su parte, la congresista Anel Townsend, además de reforzar lo afirmado por su colega Cabanillas, agregó que “este tema de temores hay que disiparlos, porque lo que aquí se busca es una igualdad de oportunidades, que la persona no sea disminuida por razón de nacer hombre o mujer. Lamentablemente, a la fecha, aún el nacer mujer en el Perú y en muchos países del mundo sigue representando una proyección de discriminación que hay que eliminar” (Diario

de los Debates 2005: 40-41).

La congresista Martha Moyano, recordó que en la IV Conferencia mundial sobre la mujer realizada en Beijing en 1995, “el Perú se comprometió a entrar en los marcos internacionales para tratar lo relacionado a la equidad de género” (Diario de los Debates 2005: 42). Martha Hildebrant, intervino para hacer una referencia desde el punto de vista lingüístico:

Es verdad que la palabra ‘género’ en español fue absolutamente rechazada en los medios académicos porque en español ‘género’ es una categoría gramatical y sexo basta para todos los aspectos de una categoría femenina o masculina; es decir, no sólo es biológico sino también es intelectual, mental, físico, etcétera.

Entonces, no hacía ninguna falta la palabra ‘género’ mal usada para expresar el sexo desde el punto de vista de la cultura o de la sociedad, no hacía ninguna falta; y, a mí me repugna y no la uso, pero tenemos que admitir que ya es un hecho universal que, como dice la congresista Cabanillas, está en todos los documentos internacionales y no queda más remedio. Pero de entrada fue un fatal anglicismo, un copiar gender (sic), pero como en inglés no hay género gramatical no hay conflicto; en inglés no hay masculino ni femenino, en castellano sí.

Entonces, a una persona que habla castellano le choca usar la palabra género con respecto al sexo, aunque sea en el aspecto cultural, pero ya no hay nada que hacer. (Diario de los Debates 2005: 43).

El congresista Antero Flores Araoz, quien presidía la sesión, recordó que el debate era sobre “la regionalización en el sentido de si pueden renunciar al cargo o no los presidentes regionales para postular al Congreso de la República y con cuánto tiempo de anticipación deben hacerlo” (Diario de los Debates 2005: 43). En el mismo sentido, el congresista Luis Solari intervino tratando de cerrar el debate planteado inicialmente por el congresista Rey:

(...) la discusión que acaba de suscitarse es absurda, porque estamos debatiendo sobre si va a cambiarse o no un texto de la Constitución por otro que es idéntico; es decir, el texto que aparece en el proyecto de reforma constitucional es parte de la Constitución actual. Por eso, no debemos perder tiempo en esta discusión sobre el género.

Una cosa es que el artículo 191.º establezca que las provincias tienen un consejero provincial mínimo en el Consejo Regional, y otra, es decir que eso lo desarrollará la ley de la materia. Mejor dicho, en el artículo vigente los olvidados tienen presencia con rango constitucional.

En este caso, o el presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento modifica su propuesta o este texto no va a alcanzar los 80 votos.

Pero la otra discusión terminémosla ya porque otro día podemos tenerla en la cafetería o acá mismo, pero el texto constitucional ya dice lo que se está diciendo que no debe decir (Diario de los Debates 2005: 44).

Luego de esta intervención, el congresista Araoz afirmó “[m]ejor la continuamos

en la cafetería”, denotando así la escasa valoración que el presidente del pleno le daba al tema. La reforma constitucional que modificó los artículos 91., 191. y 194. de la Constitución Política del Estado fue aprobada en la sesión del 15 de abril de 2005 con un añadido en lo relativo a las cuotas para explicitar a las comunidades campesinas, de acuerdo con lo propuesto por la Congresista Paulina Arpasi, representante de Puno. Así, el párrafo del texto constitucional sobre la garantía de representación, cuya reforma fue ratificada en la Primera Legislatura ordinaria del 2015 del jueves 15 de setiembre de 2005, quedó como sigue:

Artículo 191.-
(...)

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

Este es el texto vigente de la Carta Constitucional que, conforme se ha mencionado, remite a la ley la definición de los porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género; así como, de las comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios.

3.3. La Jurisprudencia Constitucional como sustento jurídico para la adopción de la paridad

En la medida que la jurisprudencia constitucional ha adquirido un rol protagónico en el sistema de fuentes del derecho, resulta especialmente útil examinar sus alcances, pues brindan argumentos jurídicos que sustentan la aprobación del mecanismo de paridad en la legislación nacional.

Aunque el Tribunal Constitucional peruano (TC)⁷⁴ 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 como: la democracia, la igualdad, la no discriminación y la participación y representación política. A continuación se

⁷⁴ Dentro de los precedentes del TC, contenidos en cincuenta de sus sentencias, tampoco se encuentra ningún pronunciamiento en relación a los derechos de las mujeres ni a la igualdad política. Cfr. Precedentes del Tribunal Constitucional, Febrero 2005-Marzo 2018 (En Abad Y., Samuel 2018: 461-467).

analiza una selección de cinco sentencias del TC que se pronuncian sobre los temas mencionados.

3.3.1. Relación entre el principio democrático y la igualdad

La Sentencia del Pleno del TC recaída en el Expediente 0030-2005-PI/TC, de fecha 2 de febrero de 2006, sostiene en su Fundamento Jurídico-FJ 19 que “la Constitución es la expresión jurídica de un hecho político democrático, pues es la postulación jurídica de la voluntad del Poder Constituyente, como un *totus* [sic] social en el que subyace la igualdad”. Es decir, la Constitución concreta “la voluntad política que da origen al Estado social y democrático de derecho”, que se expresa en “la necesidad de respetar, garantizar y promover los derechos fundamentales de cada persona”(FJ20). Asimismo, afirma que el principio democrático tiene un carácter articulador en el Estado social y democrático de derecho, pues:

alude no solo al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular) y de su voluntad plasmada en la Norma Fundamental del Estado (principio jurídico de supremacía constitucional), sino también a la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación” [sic], según reconoce y exige el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución.

La democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1º de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales (FJ 22).

El mismo FJ de dicha sentencia concluye en que “[u]na sociedad en la que no se encuentren plenamente garantizados estos derechos, sencillamente, o no es una comunidad democrática, o su democracia, por incipiente y debilitada, se encuentra por así decirlo, “herida de muerte” [sic]” (FJ 22). Los derechos a los que se refiere el FJ citado son los derechos políticos, entre los cuales destaca “el derecho de los ciudadanos a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica” (FJ 22, tercer párrafo).

De esta manera, el principio democrático ha de expresarse en una efectiva participación de todas las personas que integran el Estado social y democrático de derecho, en condiciones de igualdad. Conforme se ha analizado, la participación en condiciones de igualdad no es aún una realidad para las peruanas que constituyen el 50,8% de la población⁷⁵ y que, de acuerdo al padrón electoral elaborado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en los comicios del 7 de octubre de 2018, del total de 23'375.001 electores, 11'732.831 (50,2%) eran mujeres, mientras que 11'642.170 (49,8%) eran hombres.

En efecto, como se ha desarrollado, a pesar que el Perú aprobó, hace más de 20 años, la cuota de género para avanzar en el logro de la igualdad política, esto no se ha logrado. Por el contrario, la aplicación de la cuota ha demostrado sus límites para promover la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, tanto a nivel nacional como regional y local. En la práctica, la cuota mínima de género se ha convertido en un techo que impide una participación equilibrada de mujeres y hombres en la formación de la voluntad política estatal. La presencia reducida de las mujeres de los espacios de toma de decisiones constituye pues, una evidencia de la incipiente y débil democracia del país, conforme lo señala el Tribunal Constitucional.

La igualdad política, entendida como un derecho fundamental de todas las personas, debe materializarse en situaciones concretas como, por ejemplo, en las listas de postulación a cargos públicos, en los procesos de selección de integrantes de los órganos colegiados, en los de selección de servidores públicos de todos los niveles, en la designación de autoridades políticas del más alto nivel, entre otros. En este sentido, el TC en la sentencia del Expediente N° 01423-2013-PA/TC, al referirse a la relación entre Género y Constitución, afirmó:

No hay discusión de que en el Estado constitucional existe un compromiso serio con

⁷⁵ La población masculina del Perú representa el 49,2% de la población censada y corresponde a 14 millones 450 mil 757 hombres y la población femenina, el 50,8%, que representa a 14 millones 931 mil 127 mujeres, de acuerdo con los resultados del Censo 2017 (INEI 2018: 36).

la igualdad, el mismo que encuentra reconocimiento en los textos constitucionales y que las autoridades tienen el deber de materializar con hechos concretos, a fin de contrarrestar las desigualdades manifiestas haciendo que todas las personas disfruten de sus derechos en la misma medida (FJ 14).

A pesar de lo dicho, tampoco hay duda, y el paso de la historia lo ha demostrado, de que las diferentes perspectivas, participaciones y voces características de las mujeres han sido excluidas sin justificación razonable del discurso público y del contexto social. Aún hay rezagos de las diferencias entre hombres y mujeres culturalmente creadas en muchas sociedades y el Perú no escapa a tal realidad. Sin embargo, como Estado constitucional tiene el deber de combatir las desigualdades de manera efectiva(...) (FJ 15).

La realidad, sin embargo, se encarga de evidenciar que las medidas adoptadas hasta hoy por el Estado peruano para el logro de la igualdad política no han dado los resultados esperados, por lo que es conveniente avanzar en una medida definitiva para materializar el mandato constitucional de igualdad. No se puede hablar de democracia real si el 50,8% de la población está ausente o subrepresentada en los espacios de decisiones políticas (Bermúdez 1996b: 51). En el mismo sentido, Rosa Cobo recuerda que “[e]l feminismo que se inscribe en la tradición igualitaria sostiene que no hay democracia política legítima que excluya a la mitad de la población” (2002: 30). Las experiencias del derecho comparado desarrolladas en el Capítulo II, 2.2. demuestran que la paridad es una medida efectiva para avanzar en la igualdad política y responde coherentemente a los desafíos de una democracia igualitaria.

3.3.2. El principio-derecho de igualdad

En reiterada jurisprudencia, el TC ha sostenido que la igualdad tiene una doble condición de principio y de derecho fundamental o subjetivo⁷⁶. La sentencia del TC recaída en el Exp. N°01423-2013-PA/TC, sintetiza esta doble condición:

Como *principio* [sic], 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. Como *derecho fundamental* [sic], 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. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo [sic], idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras (“motivo” “de cualquier otra índole”) que jurídicamente resulten relevantes (FJ 18).

⁷⁶ Cfr. STC Exp. N° 045-2004-PI-TC (FJ 20); STC Exp. N° 048-2004-PI-TC (FJ 60); STC Exp. N° 004-2006-PI/TC (FJ 116); Exp. N° 01423-2013-PA/TC (FJ 18).

Estamos así, ante un derecho fundamental de todas las personas y que, a su vez, constituye un principio fundante de todo Estado Democrático de Derecho. En ese sentido se pronuncia, también, el TC en la sentencia del Exp. 048-2004-PI-TC: “(...) la igualdad, además de ser un derecho fundamental, es también un principio rector de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho y de la actuación de los poderes públicos” (FJ 61). Es decir, los poderes públicos deben actuar, en clave de igualdad, para que este derecho tenga vigencia para todas las personas, mujeres y hombres, en todos los ámbitos de la vida: familiar, social, política, económica y cultural.

En lo relativo a la igualdad política, como se ha visto, el legislador optó por la aprobación de la cuota de género como medida de acción positiva o afirmativa para el logro de la igualdad. En esta última sentencia, el TC se pronunció favorable a este tipo de medidas y su armonía con la igualdad: “[l]a finalidad de esta acción afirmativa no es otra que compensar jurídicamente a grupos marginados económica, social o culturalmente; persigue, pues, que dichos grupos puedan superar la inferioridad real en la que se encuentran con acciones concretas del Estado” (Exp. 048-2004-PI-TC FJ 62).

El TC en la sentencia del Exp. 01423-2013-PA/TC afirma que el reconocimiento constitucional de una medida –como las cuotas- es importante para garantizar su aplicabilidad teniendo en cuenta que la norma constitucional vincula a todos los poderes públicos y compromete en su cumplimiento a toda la sociedad:

una regulación jurídica no es suficiente, no obstante, el carácter normativo de la Constitución garantiza la eficacia de su aplicabilidad en la medida que vincula todos los poderes públicos y propicia un deber de respeto a su contenido por parte de todas las personas. Que las desigualdades no existan, más aún cuando se trata de las culturalmente creadas, es una tarea que principalmente involucra al Estado pero también a todos sus integrantes en conjunto (FJ 16).

En ese sentido, la garantía de “hacer accesible la representación de género” en los Consejos regionales y Concejos municipales, dispuesta en el artículo 191 de la Constitución, no es sino un mecanismo para la concreción del derecho a la igualdad sin discriminación en la participación política (igualdad política),

reconocido por la Constitución en sus artículos 2, incisos 2 y 17; así como en el 31 y en diversos tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano, conforme se analiza en el Capítulo II. Si bien el artículo 191 de la Constitución se pronuncia sobre la representación de género en las instancias sub nacionales, desde una “lectura del texto constitucional sistemático consigo mismo y con los compromisos convencionales asumidos por su Estado en particular, o que han adquirido carácter de normativa ius cogen” (Expediente 008-2018-PI/TC, FJ 30); la garantía del acceso equilibrado de hombres y mujeres a la representación sería aplicable a todos los procesos electorales y en general a todas las instancias públicas colegiadas de toma de decisiones. Téngase presente que el derecho a la participación política comprende el derecho a elegir y ser elegidas; así como también el derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas, conforme se ha desarrollado en el Capítulo I, 1.3.1.

3.3.3. La representación política

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre la representación política. En el 2017, lo hizo en el Expediente 0006-2017-PI/TC, en el proceso de inconstitucionalidad contra un artículo del Reglamento del Congreso. En dicha sentencia, afirma que la democracia representativa rige nuestro sistema constitucional de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45° de la Constitución (FJ 2). Asimismo, en su FJ 7 recuerda que la Constitución, en su artículo 93° dispone que los Congresistas representan a la Nación. Por lo tanto, la representación es un ingrediente fundamental del sistema democrático. Así, “la representación es la forma de expresión hacia afuera del poder político, y por tanto, es el elemento formal de su legitimidad” (FJ 7). En la misma sentencia el TC afirma que:

“la representación puede tener dos dimensiones: a) una formal, entendida como la simbolización-autorización generadora de una estructura estatal externa, basada jurídicamente sobre los principios de autonomía orgánica y competencia, y, b) otra material, definida como el proceso político-ideal que posibilite que la voluntad popular se exprese y se actualice en la acción de los órganos dirigentes, legitimados democráticamente ante el pueblo y políticamente responsables ante éste” (FJ9).

El concepto de representación política resulta de suma importancia en el tema en cuestión - la paridad como medida necesaria para el logro de la igualdad - porque nos remite a considerar la igualdad política en términos de resultados. Cuando el artículo 191º de la Constitución dispone que “[l]a ley establece porcentajes mínimos para **hacer accesible la representación**⁷⁷ de género (..)”, la voluntad constitucional es que la medida legal que se adopte garantice que mujeres y hombres accedan a la representación; es decir, que tengan posibilidades de representar a la Nación en todos los niveles de gobierno. En ese sentido, la sentencia comentada, al referirse al representante parlamentario, señala que éste “cumple sus funciones en nombre de todos los peruanos” e indica que “otras fuentes de representatividad del parlamentario en el ámbito político lo constituyen el derecho a participar en la vida política de la Nación (artículo 2.17 de la Constitución); así como el de poder elegir libremente sus representantes (artículo 31 de la Constitución)” (FJ 17). De acuerdo, con las disposiciones constitucionales referidas y los diversos tratados sobre derechos humanos analizados en el Capítulo II, 2.1., ambos derechos son parte integrante del derecho a la participación política, en condiciones de igualdad, que corresponde a todos los titulares de la ciudadanía: peruanas y peruanos mayores de 18 años.

La jurisprudencia constitucional analizada brinda un sustento jurídico para la aprobación del mecanismo de paridad en el derecho peruano, entendido como un medio para garantizar la participación política, en condiciones de igualdad, en el marco de la consolidación de un Estado Democrático de Derecho. Ello, complementa la doctrina actual analizada sobre igualdad y no discriminación; así como la normatividad nacional e internacional que compromete una actuación proactiva de los Estados para hacer del derecho a la igualdad política una norma que tenga concreción en la realidad. Retomando lo afirmado por Ferrajoli y citado en el Capítulo I, “ ‘Igualdad’ es un término normativo: quiere decir que los “diferentes” deben ser respetados y tratados como iguales; y que, siendo ésta una norma, no es suficiente enunciarla sino que es necesario actuarla,

⁷⁷ Destacado mío.

observarla, garantizarla y sancionarla” (2012:11).

En consecuencia, la paridad es una medida orientada a lograr la satisfacción del principio-derecho de igualdad; así como, el principio democrático, teniendo en cuenta que busca una efectiva participación de todas las personas que integran el Estado social y democrático de derecho, aportando así, en la dimensión sustancial de la democracia. Por lo tanto, la paridad resulta compatible con la finalidad constitucional conforme se profundizará en el siguiente acápite.

3.4. Hacia la regulación jurídica de la paridad en el Perú

Desde la vigencia de la cuota de género en el Perú, diversos estudios identificaron problemas en su aplicación debido al limitado compromiso de gran parte de los partidos políticos en la promoción efectiva de la participación política de las mujeres. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo, como parte de sus funciones de supervisión del cumplimiento de esta medida de acción afirmativa luego de diez años de su vigencia, constató que si bien ha propiciado una mayor participación de las mujeres en el espacio político, "también se ha evidenciado que la aplicación de estas normas ha encontrado permanentes obstáculos en una cultura política poco propicia a la participación de la mujer, así como en organizaciones políticas y autoridades electorales que no llegan a reconocer la importancia de la participación política de la mujer y la necesidad de adoptar decisiones que, en cumplimiento de la ley, la promuevan” (Defensoría del Pueblo 2007: 13).

En el mismo sentido, se han formulado propuestas orientadas a lograr la eficacia de las cuotas electorales como la alternancia o el mandato de posición en la confección de las listas, para que la oportunidad generada para las mujeres con la aprobación de la cuota de género tenga un correlato efectivo en la representación política. Estas medidas proponen ubicar a las mujeres en posiciones con posibilidades reales de acceder a los cargos de representación.

Durante el período legislativo 2011-2016, se presentaron, al menos, nueve

proyectos de ley sobre alternancia, el Programa Democracia, Poder y Políticas del Movimiento Manuela Ramos los ha sistematizado en el siguiente cuadro:

Proyectos de Ley sobre Alternancia presentados entre 2011-2016

Proyecto N° 268-2011-JNE	Proyecto N° 590-2011-JNE	Proyecto N° 1332-2011-CR	Proyecto N° 1779-2012-PE	Proyecto N° 2191-2012-CR	Proyecto N° 2467-2012-CR	Proyecto N° 2639-2013-CR	Proyecto N° 4208-2014-CR	Proyecto N° 4216-2014-CR
Alternancia en las listas de candidatos/as a todos los cargos (Congreso, PA, GR y municipios).	Alternancia en los términos del proyecto 268 (Oficio 033-2012-P/JNE del 12.03.2012)	Alternancia en la fórmula presidencial, GR y municipios. Presentado por: Rubén Valencia-Nacionalista	Alternancia en las listas para el Congreso, GR y municipios. Presentado por: Poder Ejecutivo	Alternancia en plancha presidencial, Congreso, GR y municipios. Presentado por: Carmen Omonte-Perú Posible	Alternancia en listas para Gob. regionales y municipios. Presentado por: César Irupaylla-Nacionalista	Alternancia en listas para Gob. Regionales y municipios. Presentado por: Rosa Mavila-AP-Frente Amplio	Alternancia en la fórmula presidencia, listas al Congreso, GR y municipios. Presentado por: Esther Saavedra-Dignidad y Democracia	Alternancia en listas al Congreso, GR y municipios. Presentado por: Claudia Coari-Dignidad y Democracia

No obstante todos estos proyectos de ley, en el Perú no se aprobó ninguna de las medidas mencionadas, ni alternancia, ni otra modalidad de mandato de posición. Ello, a pesar que –como se ha visto– el artículo 191 de la Constitución dispone que la ley debe hacer “accesible la representación de género”, aspecto que no ha sido desarrollado normativamente, pues la cuota se aprobó con antelación a esta reforma constitucional que data del 2002.

Como se ha mencionado, en la práctica, los resultados electorales evidencian que la cuota se ha convertido en un límite para la participación de las mujeres y, en consecuencia, se requiere avanzar en una propuesta que, de manera definitiva, garantice la vigencia del derecho a la participación política de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad. En este marco se inscriben las iniciativas para la aprobación de la paridad que se vienen presentando en el Congreso de la República, especialmente desde el 2016.

3.4.1. Propuestas normativas para la aprobación de la paridad

En el actual Congreso elegido para el período 2016-2021, hasta setiembre de 2018, se presentaron varios proyectos de ley que incluyen la paridad como medida para alcanzar la igualdad política de la mujer. El colectivo “Somos la

mitad, queremos paridad sin acoso”, conformado por las organizaciones de la sociedad civil Manuela Ramos, Flora Tristán y Calandria, ha identificado siete proyectos de ley que a su consideración plantean propuestas paritarias. A continuación el análisis de cada uno de ellos.

- i. *Proyecto de Ley N° 834/2016-CR, Proyecto de Ley que fortalece la participación política de la Mujer, presentado a iniciativa del Congresista Alberto Quintanilla Chacón del Grupo Parlamentario Frente Amplio⁷⁸, el 27 de diciembre de 2016.*

Objeto de la norma: garantizar la participación efectiva en la vida política del país de mujeres y hombres en igualdad de condiciones en todos los procesos electorales para cargos de elección popular (Artículo 1).

Características: es calificada como una ley de “discriminación positiva temporal” (artículo 1) y propone la modificación de la Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley N° 12683, Ley de Elecciones Regionales; la Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Elecciones de representantes al Parlamento Andino.

Fórmula normativa: las listas de candidatos a los cargos de elección popular contenidos en las leyes mencionadas, deben incluir un número no menor del “50% de mujeres o de varones, ubicados de forma alternada desde el primer lugar de la lista” (artículos 2, 3, 4 y 5)

Análisis del proyecto: en rigor, la propuesta no plantea la adopción del mecanismo de paridad, sino más bien una mejora de la cuota de género vigente. Es decir, ampliar el porcentaje mínimo de postulación de mujeres y hombres de 30% a 50%. Se trata de una cuota de 50%, como medida de acción afirmativa de naturaleza temporal que busca mejorar la participación de las mujeres en política. Sin embargo, al plantearse como medida para ambos sexos, en la práctica, invisibiliza que se trata de una acción afirmativa

⁷⁸ Desde julio de 2017 forma parte del Grupo parlamentario Nuevo Perú.

para las mujeres, quienes son las que se encuentran sub representadas en los espacios de toma de decisiones políticas. Un elemento interesante del proyecto bajo comentario es que además de elevar el porcentaje de la cuota de género, incorpora la alternancia en el proceso de conformación de las listas electorales. Con ello, se busca garantizar el acceso efectivo a la representación; es decir, la igualdad en los resultados electorales. Esta fórmula combinada (paridad y alternancia) funcionará mejor en las elecciones con lista cerrada, en cuya conformación se alternará la candidatura de una mujer/un hombre o viceversa. De acuerdo al porcentaje total de votos obtenidos, la organización política obtendrá determinado número de escaños que serán cubiertos siguiendo el orden de la lista de candidatos presentada, con lo que se garantiza accesibilidad de las mujeres en la elección. En contraste, en las elecciones con listas abiertas y no bloqueadas que incluyen el voto preferencial, los resultados dependerán fundamentalmente de la preferencia de las y los electores por las candidaturas ofrecidas (de mujeres y hombres); así como de la difusión de las mismas y la efectividad de las campañas electorales. Son las y los electores quienes, al emitir sus votos preferenciales, reordenan la lista propuesta por la organización política con lo cual la lista alternada puede ser variada, no garantizándose el acceso equitativo para ninguno de los sexos, especialmente las mujeres quienes, por lo general, no cuentan con recursos para promocionar sus candidaturas.

- ii. *Proyecto de Ley N°1313-2016/JNE, Proyecto de Código Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones-JNE, el 26 de abril de 2017.*

Objeto de la norma: regular los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos, de forma individual o asociada, ejercen su derecho a la participación política en los procesos y procedimientos contenidos en la norma; así como, el rol de los organismos electorales.

Características: el proyecto de ley recoge los aportes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, del Registro de Identificación y Estado Civil, y de

diferentes actores de la sociedad civil. Es una actualización del Anteproyecto presentado al Congreso de la República por el JNE en diciembre de 2016. Dentro del Capítulo III, del título III sobre candidatos, regula las cuotas electorales y garantías para la participación política de poblaciones vulnerables.

Fórmula normativa: Las listas de candidatos para elegir Congresistas de la República, representantes al Parlamento Andino, consejeros regionales titulares y suplentes, y regidores, deben estar compuestas por 50% de hombres y 50% de mujeres (artículos 52.1, 53.1 y 54.1) ubicados de manera alternada (52.3, 53.3 y 54.3). Las candidatas accesorias estarán ubicadas en la misma posición que las titulares de la respectiva lista (52.3, 53.3 y 54.3). Asimismo, plantea que las cuotas se aplican tanto a la lista de titulares como en la de suplentes, de forma separada (artículos 52.2, 53.2 y 54.2). La sanción establecida por el incumplimiento de la cuota de género es la improcedencia de la lista.

La propuesta del JNE introduce también la figura del acoso político, al haber sido identificado como un potencial riesgo para la consolidación de la presencia de las mujeres en política (JNE 2017: 238). Lo define como todo acto que “menoscabe, limite, anule, impida, obstaculice o restrinja los derechos políticos de una candidata a un cargo de elección popular, ya sea a través de amenazas, agresiones o la divulgación de información que menoscabe su dignidad”, cometido por un miembro o candidato de una organización política. La sanción que establece es una multa equivalente a 20 UIT, además del envío de la información al Ministerio Público y autoridades competentes (Artículo 56). El proyecto también prevé, en el mismo artículo, el caso en que el agresor sea un medio de comunicación, periodista o cualquier ciudadano no afiliado a una organización política. En dicho supuesto, se hará la derivación correspondiente al Ministerio Público y a las autoridades competentes.

Análisis del proyecto: la propuesta formulada por el JNE es destacable, no

solo, porque constituye un proyecto de ley de todos los organismos que conforman el sistema electoral; sino, también, porque regula la cuota de género de manera integral. Como se ha descrito, trata de cubrir todas las aristas que, a partir de su aplicación, han devenido en áreas de riesgo para el cumplimiento de la finalidad de la cuota: la ubicación de las mujeres en la confección de las listas (alternancia), la forma de aplicar las cuotas (tanto en las listas de titulares, como de suplentes por separado), la ubicación de las mujeres en las listas de accesorias, una sanción drástica a las organizaciones políticas ante el incumplimiento de la cuota (improcedencia de la lista) y los actos de discriminación y violencia de género que buscan restringir o impedir el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres (acoso político).

El proyecto, en su exposición de motivos, reconoce que la aprobación de la cuota de género en el Perú fue impulsada principalmente por las organizaciones de la sociedad civil (JNE 2017: 227). Al analizar los resultados de la aplicación de esta medida, afirma la necesidad de “incrementar la cuota de género a efectos de mejorar la representatividad femenina en los cargos de elección popular” (JNE 2017: 230). Así, esta propuesta busca también la igualdad política en términos de resultados. Para ello, propone “la aplicación de la cuota de género de acuerdo a un criterio de paridad”, al que califica como “medida indispensable para hacer frente a la persistente exclusión de las mujeres en la representación política, la cual responde a una discriminación estructural” (JNE 2017: 233). De la exposición de motivos se infiere que estamos ante una propuesta de paridad con alternancia que busca contribuir en el cumplimiento de uno de los pilares de todo Estado Democrático de Derecho: el principio de igualdad, del cual -como lo recuerda bien el JNE- “se desprenden, entre otras cuestiones, la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, y en los mecanismos de participación y representación social y política” (JNE 2017: 239).

- iii. *Proyecto de Ley N° 1315-2016/PE que dicta medidas para asegurar la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas y su*

fortalecimiento institucional y dicta otras disposiciones electorales, presentado por el Poder Ejecutivo el 26 de abril de 2017.

Objeto de la norma: el proyecto busca establecer un conjunto de medidas que aseguren la transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas con la finalidad de erradicar la infiltración de dinero ilícito y garantizar mecanismos electorales y de democracia interna orientados al fortalecimiento institucional de las organizaciones políticas.

Características: se trata de una norma que busca aportar en la mejora de la representatividad de las organizaciones políticas a través de hacerlas más transparentes y establecer mecanismos de fiscalización y control de parte de las autoridades y la sociedad civil. En ese contexto se introduce una medida orientada a garantizar la participación equilibrada de las mujeres y hombres además de la alternancia aplicada, al menos, a la primera mitad de la lista.

Fórmula normativa: en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político y para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres no podrá ser inferior al 50% del total de participantes, debiendo respetarse el mandato de alternancia de género cuando menos en la primera mitad de la lista.

Análisis del proyecto: el proyecto del Ejecutivo no fundamenta las razones de su propuesta que en realidad plantea una medida de acción afirmativa para las mujeres, dado que exige que las listas de candidatos para la dirección del partido político y para las de elección popular deben tener un mínimo de 50% de mujeres. De aprobarse esta norma, en teoría, permitiría la presentación de listas conformadas únicamente por mujeres, con lo que se modificaría la cuota de género por una cuota de promoción de la participación política de la mujer. No obstante, al exigirse que, al menos la primera mitad de la lista respete la alternancia de género, significaría que -al menos- el 25% de las listas deberían estar conformadas por hombres, pues sino no sería posible implementar la alternancia. Con una norma como ésta, el Estado peruano

haría evidente su compromiso de promover la participación política de las mujeres por haber sido el grupo humano tradicionalmente excluido de los espacios de decisiones políticas.

- iv. *Proyecto de Ley N°1343-2016/CR, que promueve una mayor participación de la mujer en los procesos electorales generales, regionales y locales, presentado a iniciativa del congresista Zacarías Reymundo Lapa Inga del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad el 04 de mayo de 2017.*

Objeto de la norma: promover la participación de la mujer en los procesos electorales a nivel de candidatas a la vicepresidencia de la República, Congreso, Parlamento Andino, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, incrementando a 50% la cuota de género, lo que implica una propuesta de paridad, y estableciendo la alternancia en las listas electorales.

Características: la propuesta propone una cuota de género de 50%, es decir listas electorales con 50% de hombres y mujeres organizadas de manera alternada: un hombre/una mujer o una mujer/un hombre. Amplía la aplicación de la alternancia y de la cuota a la fórmula presidencial, aunque solo a las vicepresidencias cada una de las cuales debe ser cubierta por un candidato de sexo distinto. En el caso de los cargos de gobernador y vicegobernador regional propone la alternancia en la conformación de la fórmula.

Fórmula normativa: el proyecto plantea tres medidas: i) cuota de género de 50% en las listas de candidatos al Congreso de la República, Parlamento Andino, listas para candidatos a consejeros regionales y regidores, alternando un hombre-mujer o mujer-hombre desde el inicio de la lista; ii) cuota de género y alternancia para las candidaturas a vicepresidencias de la República: el orden de la ubicación para la primera y segunda vicepresidencia es alternado por un hombre y una mujer o una mujer y un hombre; iii) [l]as listas de candidatos a gobernador y vicegobernador regional están conformadas por un gobernador y una vicegobernadora regional o, una

gobernadora y un vicegobernador regional” (artículos 1, 2, 3 y 4).

Análisis del proyecto: un aspecto novedoso de esta propuesta es que, además, de plantear la paridad (50% de candidaturas de mujeres y 50% de hombres) en las listas de postulación al Congreso, Parlamento Andino, Consejos Regionales y Consejos Municipales, plantea la conformación de las planchas presidenciales con una mujer en una de las vicepresidencias. Si la primera vicepresidenta es mujer, el segundo vicepresidente será hombre o viceversa. No se pronuncia en relación al candidato/a presidencial, cargo al que -excepcionalmente- se propone a una mujer. Para la postulación a los cargos de gobernador y vicegobernador regional la fórmula plantea, de algún modo, considerar a estos cargos como una lista y les aplica el criterio de paridad (1/1) al proponer la alternancia de género. Si es un hombre el candidato a gobernador regional, la candidatura a vicegobernadora corresponderá a una mujer; y si es mujer la candidata a gobernadora será un hombre el candidato a vicegobernador regional. Lo interesante de este Proyecto de Ley es que introduce la discusión de aquellos cargos de alto poder político en los cuales no se aplica la cuota de género y en los que, históricamente, la presencia de mujeres ha sido mínima o inexistente.

- v. *Proyecto de Ley N°1751-2017/CR, que propone una Ley Electoral, iniciativa multipartidaria presentada, entre otros congresistas, por Patricia Donayre el 09 de agosto de 2017.*

Objeto de la norma: regular el derecho ciudadano a la participación política en los procedimientos y procesos electorales; así como el rol y funcionamiento de los órganos y organismos electorales.

Características: el proyecto de ley electoral busca armonizar las normas electorales y actualizarlas con reformas orientadas a promover, fortalecer y democratizar la participación política. Es un proyecto similar al propuesto por el JNE para la aprobación de un Código Electoral, por lo tanto es bastante amplio y comprensivo de los procesos y procedimientos electorales. Incluye

un capítulo sobre las cuotas electorales, bajo el Título III sobre candidatos.

Fórmula normativa: Las cuotas electorales se aplican en la lista de candidatos titulares y suplentes, en forma separada (artículo 72.1). En el caso de la cuota de género, las listas de candidatos deben contener el número correlativo que indique su posición, alternándose entre mujeres y varones, o viceversa, hasta agotar el equivalente de la cuota electoral de género. Los accesitarios ocuparán la misma posición de los titulares en su respectiva lista en correspondencia de género (artículo 72.2). Para la aplicación de la cuota paritaria en los procesos de elecciones del Congreso, Parlamento Andino y regionales, las listas de candidatos deben contener un número par de candidaturas. En el caso de elecciones municipales, se considera el cargo de alcalde para el cómputo de la cuota paritaria.

La fórmula del proyecto incluye, también, una norma específica sobre el acoso político y su respectiva sanción equivalente a 20 UIT en caso que, en el marco de un proceso electoral o de consulta popular, cualquier persona natural o jurídica menoscabe, limite, anule, impida, obstaculice o restrinja los derechos políticos de un candidato a un cargo de elección popular, a través de amenazas agresiones o la divulgación de información que menoscabe su dignidad, honor, buena reputación, intimidad personal, familiar, voz e imagen. Además, se remitirá dicha información al Ministerio Público y autoridades competentes (Artículo 77).

Análisis del proyecto: Como se ha mencionado, es una iniciativa que tiene la misma finalidad que el Proyecto de Ley propuesto por el JNE; aunque, en el caso de la regulación de las cuotas electorales distingue entre la cuota de género (artículo 72.2) y la cuota paritaria (artículo 72.3, 72.4 y 72.5). Cuando se refiere a la cuota de género, dispone que las listas de candidatos contengan el número correlativo que indique la posición de éstos, “alternándose entre mujeres y varones o viceversa, hasta agotar el equivalente de la cuota electoral de género” (artículo 72.2). No queda claro si la cuota electoral de género es la cuota paritaria regulada en los siguientes

incisos que se refieren a la aplicación de la paridad en las elecciones congresales, de representantes ante el Parlamento Andino, en las listas para los consejos regionales y municipales. De otro lado, la propuesta normativa sobre la cuota de género para las elecciones de congresistas y representantes al Parlamento Andino mantiene el mismo error de redacción que contiene la norma originaria sobre cuotas, al afirmar que las listas de postulación a dichos cargos “deben estar compuestas por un número no menor de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres” (artículo 74.1). Al utilizar la conjunción disyuntiva “o” bastaría con el cumplimiento de una u otra opción, es decir presentar una lista de postulación solo de mujeres (lo que superaría el “no menor del 50%”, pues la totalidad de mujeres en una lista sería el 100%), o hacer lo propio con una lista conformada solo por varones. Una propuesta de paridad exige una participación equilibrada de mujeres y hombres. El mismo error se repite en los artículos 75.1, al referirse a la conformación de las listas de candidatos para elegir consejeros regionales titulares y suplentes; y en el 76, sobre las listas de candidatos para elegir regidores. Un vacío identificado es que no se prevé una sanción ante el incumplimiento de la cuota. En la propuesta desarrollada por el JNE se prevé como sanción la no inscripción de la lista.

- vi. *Proyecto de Ley N° 3185-2018/PE, ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones, presentado por el Poder Ejecutivo el 9 de agosto de 2018.*

Objeto de la norma: reformar la Constitución Política del Perú a fin de establecer la bicameralidad en el Congreso de la República para fomentar la igualdad de participación política de mujeres y hombres, y de propiciar una mejor representación regional (artículo 1).

Características: el proyecto de ley formó parte del grupo de reformas constitucionales que presentó el Ejecutivo para ser sometidas a referéndum. Planteaba el regreso al Parlamento conformado por dos cámaras: senadores

y diputados. En el artículo en el que se proponía la creación de ambas cámaras se incluyó la paridad para la conformación de las listas de candidatos. Se entiende que la medida era para ambas cámaras; aunque la norma no lo precisaba.

Fórmula normativa: Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. Su elección será simultánea a la elección presidencial. Para la elección de senadores será por lista cerrada y bloqueada, sin voto preferencial y para la elección de diputados será por lista cerrada con voto preferencial.

Análisis del proyecto: la fórmula combinaba los mecanismos de paridad y alternancia, con el propósito de garantizar la igualdad en el acceso a los cargos de representación parlamentaria. Tal como estaba planteada la fórmula, ésta podía garantizar una participación equilibrada de mujeres y hombres en la Cámara de Senadores, al tratarse de una elección por lista cerrada y bloqueada; es decir, donde los resultados de la elección serían un espejo del orden de las candidaturas en las listas luego de la aplicación de la cifra repartidora. Sin embargo, en el caso de la cámara de diputados la alternancia solo era referencial porque se mantenía la figura del voto preferencial, mecanismo mediante el cual las y los electores pueden reordenar el orden de las listas con su preferencia de voto. Ello, como se ha mencionado anteriormente, perjudica a las mujeres por los obstáculos que se presentan en la difusión de sus candidaturas, los limitados recursos con los que cuentan para la publicidad y los reducidos espacios que les brindan los medios de comunicación.

Durante el debate parlamentario, el Proyecto de ley del Ejecutivo sobre bicameralidad sufrió varias modificatorias que lo desnaturalizaron. Entre los cambios producidos estuvo la eliminación de la exigencia de la paridad en la conformación de las listas de postulación al Parlamento (Senado y Diputados). Realizado el referéndum, el 9 de diciembre de 2018, la ciudadanía con su voto

descalificó esta propuesta de reforma constitucional. Fue la única de las cuatro reformas consultadas que mereció un rechazo, casi total, pues obtuvo el 90.51% de los votos válidos. Es decir, 13,949,831 electoras y electores dijeron No a esta reforma.

- vii. *Proyecto de Ley N° 3461-2018/CR, ley de reforma constitucional que implementa la bicameralidad con paridad en el Congreso de la República, iniciativa impulsada por la Congresista Gloria Montenegro, integrante del Grupo Político Alianza para el Progreso, presentada el 27 de setiembre de 2018.*

Objeto de la norma: reformar diversos artículos de la Constitución para el retorno a la bicameralidad y establecer la paridad con alternancia en las listas de candidatos a ambas cámaras.

Características: norma de características similares a la propuesta por el Ejecutivo. Se diferencia en el número de parlamentarios. Mientras el Ejecutivo propone 100 diputados y 30 senadores, esta iniciativa propone 50 senadores y 130 diputados. Considera como medular que en el proceso de reforma hacia un parlamento bicameral, se implemente una regla de paridad entre hombres y mujeres (Exposición de motivos: 21).

Fórmula normativa: Las listas de candidatos deben incluir, de manera alternada, un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres. La elección de senadores será por distrito electoral único en listas cerradas y la de diputados por distrito múltiple y con voto preferencial.

Análisis del proyecto: estamos ante una fórmula de paridad con alternancia idéntica a la propuesta por el Poder Ejecutivo en su proyecto de reforma constitucional presentado el 09 de agosto de 2018. Sin embargo, la exposición de motivos desarrolla con mayor amplitud las razones de una propuesta de paridad y la vincula al fortalecimiento del sistema democrático. Recoge los resultados del Consenso de Quito de 2007, adoptado en la X

Conferencia Regional de la Mujer y de América Latina y el Caribe al afirmar que “la paridad es un mecanismo propulsor de la democracia y constituye una meta para erradicar la exclusión” (Exposición de motivos: 22). El proyecto afirma también que “la presencia de hombres y mujeres en el parlamento debe ser similar y, si esto no ocurre espontáneamente, puede y debe ser impuesto” (Exposición de motivos: 23), refiriéndose a la adopción de la paridad por mandato legal.

Luego del análisis de los siete proyectos de ley, se puede concluir en lo siguiente:

- Los siete proyectos de ley plantean la alternancia de género como criterio para la elaboración de las listas de postulación a los diversos cargos públicos.
- Cinco, del total de proyectos analizados, contemplan el mecanismo de la paridad combinado con la alternancia: Proyecto de Ley N° 1313-2016/JNE, Proyecto de Código Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones-JNE; Proyecto de Ley N° 1751-2017/CR, que propone una Ley Electoral, iniciativa multipartidaria; Proyecto de Ley N° 1343-2016/CR, que promueve una mayor participación de la mujer en los procesos electorales generales, regionales y locales; Proyecto de Ley N° 3185-2018/PE de reforma constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones; y el Proyecto de Ley N° 3461-2018/CR, ley de reforma constitucional que implementa la bicameralidad con paridad en el Congreso de la República.
- Dos de los siete proyectos de ley proponen la ampliación de la cuota. El Proyecto de Ley N° 834/2016-CR plantea la ampliación de la cuota de género de 30% a 50% y califica esta medida como de naturaleza temporal y, el Proyecto de Ley N° 1315/2016/PE propone una cuota mínima de participación de las mujeres de 50% en las listas de postulación. Con ello, plantea una clara medida de acción afirmativa en favor de las mujeres, que se confirma cuando dispone la alternancia obligatoria, cuando menos, en la

primera mitad de la lista. Ello significa que bastaría con garantizar un mínimo de presencia masculina de 25% del total de la lista, lo que no procedería en el sentido inverso, pues se trata de una acción afirmativa a favor de las mujeres.

- De todos los proyectos analizados, el más completo es el Proyecto de Ley N° 1313-2016/JNE, Proyecto de Código Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones-JNE. Esta propuesta, además de plantear la paridad en las listas electorales incluye la alternancia, la ubicación similar de las candidatas accesitarias a las de las titulares, la forma en que se aplica la cuota paritaria, la sanción ante su incumplimiento; así como el acoso político como una situación de riesgo para la presencia de las mujeres en política, para el cual prevé una sanción. Finalmente, la exposición de motivos argumenta con claridad el propósito de la paridad que “constituye una medida indispensable para hacer frente a la persistente exclusión de las mujeres en la representación política” (JNE 2017: 233).

3.4.2. El principio de proporcionalidad en la evaluación constitucional de la paridad

El principio de proporcionalidad “opera como un criterio metodológico, mediante el cual se pretende establecer qué deberes jurídicos imponen al Legislador las disposiciones de los derechos fundamentales tipificadas en la Constitución” (Bernal 2005: 77). Este principio es conocido también como test de proporcionalidad, por que es frecuentemente utilizado por los órganos de control constitucional para examinar las intervenciones legislativas en los derechos constitucionales (STC Exp. N°045-2004-PI-TC, FJ32); así como para evaluar situaciones de vulneración o aparente vulneración del principio-derecho de igualdad. El profesor Rubio Correa sostiene que, en el Perú, se usan diversas denominaciones de este principio: test de razonabilidad, test de proporcionalidad o test de igualdad (Rubio 2018: 27). Para corroborarlo cita la STC Expediente 003-2008-PI-TC del 1 de febrero de 2010:

73. Este Tribunal ya se ha pronunciado acerca del desarrollo del Test de Igualdad (Razonabilidad o Proporcionalidad), indicando que “El test de razonabilidad o

proporcionalidad [...] es una guía metodológica para determinar si un trato desigual es o no discriminatorio y, por tanto, violatorio del derecho-principio a la igualdad” (En Rubio 2018: 28).

Más allá de la denominación, el principio de proporcionalidad es hoy una herramienta clave en el examen de la constitucionalidad de la intervención del legislador en los derechos fundamentales. Al respecto, el colombiano Bernal Pulido, en base a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán y la doctrina alemana, señala que “el principio de proporcionalidad aparece como un conjunto articulado de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto” (2005: 37). Cada uno de ellos supone una exigencia que toda intervención en los derechos humanos debe cumplir, así:

1. Según el subprincipio de idoneidad, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.
2. De acuerdo con el subprincipio de necesidad, toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas aquellas que revisten por lo menos la misma idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo propuesto.
3. (...) conforme al principio de proporcionalidad en sentido estricto, la importancia de los objetivos perseguidos por toda intervención en los derechos fundamentales debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido. En otros términos, las ventajas que se obtienen mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares y para la sociedad en general (Bernal 2005: 389).

En el mismo sentido, la Sentencia No. C-022/96 de la Corte Constitucional de Colombia, afirma que “[e]l concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado”. La misma sentencia precisa que en la evaluación del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa:

que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es (1) adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato (1996: s/p).

En este marco, el principio de proporcionalidad sería utilizado, por ejemplo, si se cuestionara la validez constitucional de una norma legal que estableciera una medida de acción afirmativa a favor de determinada población, por ejemplo, una ley de cuotas de promoción de la participación política de las mujeres, como sucedió en Colombia en el año 2000. En aquella ocasión, se utilizó el mencionado principio durante la evaluación del Proyecto de Ley Estatutaria N°62/98 Senado y N°158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones" (Sentencia C-371/00). El resultado fue la declaración de inconstitucionalidad de dicha norma⁷⁹.

En el Perú no se dio este debate constitucional por la opción del legislador de aprobar la cuota de género, es decir que las listas de postulación a cargos públicos deben estar integradas por un mínimo de mujeres y de hombres. En su formulación la norma aparece como "neutral" en términos de género, pues de su enunciado se entiende que no favorece a ninguno de los sexos en particular, sino a los dos de manera equivalente. Con ello, la fórmula adoptada superó cualquier cuestionamiento de vulneración del principio de igualdad, dado que no establecía una medida especial para alguno de los sexos. La propuesta de paridad se inscribe dentro de esta misma lógica porque plantea la participación equivalente de mujeres y hombres en los espacios de decisiones públicas. Así, se busca garantizar la participación política de ambos sexos, en condiciones de igualdad. Por estas razones, una medida como ésta no debería ser cuestionada en sede constitucional.

⁷⁹ Sobre la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas puede consultarse: Villanueva Flores, Rocío. La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región (En Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2009: 195 y ss).

Si esto es así, conviene preguntarse ¿cual sería la utilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en la evaluación constitucional de la paridad? La utilidad radica en que se trata de un concepto jurídico que contiene una pauta metodológica que puede contribuir en el desarrollo de la argumentación necesaria para sustentar la validez constitucional de una ley que establezca la paridad, como medida definitiva para alcanzar la igualdad política. En esta lógica, se dará al principio de proporcionalidad un uso preventivo orientado a evaluar la validez constitucional de la paridad en el Perú.

Conforme se ha recogido anteriormente, el principio de proporcionalidad comprende tres subprincipios: i) idoneidad, ii) necesidad, y iii) la proporcionalidad en sentido estricto. Esto es recogido por el Tribunal Constitucional peruano en la STC del Expediente N°045-2004-PI/TC cuando indica que el principio de proporcionalidad debe “emplearse a través de sus tres subprincipios, de idoneidad, necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto” (FJ 33). Siguiendo estos subprincipios o conceptos parciales del principio de proporcionalidad se procederá a examinar la correspondencia de la paridad con el principio-derecho de igualdad, a través de las respuestas a las siguientes interrogantes:

- i) ¿Es adecuado (idóneo) el mecanismo de la paridad para el logro de la igualdad, en particular, para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad?
- ii) ¿Es necesaria la paridad para alcanzar la igualdad política entre mujeres y hombres?
- iii) ¿Es la paridad compatible con el fin constitucional del principio-derecho de igualdad?

i) La paridad: medida idónea para el logro de la igualdad

En relación con la primera interrogante se ha de considerar que, de acuerdo con el subprincipio de idoneidad, “toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente

legítimo” (Bernal 2005: 689). El examen de idoneidad remite a “la relación de causalidad, de medio a fin, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. (...) el análisis del vínculo de causalidad tiene dos fases: (1) el de la relación entre la intervención en la igualdad –medio- y el objetivo, y (2) el de la relación entre el objetivo y finalidad de la intervención” (STC-Expediente N°045-2004-PI/TC, FJ 38).

De acuerdo con lo desarrollado a lo largo de la tesis, el reconocimiento de los derechos de las mujeres ha sido, históricamente, postergado por los Estados, al no haberlas considerado como ciudadanas desde el inicio del constitucionalismo. Perú no ha sido una excepción, por el contrario hace apenas algo más de seis décadas que reconoció la ciudadanía a la mujer (1955), aunque su universalización se dio recién en 1979, junto con el reconocimiento del derecho a la igualdad sin discriminación de sexo; es decir, hace aproximadamente cuarenta años. A pesar de ello, a lo largo de la historia, las mujeres peruanas han demostrado su interés por participar en la vida política del país y aportar en la definición de la voluntad estatal. Sin embargo, sus posibilidades de participación efectiva en la toma de decisiones se han visto relegadas por actitudes tradicionales y prácticas institucionales discriminatorias, que han excluido a la mujer de su legítimo derecho a participar en la vida política del país.

Como se ha analizado en el capítulo II, desde mediados del siglo XX, con la universalización de los derechos humanos, la comunidad internacional ha manifestado su preocupación por la igualdad de la mujer y los Estados se han comprometido a través de tratados internacionales, a adoptar las medidas necesarias, incluidas las legislativas, para el logro de la igualdad. En este marco, en el Perú se aprobó, en 1997, la denominada cuota de género, que si bien exige a los partidos políticos a postular un mínimo de 30%⁸⁰ de mujeres y de hombres, su aprobación se dio con el objetivo de favorecer la participación política de la mujer de manera efectiva. Como se ha documentado, antes de su aprobación del total de parlamentarios solo 11% eran mujeres y luego de la cuota, este

⁸⁰ Originalmente, el porcentaje fue de 25% conforme se desarrolla en el acápite 3.2.4.

porcentaje llegó –en su mejor momento-, al 29,2% en el Congreso elegido para el período 2006-2011. Situación similar se produjo a nivel municipal y posteriormente a nivel regional.

A pesar de la aprobación de esta medida, tanto en el Perú como en otros países de América Latina que adoptaron las cuotas, éstas han llegado a su límite para contribuir en un mayor avance hacia la igualdad. Por ello, es que siguiendo la experiencia europea –en particular la francesa–, hasta diciembre de 2017, al menos, ocho países de la región han aprobado la paridad como medida necesaria para el logro de la igualdad en la política, conforme se ha desarrollado.

De esta manera, la paridad constituye un medio para lograr el objetivo de la igualdad política de las mujeres; y, alcanzar el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en la participación política contribuye al cumplimiento de una finalidad constitucional que sustenta todo Estado Democrático de Derecho, que es lograr la participación de todas las personas en la formación de la voluntad político-estatal.

En consecuencia, la paridad es un mecanismo idóneo para el logro de la igualdad.

ii) La paridad: medida necesaria para el logro de la igualdad

Sobre la necesidad de esta medida para alcanzar la igualdad política entre mujeres y hombres, se ha de considerar que ambos tienen igual derecho de participar en la vida política y de representar a la nación. Este derecho está reconocido en las diversas normas nacionales e internacionales detalladas en el Capítulo II del presente estudio. Sin embargo, la historia se ha encargado de demostrar que esto no tiene correlato con la realidad. Existen obstáculos estructurales que es necesario remover, y prácticas sociales e institucionales que es necesario cambiar para que la igualdad política sea una realidad, también, para las mujeres. Una medida como la paridad puede acelerar la remoción de estos obstáculos y de las prácticas nocivas para la igualdad, que

excluyen al 50,8% de la población peruana de su derecho a una participación efectiva.

¿Existe algún otro medio para hacerlo? En principio, podría decirse que las medidas de acción afirmativa como las cuotas están orientadas al logro de la igualdad política. No obstante, conforme a la experiencia peruana y la de los países que adoptaron estas medidas, se concluye que ellas no han logrado su propósito. En el Perú, luego de algo más de 20 años de aplicación de la cuota de género, se ha constatado que sus resultados para garantizar la representación de las mujeres han sido limitados. Como se ha sostenido, la cuota de género se ha convertido, en la práctica, en un límite para la representación de las mujeres (menos de 30%) y una garantía de sobrerrepresentación para los hombres (más de 70%). Lo mismo ha sucedido en los países de América Latina que optaron por esta medida, conforme se desarrolla en el acápite 2.2. del Capítulo 2. Por lo tanto, se plantea la necesidad de una intervención legislativa distinta.

Se podría argumentar, asimismo, que otra medida alternativa sería que las organizaciones políticas, de manera voluntaria, adopten medidas paritarias que garanticen una presencia equilibrada de mujeres y hombres en las postulaciones o designaciones a cargos públicos u órganos internos de gobierno. Sin embargo, dejar en manos de las organizaciones políticas esta medida fundamental para el logro de la igualdad no garantiza ningún cambio, pues los partidos políticos han demostrado su resistencia a ampliar la participación de las mujeres en los espacios públicos. La evidencia de ello es que en aquellas posiciones en las que no es imperativa la cuota de género, las mujeres están prácticamente ausentes. Por ejemplo, la Presidencia de la República, las Vicepresidencias, los cargos de Gobernadores regionales y Alcaldes.

El proceso de elecciones regionales y municipales realizado en octubre de 2018 fue elocuente: de un total de 367 candidatos para gobernadores regionales, solo 32 (8.7%) fueron mujeres. El resultado es que los 25 gobernadores regionales elegidos para el período 2019-2022 son hombres. En el caso de las 196

alcaldías provinciales, se presentó un total de 2,017 candidaturas, de las cuales solo 182 fueron mujeres (9%); el resultado es que solo 7 han sido elegidas como alcaldesas provinciales. Lo mismo sucedió en las 1,678⁸¹ alcaldías distritales. El número total de candidatos a alcaldes fue de 12,161 de los cuales 1,071 (8.8%) fueron mujeres. Según los resultados oficiales, solo se ha elegido a 81 alcaldesas distritales. En definitiva, pensar en una propuesta de paridad voluntaria no garantizaría su implementación, ni su efectividad.

Por estas consideraciones, la paridad es una medida necesaria para alcanzar el fin de la igualdad política.

iii) La paridad: medida que contribuye al logro de la igualdad

En relación a la tercera interrogante, se utilizará el criterio de proporcionalidad, en sentido estricto, comparando la medida legislativa propuesta (la paridad) con el fin constitucional, es decir el principio-derecho de igualdad. ¿Es la paridad una medida compatible con el fin constitucional del principio-derecho de igualdad?

La paridad busca aportar en mejorar la calidad de la democracia en la medida que todas las personas mujeres y hombres tendrán las mismas oportunidades de representar a la Nación y ser partícipes de la voluntad estatal. La paridad es un medio para alcanzar el objetivo de la igualdad; por lo tanto, su adopción normativa es absolutamente compatible con la Constitución, cuyo artículo 2º inciso 2, reconoce que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación por razón de sexo, entre otras categorías de discriminación. Asimismo, el inciso 17 del mismo artículo, reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación y el artículo 31, declara que los ciudadanos –hombres y mujeres- tienen derecho a participar en los asuntos públicos; así como de elegir y ser elegidos.

⁸¹ A diciembre de 2018 solo se proclamó a 1666 alcaldes distritales pues en 12 distritos se declaró la nulidad de los comicios y habrá Elecciones Municipales Complementarias. Cfr. <http://portal.jne.gob.pe/Portal/Pagina/Nota/7838> Consulta: 10 de enero 2019.

Una medida como la paridad podría ser evaluada como radical por sus detractores, pues implica que los partidos políticos presenten a la ciudadanía una oferta electoral compuesta por candidatos y candidatas en proporciones equivalentes y con posibilidades para hacer accesible la representación de género, como lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 191 de la Constitución peruana al reconocer las cuotas de género. Pero ¿no se requieren medidas radicales para cambiar prácticas institucionales y sociales que han convertido una diferencia (la sexual) en discriminación contra las mujeres? Por lo demás, cuestionar la paridad significaría que uno de los sexos (los hombres) tiene un derecho a la igualdad política de mayor intensidad que el de las mujeres, pues son ellos los que históricamente han estado sobre representados en los espacios de toma de decisiones, lo que definitivamente no soportaría ningún test de ponderación.

La paridad interviene al principio-derecho de igualdad para potenciar su realización, para acelerar procesos de cambio en las relaciones sociales y políticas, orientadas a la concreción de uno de los fines fundamentales de todo Estado Democrático de Derecho: que todos sus ciudadanos y ciudadanas tengan igual derecho de participar en los asuntos públicos, pero no solo en términos declarativos. Retomando lo afirmado por Ferrajoli, y citado en el Capítulo I, “ ‘Igualdad’ es un término normativo: quiere decir que los “diferentes” deben ser respetados y tratados como iguales; y que, siendo ésta una norma, no es suficiente enunciarla sino que es necesario actuarla, observarla, garantizarla y sancionarla” (2012:11).

Como se ha desarrollado, el derecho a la igualdad se fundamenta en la dignidad del ser humano y constituye tanto un derecho fundamental como un principio básico de la sociedad. En tanto principio, es un componente clave de todo Estado Democrático de Derecho, que vincula a los poderes públicos y a toda la sociedad. Como derecho fundamental, reconoce a todas las personas: mujeres y hombres, como titulares del mismo. En palabras del TC, en la STC N° 00045-2004-AI, del 29 de octubre de 2005:

La igualdad consagrada constitucionalmente, detenta la doble condición de principio y derecho fundamental. En cuanto 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. Se trata del reconocimiento de un derecho a no ser discriminado por razones proscritas por la propia Constitución (origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica) o por otras ("motivo" "de cualquier otra índole") que, jurídicamente, resulten relevantes (2005: FJ 20).

La paridad es una medida orientada a lograr la satisfacción del principio-derecho de igualdad y por lo tanto, resulta compatible con la finalidad constitucional. Así, habiendo superado, además, el examen de idoneidad y de necesidad, estamos ante una medida constitucionalmente válida.

3.4.3. Medidas complementarias para la aplicación efectiva de la paridad

La experiencia de la aplicación de la cuota de género en el Perú, y en la experiencia comparada, permite afirmar que no es suficiente la aprobación de la paridad si ésta no viene acompañada de otras disposiciones complementarias o condiciones, que garanticen que su aplicación sea efectiva para el logro de la igualdad política. En tal sentido, la adopción de la paridad en el Perú debería considerar, además, la aprobación de las siguientes medidas:

- a) **Alternancia**, es decir la organización de las listas de candidaturas alternando la postulación de una mujer-un hombre o un hombre-una mujer. En el caso del Congreso peruano, además, un mejor resultado de esta medida, junto con la paridad, exigiría la eliminación del voto preferencial. Así, los resultados de la elección serían el reflejo de la oferta electoral equivalente de mujeres y hombres. Recuérdese que, la alternancia, en términos de resultados, funciona, especialmente, en las elecciones con listas cerradas y bloqueadas.

Todos los proyectos de ley sobre paridad o mejora de la cuota de género que se encuentran en el Congreso incluyen esta medida complementaria como se ha analizado anteriormente.

- b) **Aplicación de la paridad de manera independiente a las listas de candidaturas titulares y a las de suplentes**, a fin de prevenir un mal uso de la paridad resulta importante que quede explícito que esta medida se aplica de manera independiente a las listas de titulares y de suplentes. Ello, significa que las listas de titulares tendrán 50% de mujeres y 50% de hombres y las de suplentes igual.
- c) **La candidatura suplente será de una persona del mismo sexo que la que ocupa la titular**, esta medida ha de adoptarse con el propósito de evitar que en caso de renuncia o muerte de la persona titular, ésta sea reemplazada por una candidatura del sexo opuesto con lo que se rompería el equilibrio de género que se busca con la paridad y alternancia. De esta manera, también, se previene situaciones de presión u hostigamiento a las mujeres candidatas titulares para que dejen sus postulaciones y sean reemplazadas por candidatos hombres, como sucedió en diversos países en el marco de la implementación de las cuotas.
- d) **No inscripción de la lista que incumpla con la paridad y sus medidas complementarias**, es necesaria una sanción drástica a aquella organización política que se resista a cumplir con este mandato de igualdad y de las medidas complementarias que garanticen su eficacia.
- e) **Distribución equitativa de los espacios públicos de propaganda electoral**, el propósito de esta medida es garantizar que todos los candidatos, hombres y mujeres, tengan las mismas oportunidades de hacer visibles sus candidaturas y propuestas a la ciudadanía.
- f) **Sanción del acoso político contra las mujeres candidatas y electas**, se requiere establecer sanciones contra los actos de discriminación y violencia política hacia las mujeres que buscan restringir o impedir el ejercicio de sus derechos políticos, ya sea durante las campañas

electorales, como en el ejercicio de la función pública.

Al respecto, se ha de tener como referencia la *Declaración sobre violencia y el acoso político contra las mujeres*, adoptado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), en la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención, realizada los días 15 y 16 de octubre de 2015 en Lima, Perú. Dicha declaración afirmó la necesidad de avanzar en una definición de la violencia y acoso políticos contra las mujeres, teniendo en cuenta los debates sobre la materia a nivel internacional y regional; así consideró:

Que tanto la violencia, como el acoso políticos contra las mujeres, pueden incluir cualquier acción, conducta u omisión entre otros, basada en su género, de forma individual o grupal, que tenga por objeto o por resultado menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir sus derechos políticos, conculca el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho a participar en los asuntos políticos y públicos en condiciones de igualdad con los hombres;

Que la violencia y el acoso políticos contra las mujeres impiden que se les reconozca como sujetos políticos y por lo tanto, desalientan el ejercicio y continuación de las carreras políticas de muchas mujeres (2015: s/p).

A partir de ello, los Estados participantes declararon su compromiso de impulsar la adopción de normas, programas y medidas para la prevención, atención, protección, erradicación de la violencia y el acoso políticos contra las mujeres, que permitan la adecuada sanción y reparación de estos actos, en los ámbitos administrativo, penal, electoral, tomando en cuenta los instrumentos internacionales aplicables (2015: s/p). En tal sentido, la aprobación de una norma sobre paridad debería, también, contemplar este tipo de medidas.

3.4.4. El aporte de la paridad a la consolidación del Estado Democrático de Derecho en el Perú

Se ha analizado hasta aquí la compatibilidad de una medida como la paridad con el ordenamiento constitucional peruano; sin embargo, es menester destacar también su potencialidad en la consolidación del Estado Democrático de Derecho. Siguiendo a Ferrajoli, la democracia tiene dos dimensiones: la formal

y la sustancial. La primera se expresa en las normas formales válidamente producidas que establecen las reglas del sistema democrático para la toma de decisiones y sus destinatarios; la segunda, se refiere a las normas sustanciales sobre el contenido de dichas decisiones que han de garantizar la tutela de los derechos e intereses de todos (2016: 16 y 17). De esta manera, vincula democracia y derecho:

La democracia implica necesariamente el derecho. Bien puede haber, ciertamente, derecho sin democracia. Pero no puede haber democracia sin derecho. Puesto que la democracia es un conjunto de reglas sobre el válido ejercicio del poder: por un lado, las reglas que confieren poderes de autodeterminación individual y colectiva, garantizando su igual titularidad a todos en cuanto personas o ciudadanos: por el otro, las reglas que imponen límites y vínculos a estos mismos poderes para impedir su degeneración en formas despóticas y garantizar su ejercicio en tutela de los intereses de todos. Y estas reglas valen para limitar y vincular los diferentes tipos de poder en garantía de los intereses de todos en la medida en que establezcan la igualdad en los derechos fundamentales como normas constitucionales jerárquicamente superiores a aquellos poderes (Ferrajoli 2016: 17).

Todo sistema constitucional democrático de derecho ha de garantizar por tanto, no solo el funcionamiento de sus instituciones (democracia formal); sino también la igualdad de derechos para todas las personas, como ingrediente clave del sistema (democracia sustancial). La garantía de la igualdad de derechos retroalimenta la vigencia del sistema democrático al tener como foco de atención “la tutela de intereses o necesidades vitales de todos” (Ferrajoli 2016:20). Una medida como la paridad, orientada a lograr que mujeres y hombres participen de manera equivalente en las decisiones públicas contribuye en este propósito; pues, ofrece la garantía de erradicar una forma de exclusión y discriminación contra el 50,8% de la población peruana (INEI 2018: 36) en un ámbito clave de la sociedad: la política.

Otro aporte importante de una medida como la paridad es que hace visible una situación que ha sido naturalizada históricamente, y es el hecho de que las mujeres han estado excluidas o subrepresentadas de los espacios de decisiones públicas, lo que pone en cuestión la vigencia de la igualdad en un sistema democrático. De otro lado, en todos los países en los que se ha venido aprobando, su debate ha sido parte de la necesidad de tomar acción ante la crisis de la representación política y, en Francia, también, expresó el cuestionamiento

al principio de la universalidad republicana “abstracta y ciega ante la diferencia sexual” (Sintomer 2015: 41). De esta manera, estamos ante una medida que permite revisar los cimientos mismos del sistema democrático para fortalecerlo, garantizando la participación política, en condiciones de igualdad, para todas las personas. En este sentido, se afirma que “[e]l salto cualitativo de la cuota a la paridad ocupa, en la actualidad, un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. Tanto la cuota como la paridad son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación” (Torres 2013: 191).

En momentos como los actuales, en que el Estado y la sociedad peruana afrontan una seria crisis de representación política, agudizada por la corrupción que involucra a sus principales actores políticos, ampliar la participación política de las mujeres, a través de la paridad, puede contribuir en la renovación de la clase política y, junto con ello, en consolidar el mensaje social que *mujeres y hombres tienen los mismos derechos y las mismas posibilidades de representar a la Nación*. En consecuencia, también tienen las mismas responsabilidades en enrumbar el destino del Perú hacia la consolidación de un Estado Democrático de Derecho, respetuoso y garante de los derechos fundamentales para todas las personas.

CONCLUSIONES

1. Desde el inicio del constitucionalismo moderno, las mujeres abogaron por el derecho a ser reconocidas como ciudadanas, con derechos equivalentes a los conferidos a los hombres. La propuesta planteada por Olympe de Gouges en Francia, para la aprobación de una Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, en respuesta a la aprobación de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, constituye un hito importante en las demandas de las mujeres por ser reconocidas como sujetos de derechos, en condiciones de igualdad con los hombres. En consecuencia, se puede afirmar que las demandas por la igualdad de derechos se remontan a los orígenes del derecho constitucional escrito.
2. La demanda de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad fue canalizada, en el siglo XIX, a través del movimiento sufragista, que abogó por el voto para las mujeres y el reconocimiento de sus derechos. Este movimiento tuvo manifestaciones en diversos países del mundo, especialmente en Europa y Norte América, habiendo llegado un poco más tarde a los países latinoamericanos como el Perú. Los resultados se mostraron 50 años más tarde con el progresivo reconocimiento del derecho de sufragio de las mujeres. El primer país en reconocer el derecho al voto a la mujer fue Nueva Zelanda en 1893. Perú lo hizo en 1955, más de medio siglo después.
3. El derecho a la igualdad, de la misma forma que todos los derechos humanos, ha evolucionado a lo largo de la historia. La igualdad contenida en las primeras constituciones occidentales se refería a la igualdad ante la ley para un grupo reducido de titulares. Con el surgimiento del Estado Social y Democrático de Derecho en el siglo XX, se extiende el concepto de igualdad a su contenido material o sustancial y se amplía, progresivamente, a otros titulares. Asimismo, la igualdad, además de ser un derecho, es un principio normativo; en consecuencia, no basta con enunciarla sino, también,

es necesario garantizarla. Esto significa que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que la igualdad sea una realidad para todas las personas: mujeres y hombres.

4. La protección del derecho a la igualdad política de la mujer ha evolucionado desde los planteamientos de reconocimiento y promoción como derecho individual de todas las personas, hacia considerarlo como un ingrediente esencial de los regímenes democráticos. Asimismo, las propuestas para que las mujeres logren la igualdad política han transitado desde la adopción de mecanismos de acción afirmativa o correctiva de carácter transitorio hacia adopción de la paridad entre mujeres y varones, como medida definitiva para el logro de la igualdad.
5. A diciembre de 2017, al menos ocho países de América Latina: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua habían aprobado la paridad en sus legislaciones. Tres de estos países (Bolivia, Ecuador y México) la integraron en sus constituciones y la desarrollaron en su normativa electoral; cinco (Argentina, Costa Rica, Chile, Honduras y Nicaragua) en sus leyes electorales. En contraste con la experiencia francesa, el debate de las cuotas y de paridad en América Latina ha sido fundamentalmente de carácter normativo. En Francia, por el contrario, el debate de la paridad fue fundamentalmente de carácter filosófico y político, de cuestionamiento y análisis de los principios fundantes de la República. No obstante, en todas las experiencias un elemento clave de la argumentación fue la necesidad de erradicar la exclusión y discriminación contra las mujeres de los espacios de poder político y de la esfera pública en general.
6. Las mujeres peruanas, al igual que lo hicieron sus pares en otros países del mundo, también bregaron por conseguir la igualdad y la ciudadanía desde el siglo XIX. Lo hicieron demandando por su derecho a la educación en condiciones de igualdad y por ser reconocidas como ciudadanas y sujetos

de derechos. Sin embargo, recién en la segunda mitad del siglo XX, las peruanas conquistan la ciudadanía y junto con esta condición, la posibilidad de participar en los espacios de toma de decisiones políticas.

7. Hasta la fecha, se puede identificar cinco hitos en el camino hacia el logro de la igualdad política de la mujer peruana: i) reconocimiento constitucional del voto municipal, en 1933; ii) reconocimiento constitucional de la ciudadanía a las mujeres, en 1955; iii) universalización del derecho al voto y el reconocimiento constitucional del derecho a la igualdad y no discriminación para las mujeres, en 1979; iv) aprobación de la cuota de género en las listas de candidaturas a diversos cargos de elección popular, en 1997; y v) constitucionalización de la garantía de la representación de género, en 2002.
8. Perú aprobó, hace más de 20 años, el mecanismo de la cuota de género para avanzar en el logro de la igualdad política. Sin embargo, la aplicación de esta medida ha demostrado sus límites para promover la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, tanto a nivel nacional como regional y local. En la práctica, la cuota mínima de género se ha convertido en un techo que impide una participación equilibrada de mujeres y hombres en la formación de la voluntad política estatal. La presencia reducida de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, constituye una evidencia de la incipiente y débil democracia del país, conforme lo señala el Tribunal Constitucional.
9. Ante esta situación se han formulado propuestas para lograr la eficacia de las cuotas electorales como: la alternancia o el mandato de posición en la confección de las listas, para que la oportunidad generada para las mujeres con la aprobación de la cuota de género tenga un correlato efectivo en la representación política. Esta medida propone ubicar a las mujeres en posiciones de postulación con posibilidades reales de acceder a los cargos de representación. Durante el período legislativo 2011-2016 se presentaron,

al menos, nueve proyectos de ley sobre alternancia, pero ninguno de ellos fue aprobado.

10. En el actual Congreso elegido para el período 2016-2021, en el 2018, se presentaron siete proyectos de ley que incluyen la paridad como medida para alcanzar la igualdad política de la mujer. Todas las iniciativas combinan la fórmula paritaria con la alternancia, y algunos incluyen otras medidas como la sanción del acoso político, con el objetivo de que la aplicación de la paridad produzca resultados efectivos en la igualdad política de la mujer.
11. La aplicación del principio o test de proporcionalidad a la propuesta legal sobre paridad en el Perú, permite concluir que esta medida es idónea, necesaria y compatible con el fin constitucional de alcanzar el principio-derecho de igualdad, en el marco de un Estado democrático. En consecuencia, su integración al derecho nacional está en armonía con la Constitución y los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado Peruano, que reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo; así como, el derecho a la participación política. A lo largo de la presente tesis, se han desarrollado los argumentos en este sentido que validan la hipótesis planteada. Es decir, que la paridad es una medida necesaria, y compatible con la Constitución, para garantizar la participación política de las mujeres, en condiciones de igualdad.
12. La consolidación de un Estado Democrático de Derecho en el Perú, exige que todas sus ciudadanas y ciudadanos puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones; y por lo tanto, que tengan las mismas posibilidades de representar a la Nación. La paridad es una medida efectiva para lograrlo, y de esta manera, alcanzar la igualdad política entre mujeres y hombres, lo que permitirá avanzar hacia una democracia sustancial.

BIBLIOGRAFÍA

- ABAD, Samuel
2018 *Constitución y procesos constitucionales. Estudio introductorio, legislación, jurisprudencia e índices*. Séptima edición. Lima: Palestra.
- AGUILAR, Roisida
2002 “El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1921-1932”. *Revista Elecciones ONPE*. Perú, año 1, número 1, pp.123-164.
2003 “La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962”. *Revista Elecciones ONPE*. Perú, año 2, número 2, pp.141-168.
- ALVARADO, María Jesús
2012 *El Feminismo*. Conferencia leída en la Sociedad Geográfica de Lima el 28 de octubre de 1911(Lima 1912). Reimpresión de la edición de 1912. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.
- ANDERSON, Bonnie y Judith ZINSSER
2009 *Historia de las Mujeres. Una historia propia*. Barcelona: Crítica.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA
2008 “La ley de cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos”. En Nélica Archenti y Inés Tula (editoras). *Mujeres y Política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- BALAGUER, María Luisa
2005 *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Ediciones Cátedra: Madrid.
- BAREIRO, Line e Isabel TORRES
2009 “Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia”. En Line Bareiro e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 15-61.
- BASCH, Françoise
2010 “Los derechos de la mujer y el sufragio en Estados Unidos, 1848-1920”. En FAURÉ, Christine (dir.). *Enciclopedia histórica y política de las mujeres. Europa y América. Diccionarios Akal*. Traducción de Marisa Pérez Colina. Madrid: Ediciones Akal S.A., pp. 469-494.

- BERBEL, Sara, CARDENAS, Maribel y Natalia PALEO
2012 *Ideas que cambian el mundo. Una mirada desde la izquierda feminista. Feminismos.* Madrid: Ediciones Cátedra.
- BERMÚDEZ, Violeta
1995 “Alcances constitucionales del derecho a la igualdad de la mujer”. En *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II. Serie: Lecturas sobre temas constitucionales 11.* Lima: Comisión Andina de Juristas, pp. 31-44.
- 1996a “Mujer e Igualdad Política”. En Manuela Ramos y UNIFEM. *Derechos Humanos de las mujeres. Aproximaciones conceptuales. Serie Mujer y Derechos Humanos 2.* Lima: Movimiento Manuela Ramos, pp. 99-134.
- 1996b “Ciudadanía de las Mujeres: un reto de las democracias de la región”. En CLADEM. *Seminario Regional “Los derechos humanos de las mujeres en las Conferencias Mundiales”.* Lima: Cumbres, consensos, pp. 41-66.
- 1998 “Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina”. *Memorias de la Cumbre Parlamentaria Andina sobre la Mujer.* Ecuador: Parlamento Andino, Congreso de la República del Ecuador, Coalición Política de Mujeres Andinas. Guayaquil, pp. 24-55.
- 2001 “El Derecho a la Participación Política”. *Declaración Universal de Derechos Humanos: Texto y Comentarios Inusuales.* ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género. Costa Rica: Facio, Alda, pp. 321-326.
- 2008a “Cuotas, paridad y alternancia: una visión comparada”. *Revista El Cuarto Femenino.* Movimiento Manuela Ramos. Lima, número 27, año 10, pp. 16-28.
- 2008b *Igualdad de Oportunidades en Política. Lectura 1.* Liderazgo y Negociación: Participación Política de la Mujer. Material de Trabajo. Programa de formación: Liderazgo y participación de las mujeres en las organizaciones políticas. Lima: IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia.
- 2009 *Acciones afirmativas en el Sistema de Justicia.* Justicia de Género. Lima: DEMUS.
- BERNAL PULIDO, Carlos.
2005 *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales.* Segunda edición actualizada. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- BOBBIO, Norberto
1986 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BOLAÑOS, Arlette
2006 “Las cuotas de participación política y la inclusión de las mujeres en la vida pública en Costa Rica, 1996-2005”. *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, número 1, primer semestre. San José de Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones.
- BRODY, Miriam
1992 “Introduction”. En Mary Wollstonecraft. *A Vindication of the Rights of Women*. England: Penguin Books. First published 1792, pp. 1-70.
- BUERGENTHAL, Thomas y otros
1990 *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- CAMACHO, Rosalía
1998 *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión: las mujeres y la política en Costa Rica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- CARBONELL, Miguel
2000 “Estudio Introductorio”. En Georg Jellinek. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 12. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 9-36.
- 2003 “La Reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género”. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, número 8, enero- junio 2003.
Consulta: 18 de agosto de 2018.
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5668/7415>
- CARRIÓ, Elsa María
2002 “Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino”. En Myriam Méndez-Montalvo Julie Ballington (editoras). *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Edición en español. Estocolmo: International IDEA, pp. 135-146.
Consulta: 18 de agosto de 2018.

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujeres-en-el-parlamento-mas-alla-de-los-numeros-2002.pdf>

CEPAL, NACIONES UNIDAS

2007 “Consenso de Quito”. *Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Quito: CEPAL, 6 al 9 de agosto de 2007. Consulta: 30 de julio de 2018.

<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

2017a *XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. Santiago de Chile: CEPAL.

2017b *Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. 40 Años de Agenda Regional de Género*. Santiago de Chile: CEPAL.

COBO, Rosa

2002 “Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista”. En *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, España, número 36, pp. 29-44.

CHOQUE, Marlene

2013 “Paridad y Alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política”. En *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político de América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: International IDEA, Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 121-178.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

2000 *Protección de los Derechos Humanos de la Mujer. Estándares Internacionales*. Lima: CAJ.

COBO, ROSA y otras

2013 “Las políticas de género y el género en la política”. En Capitolina Díaz Martínez y Sandra Dema Moreno (editoras). *Sociología y Género*. Madrid: Tecnos, pp. 353-369.

CONDORCET

2007 “Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía”. *Cuatro Mujeres en la Revolución Francesa*. Olympe de Gouges y otras. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 201-211.

CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931

1931 DIARIO DE LOS DEBATES del Congreso Constituyente de 1931. República del Perú. Tomo I. Publicación Oficial. Sesión permanente efectuada el día martes 26 de diciembre de 1931, pp.388-414. Sesión permanente efectuada el día martes 29 de diciembre de 1931, pp. 457-477 y Sesión celebrada el día martes 12 de enero de 1932, pp. 720-738

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

1998 DIARIO DE LOS DEBATES. Debate Constitucional Pleno- 1993. Constitución Política de 1993. Tomo I. Publicación Oficial. Lima-Perú, 1998.

2001 DIARIO DE LOS DEBATES. Debate Constitucional 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento. Constitución Política de 1993. Tomo I. Publicación Oficial. Lima-Perú, 2001.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

s/f *Referencia a Proyecto de Ana María Fernandini (1991).* En: Ordenamiento y Descripción Documental de los Expedientes de Proyectos de Ley de la Cámara de Diputados 1990-1992. Consulta: 25 de octubre de 2018.

http://www.congreso.gob.pe/proyectosley_diputados_1990-1992/

1985 DIARIO DE LOS DEBATES. Comisión Principal de Constitución de la Asamblea Constituyente. Tomos I, III y V. Publicación Oficial. Lima.

1997a COMISIÓN DE LA MUJER, Congreso de la República. La Mujer Peruana en la Legislación del Siglo XX. Lima.

1997b COMISIÓN DE LA MUJER, Congreso de la República. Transcripción de la intervención de la congresista Luz Salgado Rubianes en la Audiencia Pública del 9 de abril de 1997. Lima.

2002 DIARIO DE LOS DEBATES. Congreso de la República. Ley 27680 (El Peruano 7/3/2002). Congreso de la República. Consulta: 18 de octubre de 2018.

<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforcounst/Ley27680.pdf>

2005 DIARIO DE LOS DEBATES. Congreso de la República. Ley 28607 (El Peruano 4/10/2005). Congreso de la República. Segunda Legislatura Ordinaria de 2004, 5ª A. Sesión matinal. Consulta: 20 de octubre de 2018.

<http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/reforcounst/Ley28607.pdf>

- 2016 DIARIO DE LOS DEBATES. Congreso de la República. “2a. Sesión Ordinaria de 2016. Miércoles 18 de junio de 1997. Consulta: 15 de octubre de 2018.
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C205257816005973D0/\\$FILE/SLO-1996-24.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/B4005C9D81EDB6C205257816005973D0/$FILE/SLO-1996-24.pdf)
- 2017 Colección Constituciones y Debates Constituyentes 1. Coeditado Tribunal Constitucional del Perú y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Primera edición. Lima, octubre 2017.

CONSEJO DE EUROPA

- 2003 *Recomendación Rec (2003) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público adoptada el 12 de marzo de 2003.* Estrasburgo: s/e.
 Consulta: 31 de julio de 2018.
https://www.ehu.eus/documents/2007376/3950505/Recomendacion_participacion_mujeres_decision.pdf/3b52aca2-df73-496e-b800-a9c6d45341f7

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

- 1996 Expediente N° D-1008. Sentencia N° C-022/96: 23 de enero de 1996. Consulta: 26 de octubre de 2018.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-022-96.htm>
- 2000 Expediente N° P.E.010. Sentencia N° C-371/00: 29 de marzo de 2000.
 Consulta: 26 de octubre de 2018.
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2000/C-371-00.htm>

DAHLERUP, Drude

- 2002 “El uso de las cuotas para incrementar la representación política de la mujer”. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números.* Estocolmo: IDEA International.

DE GOUGES, Olympe

- 1986 *ŒUVRES.* Paris : Mercure de France.

DE GOUGES, Olympe, PALM, Etta, DE MÉRICOURT, Théroigne y Claire LACOMBE

- 2007 *Cuatro Mujeres en la Revolución Francesa.* Colección Lado B. Buenos Aires: Editorial Biblos.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2007 *La Cuota de Género en el Perú. Supervisión de las Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006.* Informe Defensorial N° 122. Lima: Defensoría del Pueblo.

DELFINO, Gisela y Elena ZUBIETA

2010 “Participación Política: Concepto y Modalidades”. En Anuario de Investigaciones. Buenos Aires, volumen XVII, pp. 211-220.
Consulta: 31 de julio de 2018.
<http://www.scielo.org.ar/pdf/anuinv/v17/v17a20.pdf>

DE MARTINO, Giulio y Marina BRUZZESE

1996 *Las filósofas. Las mujeres protagonistas en la historia del pensamiento.* Traducción de Mónica Poole. Madrid: Ediciones Cátedra.

DEL CAMPO, Esther y Oscar LUENGO

2008 “El impacto de los sistemas electorales y las leyes de cuotas en los países andinos. Las elecciones legislativas en Bolivia, Ecuador y Perú”. En Archenti, Nélica y Tula, María Inés (editoras). *Mujeres y Política en América Latina: sistemas electorales y cuota de género.* Buenos Aires: Heliasta, pp. 137-164.

EMA, Charo

1977 “Prólogo”. En Wollstonecraft, Mary. *Vindicación de los Derechos de la Mujer.* Tribuna Feminista. Madrid: Editorial Debate, pp. 5-16.

FALCÓN, Lidia

1992 *Mujer y Poder Político.* Madrid: Vindicación Feminista.

FAÚNDEZ, Julio

2000 *Acciones positivas en el empleo y la ocupación: perspectivas internacionales.* Lima: La Defensoría del Pueblo.

FAURÉ, Christine.

1995 *Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789.* México: Fondo de Cultura Económica.

FAVOREAU, Louis

1997 “Principio de Igualdad y Representación Política de las Mujeres. Cuotas, paridad y Constitución”. *Revista Española de Derecho Constitucional.* España, año 17, número 50, pp. 13-28.

- FERRAJOLI, Luigi
 2001 *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Segunda edición. Madrid: Editorial Trotta S.A.
- 2012 “El principio de igualdad y la diferencia de género”. En CRUZ PARCERO, Juan A. y VAZQUEZ, Rodolfo (coordinadores). *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres. Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Editorial Fontamara, pp.1-26.
- 2016 *Principia iuris Teoría del derecho y de la democracia*. Segunda Edición. Bologna- Italia: Editorial Trotta.
- FERREIRA, Delia
 2013 *La participación política de las mujeres en Honduras: El camino del reconocimiento de los derechos a la presencia efectiva*. Honduras: Fundación Internacional Para Sistemas Electorales-IFES.
- FIORAVANTI, Mauricio
 2001 *Constitución: De la antigüedad a nuestros días*. Traducción de Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta.
- FLEXNER, Eleanor y Ellen FITZPATRICK
 1996 *Century of Struggle: The Woman’s Rights Movement in the United States*. 3rd Revised edition. United States of America: Belknap Press.
- FOROMUJER
 1994 “Adopción del Sistema de Cuotas para Mujeres – Propuesta de articulado para ser incluido en la Ley de Partidos Políticos”. Lima, 8 de marzo de 1994.
- GALLO, Edit y Carlos GIACOBONE
 2001 *Cupo Femenino en la Política Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- GARCÍA-SAYÁN, Diego
 2001 “Presentación”. *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. Ministerio de Justicia*. Lima, año VIII, número 8, pp. 5-7.
- GASPARD, Françoise; SERVAN-SCHEREIBER, Claude y Anne LE GALL
 1992 *Au pouvoir citoyennes! Liberté, Égalité, Parité*. Paris: Editions du Seuil.
- GASPARD, Françoise
 1997 “La Parité, Pourquoi pas?”. *Pouvoirs, revue française d’études constitutionnelles et politiques*. S/l, número 82, pouvoirs 82- Femmes en politique, pp. 115-125.

Consulta: 23 de julio de 2018.

<http://www.revue-pouvoirs.fr/La-parite-pourquoi-pas.html>

GETTELL, Raymond

1979 *Historia de las Ideas Políticas II*. Segunda edición. México D.F.: Editora Nacional.

GLAVE, Luis Miguel

s/f “Dama de sociedad: Trinidad María Enríquez, Cuzco 1846-1891”. En CEMHAL. *Cambio en el imaginario femenino. Siglo XIX*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Consulta: 23 de julio de 2018.

<http://www.cemhal.org/publicaciones1e.html>

GONZÁLES ARICA, Guillermo

1998 “La cuota que faltaba: Cómo se hizo la Ley Electoral que dispone la participación de la mujer en cuotas parlamentarias y de regidores”. En PROMUJER. *Poder político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*. Lima: Movimiento Manuela Ramos, Instituto de Estudios Peruanos, pp.21-27.

GONZÁLES DEL RIEGO, Delfina

2006 *50 años del ejercicio del voto femenino en el Perú*. Lima: Dirección General de la Mujer-MIMDES.

GOYES, Solanda

2013 “De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador”. *La apuesta de la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: International IDEA, Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 47-120.

GUARDIA, Sara

2013 *Mujeres Peruanas el otro lado de la historia*. Quinta edición. Lima: Forma e Imagen.

HÄBERLE, Peter

2003 *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson S.L.

HAUTE COUNSEIL à l'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

2017 *Guide de la Parité. Des Lois pour le Partage à l'Égalité des Responsabilités Politiques, Professionnelles et Sociales*. République Française, 7 de noviembre.

HERNANDEZ, Ma Isabel

2015 ¿Paridad de género en México? Análisis de la implementación e impactos de las cuotas de género en la representación política de

las mujeres. Presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

HTUN, Mala
2002

“Mujeres y Poder Político en América Latina”. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Edición en español. Estocolmo: *International IDEA*. pp. 19-43.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2000 *Protocolo Facultativo Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2018 *Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017*. Lima: INEI.

JELLINEK, Georg

2000 *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Traducción y estudio preliminar Adolfo Posada. Estudio introductorio: Miguel Carbonell. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie: Estudios Jurídicos, número 12, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

2017 Proyecto de Ley de Código Electoral, presentado al Congreso de la República el 26 de abril.
Consulta: 03 de Julio de 2018.
<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Proyecto-de-Ley-de-Reforma-Electoral.pdf>

KELLY, Linda.

2004 *Las Mujeres de la Revolución Francesa*. Argentina: Ediciones B Argentina S.A.

KERBER, Linda.

2010 “La participación de las mujeres en la Revolución estadounidense”. En Fauré, Christine (dir.) *Enciclopedia histórica y política de las mujeres. Europa y América*. Madrid: Ediciones Akal, pp. 115-131.

KROOK, Mona Lena

2008 “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género”. En Ríos Tobar, Marcela (Ed.) *Mujer y Política. El Impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia, pp. 27-59.

- LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE
2008 *Del Dicho al Hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Perú: International IDEA.
- LLANOS, Beatriz
2013 “Caminos recorridos por la paridad en el mundo”. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Lima: IDEA Internacional y Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 17-46.
- LUBERTINO, María José
1992 “Historia de la Ley de Cuotas”. *Cuota mínima de participación de mujeres. El debate en Argentina*. Argentina: Fundación Friedrich Ebert, pp. 9-43.
- MACKINNON, Catharine A.
1991 “Difference and Dominance: On Sex Discrimination [1984]”. En BARLETT, Katharine T. y KENNEDY, Rosanne (editors) *Feminist Legal Theory. Readings in Law and Gender*. United States of America: Westview Press Inc., pp. 81-94.
- 1995 *Hacia una teoría feminista del Estado*. Traducción: Eugenia Martín. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer.
- MILLARD, Eric
2008 “La paridad en Francia: Concepción y puesta en marcha”. *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*. Madrid, volumen 9, pp. 431-460. Consulta: 03 de Julio de 2018.
<https://revistas.ucm.es/index.php/ANDH/article/view/ANDH0808110431A>
- MINISTERIO DE JUSTICIA (MINJUS)
2001 *Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional del Perú. Ministerio de Justicia*. Lima: MINJUS
- MIYARES, Alicia
2003 *Democracia feminista*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer.
- MOSSUZ-LAVAU, Janine
2005 *La paridad hombres/mujeres en política*. Consulta: 02 de julio de 2018.
<https://co.ambafrance.org/La-paridad-hombres-mujeres-en>

- MOUSSET, Sophie
2007 *Olympe de Gouges et les droits de la femme*. France : AGORA. Éditions du Félin. Saint-Amand-Montrond.
- MOVIMIENTO MANUELA RAMOS
1996 *El Sistema de cuotas. Una propuesta para la participación política de la Mujer*. Lima, junio de 1996.
- 1999 *El Cuarto Femenino*. Lima, abril, año 1, número 3.
- MOVIMIENTO MANUELA RAMOS y otras
1990 “Carta Abierta a los Candidatos a la Presidencia Sr. Alberto Fujimori Fujimori de Cambio 90 y al Sr. Mario Vargas Llosa del FREDEMO”. Documento publicado en diversos medios de comunicación. Lima, s/e, 3 de junio de 1990.
- MUÑOZ, Fanni
2016 “Prólogo” En Zegarra Flórez, Margarita. *María Jesús Alvarado. La construcción de una intelectual feminista en Lima (1878-1915)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 15-18.
- MURRAY, Rainbow
“Parity in France: A ‘Dual Track’ Solution to Women's Under-Representation”. *West European Politics*, 35:2, pp.343-361.
Consulta: 9 de julio de 2018.
<http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2011.648010>
- NACIONES UNIDAS
1988 Derechos Humanos. Recopilación de instrumentos internacionales. Centro de Derechos Humanos, Ginebra y Nueva York.
- 1994 Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. El Cairo del 5 al 7 de setiembre de 1994. A/CONF.171/13.
- 1994 Centro de derechos humanos: Los derechos humanos y las elecciones. Serie de Capacitación, número 2, Nueva York y Ginebra.
- 1995 Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, China 4 al 15 de setiembre de 1995. A/CONF.177/20. ESPAÑOL.
- 2006 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los principales tratados internacionales de derechos humanos. New York y Ginebra.

- NOHLEN, Dieter
1994 *Sistemas electorales y partidos Políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica.
- PANIAGUA, Valentín
2003 “El derecho de sufragio en el Perú” *Revista Elecciones ONPE*. Perú, año 2, número 2, pp. 61-89.
- PASQUINO, Gianfranco
2011 *Nuevo Curso de Ciencia Política*. Traducción de Clara Ferri. México: Fondo de Cultura Económica.
- PEÑA, Blanca
2016 “La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno”. En Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres. *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 47-91.
- PÉREZ ROYO, Javier
2000 *Curso de Derecho Constitucional*. Séptima Edición. Madrid: Marcial Pons.
- PÉREZ DEL RIO, Teresa
1984 *El principio de igualdad: no discriminación por razón de sexo en el Derecho del Trabajo*. Madrid: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- PLATA, María Isabel y María YANUZOVA
1988 *Los Derechos Humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-1979*. Bogotá: PROFAMILIA.
- PORTAL, Magda
s/f *Hacia la mujer nueva. Aprismo y la Mujer*. Lima: Editorial Cooperativa Aprista Atahualpa.
Consulta: Consulta: 26 de setiembre de 2018.
<https://www.calameo.com/books/000931942d377e1a49475>
- POULAIN DE LA BARRE, François
2007 *La igualdad de los sexos. Discurso físico y moral en el que se destaca la importancia de deshacerse de los prejuicios*. México: Edición de Daniel Cazes, CIIECH-UNAM.
- POULSEN, Karen
2018 *¡Somos Ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- RAMOS NÚÑEZ, Carlos
2017 “Estudio Preliminar: Las Constituciones del Perú”. *Biblioteca Jurídica del Bicentenario 1821-2021. Colección Constituciones y Debates Constituyentes 1*. Lima: Coeditado Tribunal Constitucional del Perú y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pp. 23-76.
- RAMOS NÚÑEZ, Carlos y Martín BAIGORRIA CASTILLO
2017 *Trinidad María Enríquez, una abogada en los Andes*. Lima: Legis.pe.
- RAMIREZ, Manuel
1985 *La Participación Política. Temas clave de la Constitución Española*. Madrid: Editorial Tecnos.
- REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENEC)
2018 *Elecciones regionales y municipalidades. Boletín Estadístico Electoral*. Lima. Consulta: 25 de octubre de 2018.
<https://portales.reniec.gob.pe/web/estadistica/info-elecciones-2018>
- REY, Fernando
1995 *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*. España: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA S.A.
- RIOS, Marcela
2008 *Mujer y Política. El Impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Catalonia FLACSO Chile IDEA.
- RODRIGUEZ, Arnaldo
2009 *Sistemas electorales y leyes de cuota*. República Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW).
- RUIZ RODRIGUEZ Blanca y Ruth RUBIO
2007 “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”. En Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Madrid, año 27, número 81, pp. 115-159.
- ROUSSEAU, Jean Jacques
1985 *El contrato social*. Traducción: Enrique Azcoaga. España: SARPE.
- 2010 *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos*. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos.
- ROUSSEAU, Stéphanie
2012 *Mujeres y Ciudadanía. Las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- RUBIO, Marcial
2018 *El test de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano*. 2da. Edición actualizada. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- RUDELLE, Odile
2010 “Derechos políticos de las mujeres europeas: balance de las dos guerras mundiales”. En Fauré, Christine (dir). *Enciclopedia histórica y política de las mujeres. Europa y América*. Diccionarios Akal. Traducción de Marisa Pérez Colina. Madrid: Ediciones Akal S.A.
- RUIZ MIGUEL, Alfonso
1996 “La Discriminación Inversa y el Caso Kalanke” *Revista DOXA*. Alicante, número 19, pp. 123-140. Consultada: 07 de octubre de 2018.
www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/la-discriminacion-inversa-y-el-caso-kalanke-0/
- SALAZAR, Catalina
2001 *Actuación Política de las Mujeres Peruanas durante el Siglo XX. Tentando una cronología*. Mujer y Política, Volumen I. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- SÁNCHEZ, Carlos
1956. *Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa*. México: Ediciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- SAZBÓN, José
2007 “Figuras y aspectos del Feminismo Ilustrado”. *Cuatro Mujeres en la Revolución Francesa*. Olympe de Gouges y otras. Colección Lado B. Buenos Aires: Biblos, pp. 9-75.
- SCOTT, Joan Wallach
2012 *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*. Traducción de Guillermina Cuevas Mesa. México: FCE.
- SÉNAC, Rejane
2015 *Legalité sous conditions. Généré, parité, diversité*. Paris: Presses de Sciences Politiques.
- SINTOMER, Yves
2015 “Cuotas de género, representación política e innovaciones democráticas. La ley sobre la paridad electoral entre mujeres y hombres en Francia al reflejo del subcontinente indio”. En Martínez-Palacios, Jone (coordinadora). *Innovaciones democráticas feministas*. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.

Colección “Derecho y Sociedad”. Madrid: Editorial Dykinson, pp. 25-55.

STUART, John

1965 *De la Libertad. Del Gobierno Representativo. La Esclavitud Femenina*. Revisión y Traducción de Marta CC de Iturbe. Madrid: Editorial Tecnos S.A.

TOURAINÉ, Alain

1994 *¿Qué es la democracia?* Madrid: Ediciones Temas de Hoy S.A.

TORRES, Isabel

2013 “Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica”. En *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Perú: International IDEA, Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Mujeres.

2017 *Violencia contra las mujeres en la política*. Investigación en partidos políticos de Honduras. Honduras: Instituto Nacional Demócrata.

TRUJILLO, María Antonia

2000 “La Paridad Política”. En *Mujer y Constitución en España*. Madrid, pp. 355-384.

UNITED NATIONS

1986 *Report on the World Conference to review and appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace*. Nairobi 15-26 July 1985. A/CONF.116/28/Rev.1. New York: United Nations Publications. Consulta: 29 de agosto de 2018.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>

VALDIVIA, María Inés

2018 *El Feminismo Católico Peruano (1930-1956)*. Lima: Editorial Universitaria Universidad Nacional Federico Villarreal.

VILLANUEVA CHAVEZ, Victoria

2010 *El poder en el mundo formal. Entre el voto y la cuota*. Documento de Trabajo. Lima: Movimiento Manuela Ramos

VILLANUEVA FLORES, Rocío.

2009 “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región”. En Line Bareiro e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José,

C: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 195-258.

VILLARÁN, Manuel Vicente y Toribio Alayza y Paz-Soldán, Diómedes Arias Schreiber, Víctor Andrés Belaúnde, Carlos García Gastañeta, José León Barandiarán, Ricardo Palma, Emilio Romero, César Antonio Ugarte, Luis E. Valcarcel.
2017 *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado 1931*. Textos Constitucionales del Bicentenario. Lima: Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú.

VILLAVICENCIO, Maritza
1992 *Del Silencio a la Palabra. Mujeres peruanas en los siglos XIX y XX*. Lima: Ediciones Flora Tristán.

WOLLSTONECRAFT, Mary
1977 *Vindicación de los derechos de la Mujer. Tribuna Feminista*. Traducción Charo Ema y Mercedes Barat, de la edición publicada en 1974, por Everyman's Library, Londres. Madrid: Editorial Debate.

1992 *A Vindication of the Rights of Women*. England: Penguin Books. First published 1792.

ZAVALETA, Ruth
2014 "Cuotas de Género, una medida necesaria". *Revista Letras Libres*. Ciudad, número 184, s/l, s/p. Consulta: 22 de agosto de 2018
<https://www.letraslibres.com/mexico/cuotas-genero-una-medida-necesaria>

ZEGARRA, Margarita
2016 *María Jesús Alvarado, la construcción de una intelectual feminista en Lima (1878-1915)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

OTRAS PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Archivo Digital de la Legislación del Perú. Consulta: 19 de abril de 2018.
<http://www.congreso.gob.pe/?home>

DECLARACIÓN DE ATENAS, 1992. Adoptada en la primera Cumbre Europea "Mujeres en el Poder", celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992.
Consulta: 18 de mayo de 2018.
http://www.urv.cat/media/upload/arxiu/igualtat/JeanMonnet/2013/Lectura_recomendada_Declaracion_Atenas_1992.pdf

NACIONES UNIDAS

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Consulta: 6 de mayo de 2018.

<http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

Comission on Human Rights. Second Session. Summary Record of Thirty-Fourth Meeting. Consulta: 19 de febrero de 2018

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/SR.34

Human Rights. Comission First Session. Summary Record of the First Meeting. Consulta: 19 de febrero de 2018.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.4/SR.1

Official Document System. Consulta: 19 de febrero de 2018.

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/259\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/259(SUPP))

Preámbulo. Consulta: 19 de febrero de 2018.

<http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>,

Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011. Consulta: 19 de mayo de 2018.

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/130&Lang=S

Short History of the Commission on the Status of Women. 1946: Birth of the Commission on Status of Women. Consulta: 01 de abril de 2018.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

Carta de Organización de los Estados Americanos. Consulta: 25 de abril de 2018.

http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA

*Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones No. 2096-E-2005 del 31 de agosto del 2005 .*Consulta: 6 de abril de 2018.

http://www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN-MÉXICO

Sentencia de la Sala Superior. Expediente SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. Consulta: 23 de agosto de 2018.

<http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm>

OTRAS NORMAS CONSULTADAS

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

Ley 27412. Código Nacional Electoral, modificación. Paridad de Género en ámbitos de representación política. Consulta: 03 de setiembre de 2018.

<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176164/20171215>

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008. México. Consulta: 21 de agosto de 2018.

http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/COFIPE.pdf

CÓDIGO ELECTORAL NACIONAL

Ley 24.012, Argentina 1991. Consulta: 01 de setiembre de 2018.

<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/archivosexternos/normativa/LEY%2024012%20y%20Decreto%201246%20CUPO%20FEMENINO.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Código Civil de 1852. Consulta: 25 de setiembre de 2018.

http://blog.pucp.edu.pe/blog/conciliacion/wp-content/uploads/sites/76/2015/06/Codigo_civil_de_1852.pdf

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Decreto que reforma el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. Consulta: 21 de agosto de 2018.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_ref10_24jun02.pdf

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de la Gobernación, México. Consultada: 20 de agosto de 2018.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4786683&fecha=24/09/1993

CONSTITUCIÓN DE VIRGINIA, Bill of Rights. En Jellinek, Georg: *La Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie: Estudios Jurídicos, número 12, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

DECLARACIÓN DE INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (1776). Consulta: 12 de febrero de 2018.

<http://hmc.uchbud.es/Materiales/DeclaracionUSA.pdf>

DECLARACIÓN SOBRE VIOLENCIA Y EL ACOSO POLÍTICO CONTRA LAS MUJERES, adoptado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), en la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención, realizada los días 15 y 16 de octubre de 2015 en Lima. Consulta: 10 de noviembre de 2018.

<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracion-esp.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS

Decreto N° 54-2012 reforma el Decreto 44-2004 e incluye el principio de paridad.

Consulta: 27 de agosto de 2018.

[https://portalunico.iaip.gob.hn/archivos/DemocraciaCristiana/Regulaciones\(normativa\)/Diario%20Oficial%20La%20Gaceta/2016/La%20Gaceta%20Principio%20de%20Paridad.pdf](https://portalunico.iaip.gob.hn/archivos/DemocraciaCristiana/Regulaciones(normativa)/Diario%20Oficial%20La%20Gaceta/2016/La%20Gaceta%20Principio%20de%20Paridad.pdf)

EDICIONES ESPECIALES

Decreto N° 451/2005- Convocatoria electoral. Argentina 2005. Buenos Aires.

Consulta: 01 de setiembre de 2018.

http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/proceso_electoral/decreto_451_2005_convocatoria_electoral.html

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

Ley N° 026. Consulta: 2 de agosto de 2018.

<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Bolivia/Ley26-2010.pdf>

LEGIFRANCE

LOI no 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Consulta: 9 de julio de 2018.

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400185&categorieLien=id>

REPÚBLICA DE HONDURAS

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto N° 44-2004, del 15 de mayo de 2004. Tegucigalpa, Honduras. Consulta: 26 de agosto de 2018.

<https://www.tsc.gob.hn/leyes/LEY%20ELECTORAL%202004.pdf>

- Anexo 1 -

Regulación constitucional de los países analizados que han adoptado la paridad

País	Texto constitucional consultado	Artículos relativos a la igualdad e igualdad política de la mujer
1. Francia	Constitución del 04 de octubre de 1958, texto resultante de la ley constitucional de 23 de julio de 2008 ⁸²	<p>ARTÍCULO 1. Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. Su organización es descentralizada.</p> <p>La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales.</p> <p>ARTICULO 3. La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio. El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto. Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.</p> <p>ARTICULO 4. Los partidos y las agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se constituirán y ejercerán su actividad libremente dentro del respeto a los principios de la soberanía nacional y de la democracia. Estas entidades contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el segundo párrafo del artículo 1 de acuerdo con lo dispuesto por la ley. La ley garantizará las expresiones pluralistas de las opiniones y la participación equitativa de los partidos y las agrupaciones políticas a la vida democrática de la Nación.</p>
2. Ecuador	Constitución de la República del Ecuador Incluye las reformas aprobadas en el	<p>Título I, Elementos Constitutivos del Estado CAPÍTULO PRIMERO, Principios fundamentales Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:</p>

⁸² Cfr. https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf, consulta: 21 de mayo de 2018.

	<p>Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015⁸³</p>	<p>1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.</p> <p>CAPÍTULO SEGUNDO, Ciudadanas y ciudadanos Art. 6.- Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. (...)</p> <p>Título II, Derechos CAPÍTULO PRIMERO, Principios de aplicación de los derechos Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1. Los derechos se podrán ejercer promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento. 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. (...)</p> <p>CAPÍTULO QUINTO, Derechos de participación Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público.</p>
--	---	---

⁸³ Cfr. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/constitucion/ecuador-constitucion-politica-de-la-republica-del/view>, consulta: 21 de mayo de 2018.

		<p>6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.</p> <p>7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.</p> <p>8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.</p> <p>Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.</p> <p>Art. 65.- El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.</p> <p>El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.</p> <p>CAPÍTULO SEXTO, Derechos de libertad</p> <p>Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas:</p> <p>4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.</p> <p>Art. 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.</p> <p>Título IV, Participación y Organización del Poder</p> <p>CAPÍTULO PRIMERO, Participación en democracia</p> <p>SECCIÓN QUINTA, Organizaciones políticas</p> <p>Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.</p> <p>Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.</p> <p>Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.</p>
--	--	---

		<p>CAPÍTULO TERCERO, Función Ejecutiva SECCIÓN SEGUNDA, Consejos nacionales de igualdad</p> <p>Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.</p> <p>Art. 157.- Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.</p> <p>CAPÍTULO SEXTO, Función Electoral</p> <p>Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.</p>
3. Bolivia	Constitución Política del Estado (CPE) (7-Febrero-2009) ⁸⁴	<p>PRIMERA PARTE, BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS TÍTULO I, BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO CAPÍTULO SEGUNDO, PRINCIPIOS, VALORES Y FINES DEL ESTADO</p> <p>Artículo 8.</p> <p>II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.</p> <p>TÍTULO II , DERECHOS FUNDAMENTALES Y GARANTÍAS CAPÍTULO PRIMERO , DISPOSICIONES GENERALES</p>

⁸⁴ Cfr. https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf, consulta: el 21 de mayo de 2018.

		<p>Artículo 14.</p> <p>I. Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes y goza de los derechos reconocidos por esta Constitución, sin distinción alguna.</p> <p>II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.</p> <p>III. El Estado garantiza a todas las personas y colectividades, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio de los derechos establecidos en esta Constitución, las leyes y los tratados internacionales de derechos humanos.</p> <p>CAPÍTULO TERCERO, DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS SECCIÓN II, DERECHOS POLÍTICOS</p> <p>Artículo 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.</p> <p>SEGUNDA PARTE, ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO TÍTULO I, ÓRGANO LEGISLATIVO CAPÍTULO PRIMERO, COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL</p> <p>Artículo 147.</p> <p>I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres.</p> <p>TÍTULO II, ÓRGANO EJECUTIVO CAPÍTULO PRIMERO, COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO EJECUTIVO SECCIÓN II, PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO</p> <p>Artículo 172.</p> <p>Son atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y a la ley;</p> <p>22. Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.</p> <p>TÍTULO IV, ÓRGANO ELECTORAL CAPÍTULO SEGUNDO, REPRESENTACIÓN POLÍTICA</p>
--	--	---

		<p>Artículo 210. II. La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.</p>
4. Costa Rica	Aprobada el 07 de noviembre de 1949, objeto de diversas reformas hasta el 2015 ⁸⁵	<p>Artículo 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.</p>
5. Nicaragua	<p>Constitución Política de la República de Nicaragua Texto con reformas incorporadas al 2014⁸⁶</p>	<p>TÍTULO IV, Derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense CAPÍTULO I, Derechos individuales Artículo 27. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección. No habrá discriminación por motivos de nacimiento, nacionalidad, credo político, raza, sexo, idioma, religión, opinión, origen, posición económica o condición social.</p> <p>CAPÍTULO II, Derechos políticos Artículo 48. Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país.</p> <p>Artículo 50. Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. En la formulación, ejecución, evaluación, control y seguimiento de las políticas públicas y sociales, así como los servicios públicos, se garantizará la participación de la persona, la familia y la comunidad, la Ley garantizará su participación efectiva, nacional y localmente.</p>

⁸⁵Cfr. <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/shortcode/principios-constitucionales?start=100>, consulta: 21 de mayo de 2018

⁸⁶ Cfr. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/NI/constitucion/constitucion-politica-de-nicaragua-con-reformas-a/view>, consulta: 21 de mayo de 2018.

6. Honduras	Constitución Política de La Republica de Honduras de 1982, actualizada al 2014 ⁸⁷	<p>TÍTULO III, DE LAS DECLARACIONES, DERECHOS Y GARANTIAS CAPÍTULO I DE LAS DECLARACIONES CAPÍTULO III, DE LOS CIUDADANOS Artículo 36. Son ciudadanos todos los hondureños mayores de (18) dieciocho años. Artículo 37. Son derechos del ciudadano: 1) Elegir y ser electo; 2) Optar a cargos públicos; 3) Asociarse para constituir partidos políticos; ingresar o renunciar a ellos; y, 4) Los demás que le reconocen esta Constitución y las Leyes.</p> <p>CAPITULO IV, DEL SUFRAGIO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS Artículo 44. El sufragio es un derecho y una función pública. El voto es universal, obligatorio, igualitario, directo, libre y secreto.</p> <p>Artículo 45. Se declara punible todo acto por el cual se prohíba o limite la participación del ciudadano en la vida política del país.</p> <p>Artículo 60. Todos los hombres nacen libres e iguales en derechos. En Honduras no hay clases privilegiadas. Todos los hondureños son iguales ante la Ley. Se declara punible toda discriminación por motivo de sexo, raza, clase y cualquier otra lesiva a la dignidad humana. La Ley establecerá los delitos y sanciones para el infractor de este precepto.</p>
7. México	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , ultima reforma publicada el 15-9-2017 ⁸⁸	<p>Título Primero Capítulo I, De los Derechos Humanos y sus Garantías Artículo 1o. (último párrafo) Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Párrafo reformado DOF 04-12-2006, 10-06-2011</p> <p>Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. (...)</p>

⁸⁷ Cfr. <http://www.coopelga.hn/wp-content/uploads/2015/04/Constituci%C3%B3n-de-la-Rep%C3%ABlica-de-Honduras-Actualizada-2014.pdf>, consulta: 21 de mayo de 2018.

⁸⁸ Cfr. <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/gdoc/>, consulta: 21 de mayo de 2018.

		<p>Capítulo IV, De los Ciudadanos Mexicanos Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir. (Artículo reformado DOF 17-10-1953, 22-12-1969)</p> <p>Artículo 41. (Párrafo reformado DOF 10-02-2014)</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. Párrafo reformado DOF 10-02-2014 Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Párrafo reformado DOF 10-02-2014</p>
8. Chile	<p>CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE Versión: 04-05-2017⁸⁹</p>	<p>Capítulo I, BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD Artículo 1°.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. (...) Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.</p> <p>Capítulo III DE LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: 2o.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias</p>

⁸⁹ Cfr. <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/CL/chile-constitucion-politica-de-la-republica-de-1/view>, consulta: 22 de mayo de 2018.

9. Argentina	Constitución de la Nación Argentina ⁹⁰ , (22 de agosto de 1994)	<p>PRIMERA PARTE/ Capítulo Primero/ Declaraciones, Derechos y Garantías</p> <p>Art. 16.- La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.</p> <p>Primera Parte/Capítulo Segundo/Nuevos derechos y garantías</p> <p>Art. 37.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.</p> <p>La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.</p> <p>Segunda Parte: Autoridades de la Nación</p> <p>Capítulo Cuarto/ Atribuciones del Congreso</p> <p>Art. 75.- Corresponde al Congreso:</p> <p>23. Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.</p> <p>Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.</p>
--------------	--	--

Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

⁹⁰ Cfr. <http://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion1Cap4.php>, consulta: 22 de mayo de 2018.

- Anexo N° 2 -

Regulación de la Paridad en América Latina

País	Aprobación de Paridad	Cargos de Elección	Cargos de Nominación	Organizaciones Políticas / Cargos Partidarios	Alternancia	Elecciones Primarias/ Internas	Tribunales Órganos Judiciales
Ecuador	2008	✓	✓	✓	✓	✓	
Bolivia	2009	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	2009	✓	✓	✓	✓		
Nicaragua	2012	✓			✓		
Honduras	2012	(*)				✓	
México	2014	✓					
Chile	2015	✓ (**)					
Argentina	2017	✓					

(*) Tribunal Supremo Electoral reglamentará la paridad e implementará mecanismo de alternancia en la integración de las fórmulas y nóminas a presentar.

(**) Paridad flexible
(Elaboración propia)

- Anexo 3 -

Tratamiento constitucional de la igualdad y la ciudadanía en el Perú

Constituciones Año	Definición de Igualdad	Alcances de la Ciudadanía	Condiciones para ser Ciudadano/a
1823	Capítulo 5. Garantías Constitucionales Art. 193... Inciso 9.- La igualdad ante la ley ya premie, ya castigue.	Artículo 17 Primero: Ser peruano Segundo: ser casado, o mayor de veinticinco años. Tercero: Saber leer y escribir cuya calidad no se exigirá hasta después del año 1840. Cuarto: Tener una propiedad o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.	-Peruano -Casado 0+25 años -Leer y escribir -Tener una propiedad u oficio sin sujeción
1826	Título XI. De las Garantías Capítulo Único Art. 142.- La Libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, y la igualdad ante la ley se garantizan a los ciudadanos por la Constitución.	Artículo 14 Para ser ciudadano es necesario 1. Ser Peruano 2. Ser casado, ó mayor de veinticinco años 3. Saber leer y escribir 4. Tener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.	
1828	Título Noveno. Disposiciones generales Art. 149. La Constitución garantiza la libertad civil, la seguridad individual, la igualdad ante la ley, y la propiedad de los ciudadanos en la forma que sigue. Art. 157. Todos los peruanos son iguales ante la ley, ya premie, ya castigue.	Artículo 4 Son ciudadanos de la Nación Peruana 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República 2. Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú. 3. Los extranjeros (sic) que hayan servido o sirvieren en el egercito (sic) y armada de la República. 4. Lo extranjeros (sic) avecindados en la República desde antes del año veinte	-Hombres libres -21 años o casado

Constituciones	Definición de Igualdad	Alcances de la Ciudadanía	Condiciones para ser Ciudadano/a
1828		<p>primero de la independencia, con tal que prueben conforme a la ley, haber vivido pacíficamente en ella; y se inscriban en el registro nacional.</p> <p>5. Los Extranjeros (sic) establecidos posteriormente en la República; o que se establecieron, obteniendo carta de ciudadanía conforme a la ley.</p> <p>6. Los ciudadanos de las demás secciones de América, que desde antes del año de veinte (sic) se hallan establecidos en el Perú, gozarán de la ciudadanía, con tal que se inscriban en el registro nacional, y los que en adelante se establecieron, con arreglo a las convenciones recíprocas que se celebren.</p>	
1834	<p>Título Noveno. Garantías Constitucionales Artículo 158.- Todos los peruanos son iguales ante la ley, ya premie, ya castigue.</p>	<p>Título Segundo. De la Ciudadanía Artículo 3 .- Son ciudadanos de la Nación Peruana</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República 2. Los Hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera (sic) provincia. 3. Los extranjeros (sic) que hayan servido en el ejército (sic), o en la armada de la República. 4. Los extranjeros (sic) casados con peruana, que profesen alguna ciencia, arte o industria, y hayan residido dos años en la República. 5. Los extranjeros (sic) que obtengan carta de ciudadanía. 	<p>-Hombres libres -21 años o casado</p>

Constituciones	Definición de Igualdad	Alcances de la Ciudadanía	Condiciones para ser Ciudadano/a
1839	Título XVIII. Garantías Individuales Artículo 160.- Todos los peruanos son iguales ante la ley ya premie, ya castigue.	Título IV. De la Ciudadanía Artículo 7.- Son ciudadanos los peruanos de que hablan los dos artículos anteriores. Artículo 8.-Para ser ciudadano en ejercicio se requiere: 1. Ser casado, o mayor de veinte y cinco años 2. Saber leer y escribir, excepto los indigenas (sic) y mestizos, hasta el año 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria. 3. Pagar alguna contribución, no estando exceptuado por la ley.	-Hombres libres -Casado o mayor de 25 años.
1856	Título 4. Garantías Individuales Artículo 31.- Las leyes protejen (sic) y obligan igualmente a todos: podrán establecerse leyes especiales porque lo requiera la naturaleza de los objetos, pero no por solo la diferencia de personas.	Título 6. De la Ciudadanía Artículo 36.- Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados aunque no hayan llegado a esta edad.	-Peruanos varones -Más de 21 años o casados.
1860	Título IV. Garantías Individuales Artículo 32.- Las leyes protejen (sic) y obligan igualmente a todos: podrán establecerse leyes especiales porque lo requiera la naturaleza de los objetos, pero no por solo la diferencia de personas.	Título VI. De la Ciudadanía Artículo 37.- Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años, y los casados aunque no hayan llegado a dicha edad.	-Mayores de 21 años casados -Saber leer y escribir -Jefes de Taller, propietarios.
1867	Título IV. Garantías Individuales Artículo 30.- Las leyes protejen (sic) y obligan igualmente a todos: podrán establecerse leyes especiales por que (sic) lo requiera la naturaleza de los objetos, pero no por solo la diferencia de las personas.	Título VI. De la Ciudadanía Artículo 38.- Son ciudadanos en ejercicio los peruanos mayores de veintiún años y los emancipados.	-Mayores de 21 años y emancipados

Constituciones	Definición de Igualdad	Alcances de la Ciudadanía	Condiciones para ser Ciudadano/a
1920	Título II. Garantías Nacionales Artículo 17.- La leyes protegen y obligan igualmente a todos. Podrán establecerse leyes especiales porque lo requiera la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de personas.	Título VI. De la Ciudadanía y del Derecho y Garantías Electorales. Artículo 62.- Son ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de 21 años y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad.	-Mayores de 21 años, casados -Saber leer y escribir
1933	Título II. Garantías Constitucionales Capítulo I. Garantías Nacionales y Sociales Artículo 23.-La Constitución y las leyes protegen y obligan igualmente a todos los habitantes de la República. Podrán expedirse leyes especiales porque lo exija la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de personas.	Título IV. Ciudadanía y Sufragio Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados. (Pág. 510) Artículo 86.-Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría.	-Mayores de 21 años, casados -Mayores de 18 años, emancipados -Saber leer y escribir -Mujeres en elecciones Municipales
1979	Título I .Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona Capítulo I. De la Persona Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: Inc. 2.- A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón.	Capítulo VII. De los Derechos Políticos Artículo 65.-Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho de votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esta edad. En las elecciones pluripersonales, hay representación proporcional, conforme al sistema que establece la ley.	-Mayores 18 años (voto universal)
1993	Título I. De la Persona y de la Sociedad Capítulo I. Derechos Fundamentales de la Persona Artículo 2.-Toda persona tiene derecho: Inc.2.- A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.	Capítulo III. De los Derechos Políticos y de los Deberes Artículo 30.- Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral.	- Mayores 18 años (voto universal)

Fuente: Tribunal Constitucional del Perú y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Colección Constituciones y Debates Constituyentes 2017. Elaboración propia.