

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**“Del sufragio femenino a la paridad de género:  
Un largo camino en busca de la igualdad en política”**

Tesis para obtener el grado académico de Magistra en Ciencia  
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión

Pública  
que presenta:

***Alicia del Pilar Tello Rozas***

Asesora:

***María Milagros Socorro Campos Ramos***


Lima, 2022

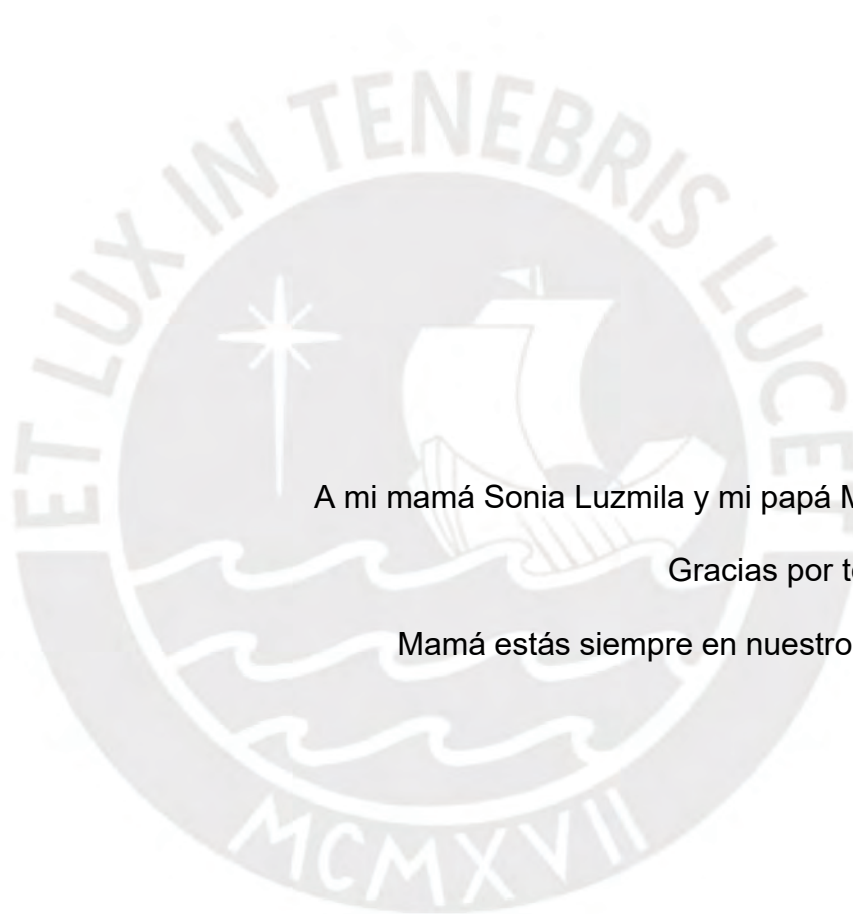
## Informe de Similitud

Yo, María Milagros Socorro Campos Ramos, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada “Del sufragio femenino a la paridad de género: Un largo camino en busca de la igualdad en política”, de la autora Alicia de Pilar Tello Rozas; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20.%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 16/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 25 de enero de 2023

Apellidos y nombres de la asesora: Campos Ramos, María Milagros Socorro	
DNI:08222474	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-9711-3818">https://orcid.org/0000-0001-9711-3818</a>	



A mi mamá Sonia Luzmila y mi papá Marco Emilio;

Gracias por todo siempre.

Mamá estás siempre en nuestros corazones.

## Resumen

La participación política es un derecho que asisten a todas las personas. Esta, está bajo el paraguas de la igualdad, como principio fundamental de las sociedades democráticas. Sin embargo, este derecho ha sido desconocido históricamente para las mujeres que, si bien cada vez tiene una mayor participación, hasta la actualidad no gozan plenamente del mismo y evidencian que brechas que persisten a lo largo del tiempo. Con la finalidad de acorta esas brechas en el mundo y en el Perú se han aprobado medidas de acción afirmativa desde la década de los 90s. En el caso peruano, las cuotas de género aprobadas se aplican desde el año 2000 sin embargo, a pesar de estas, no se ha logrado tener una representación equitativa, y las mujeres se han mantenido en niveles de subrepresentación a pesar de la norma. En 2019 se aprobó la paridad y alternancia junto con otras reformas políticas con el objetivo de incrementar la representación femenina e intentar llegar a una representación más igualitaria. La hipótesis plante que las reformas políticas aprobadas referidas a la ubicación en las listas (alternancia), así como a la prohibición de contratar propaganda en medios de comunicación, han tenido un impactado positivo en la elección de mujeres parlamentarias. El trabajo concluye que, si bien estas normas han mostrado un alto nivel de efectividad, aún existen otros factores que impiden que las mujeres puedan gozar plenamente sus derechos políticos.

## **Abstract**

Political participation is a right to which all people are entitled. It falls under the umbrella of equality, as a fundamental principle of democratic societies. Historically, however, this right has been unknown to women, who, despite having ever greater participation, still do not fully enjoy it, a fact reflected in gaps that persist over time. In an effort to close these gaps in the world and in Peru, beginning in the 1990s, affirmative action measures have been approved. In Peru, approved gender quotas have been implemented since 2000; nevertheless, equal representation has not been achieved and women have remained underrepresented. In 2019, parity and alternation were approved, along with other political reforms, with the goal of increasing female representation and achieving more equitable representation. The hypothesis posed in this paper is that political reforms related to candidate positions on lists (alternation), as well as prohibitions on contracting political advertising in the media, have had a positive impact on the election of women parliamentarians. The paper concludes, however, that although these norms have been highly effective, other factors persist that prevent women from fully enjoying their political rights.

## Índice

Carátula .....	i
Informe de similitud .....	ii
Dedicatoria .....	iii
Resumen.....	iv
Abstract.....	v
Índice .....	vi
Lista de tablas .....	vii
Lista de figura.....	viii
Introducción.....	1
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>AVANZANDO HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES: UNA LUCHA SOCIAL Y POLÍTICA</b>	<b>9</b>
1.1. Base teórica: igualdad de género, piedra angular para fortalecer la democracia	9
1.2. Las mujeres construyendo su historia: derechos políticos conquistados con lucha	14
1.2.1. Los derechos políticos como derechos humanos	14
1.2.2. Marco internacional: acuerdos y convenios que promueven y garantizan los derechos de las mujeres	22
1.3. La promoción de derechos políticos de las mujeres en américa latina	29
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>EL CASO PERUANO: ¿AVANCES EFECTIVOS?</b>	<b>37</b>
2.1. Evolución normativa y legal: lentos avances a través de la historia	37
2.2. Hitos en la historia: la aprobación de la ley de cuotas de género en el perú	42
2.3. Aplicación de las cuotas de género en las elecciones peruanas	47

2.4.	Proceso electoral 2021: elección parlamentaria aplicando paridad y alternancia	50
------	--	----

### **CAPÍTULO 3**

<b>PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO DESDE LOS PARTIDOS POLÍTICOS</b>	53
---	----

3.1.	Normativa interna y estatutos	54
------	-------------------------------	----

3.2.	Roles de hombres y de mujeres en los partidos políticos	58
------	---	----

### **CAPÍTULO 4**

<b>FACTORES QUE IMPACTAN EN LA ELECCIÓN DE MUJERES</b>	61
--	----

4.1.	Definición de candidaturas: ¿hay equidad en la selección de candidatos y candidatas?	61
------	--	----

4.2.	Ubicación en las listas: impacto de la alternancia en la representación femenina	66
------	--	----

4.3.	Gastos y financiamiento de campañas	72
------	-------------------------------------	----

4.4.	Publicidad y exposición en medios	74
------	-----------------------------------	----

Conclusiones	78
--------------	----

Recomendaciones	83
-----------------	----

Referencias	85
-------------	----

## Lista de Tablas

Tabla 1: Detalle de personas entrevistadas .....	7
Tabla 2: Aprobación del voto femenino en América Latina .....	18
Tabla 3: Mujeres inscritas en el registro electoral en 1955.....	19
Tabla 4: Aspectos claves tratados en las cuatro conferencias mundiales de la mujer .....	23
Tabla 5: Resumen de planteamientos de los consensos de Quito y Brasilia.....	27
Tabla 6: Incremento en los porcentajes de mujeres parlamentarias en América Latina entre 1997 y el 2022 .....	31
Tabla 7: Porcentaje de parlamentarias en congresos unicamerales o cámaras bajas en los países de América Latina 2022 .....	34
Tabla 8: Parlamentarios y parlamentarias electos/as entre 1956 y 1995 .....	40
Tabla 9: Candidaturas presidenciales entre 1956 y el 2021, desagregadas por sexo .....	41
Tabla 10: Efectividad electoral desagregada por sexo .....	71
Tabla 11: Congresistas electos/as en el 2021 que postularon con voto preferencial 1 o 2 .....	71



## Lista de Figuras

Figura 1: Ley 12391 de 1955.....	19
Figura 2: Porcentaje de mujeres parlamentarias en cámara baja (2022) .....	33
Figura 3: Porcentajes de congresistas electas/os entre 1963 y el 2021 .....	48
Figura 4: Ubicación de mujeres presentadas en listas al Congreso entre el 2011 y el 2021.....	70
Figura 5: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2021, según sexo .....	75
Figura 6: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2021, según sexo y tipo de medio .....	75
Figura 7: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2016, según sexo .....	76

## **Introducción**

Hasta inicios del siglo XX, las mujeres permanecían circunscritas al ámbito del espacio privado –que se centra en el ámbito doméstico–, a diferencia de sus pares varones, quienes, por el contrario, se desarrollaban en la esfera de lo público. En general, hasta inicios de ese siglo, los hombres gozaban de derechos diversos que para las mujeres estaban negados o prohibidos –entre los que figuraban el derecho a la educación, los derechos económicos, el derecho al trabajo etcétera–. En ese escenario, con un orden patriarcal fuertemente instalado, en el que estaba normalizado que los hombres –padres, esposos, hermanos, etcétera– decidieran por las mujeres, que ellas participaran en decisiones de la vida política era una posibilidad completamente negada. Así, pues, hasta fines del siglo XX, las mujeres no tenían ninguna oportunidad de elegir ni de ser elegidas.

El derecho a participar en la vida política y pública se ha ido conquistando a lo largo de la historia de manera gradual y paulatina. El avance hacia la igualdad ante la ley ha significado un largo proceso de luchas políticas y sociales lideradas principalmente por mujeres y organizaciones feministas.

En el ámbito político, que por naturaleza es un ámbito de pugna por el poder, las resistencias fueron muy duras. En el mundo, los movimientos sociales por lograr el reconocimiento al sufragio se iniciaron en los años 1870, en condiciones muy adversas, difíciles y violentas para muchas de las luchadoras reconocidas como «las sufragistas». América del Sur no estuvo ajena a esa realidad, pues muchas

mujeres optaron por el camino de lucha. Estos esfuerzos empezaron a rendir sus primeros frutos a partir en 1929, cuando, en el Ecuador, se aprobó una reforma constitucional que reconoció y garantizó el derecho al voto a cualquier persona ecuatoriana mayor de 21 años que fuera alfabeta, sea hombre o mujer. Luego, los países de la región siguieron un camino similar y paulatinamente fueron reconociendo este derecho. El Perú lo hizo en 1955, 26 años después; y 32 años más tarde, el Paraguay hizo lo propio, siendo ese año cuando se logró que todos los países de esta región otorgaran finalmente el derecho de sufragio a las mujeres.

El reconocimiento de este derecho fue, sin duda, un avance fundamental, y marcó un hito importante en la historia Latinoamericana para la de promoción y defensa de derechos políticos de las mujeres; sin embargo, significó un avance inicial, y aún incipiente, pues no tuvo un correlato significativo en los resultados electorales en América Latina. Así, pues, en los años posteriores al reconocimiento del sufragio femenino latinoamericano –entre 1929 y 1961–, la presencia de mujeres políticas en puestos de toma de decisiones, lejos de incrementarse, se mantuvo en niveles de clara subrepresentación. Entrada la década de 1990, el porcentaje promedio de parlamentarias en la región no superaba el 11%. Precisamente sobre la base de la evidencia de este alto nivel de subrepresentación de mujeres, durante esa década en América Latina se empezaron a promover las cuotas de género como una medida de acción afirmativa temporal, cuyo objetivo era disminuir las grandes brechas que existían en cargos de representación política.

Este tipo de medidas empezaron a ser instaladas en el debate público y político al amparo de los instrumentos supranacionales firmados y ratificados por los países. El primer hito histórico lo marcó la Argentina, que, en 1991, aprobó la Ley de Cupos. Esta norma tuvo resultados electorales muy efectivos, pues, como consecuencia de su aplicación, este país logró incrementar el número de mujeres parlamentarias de manera significativa: en 1997, la representación femenina subió del 6,30% al 27,5%, según registran los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (Banco Mundial, s/f).

Posteriormente, muchos países de la región siguieron procesos similares. En el Perú, en 1995 se inició el debate sobre la necesidad de aprobar una acción afirmativa que promoviera la mayor presencia de mujeres en los cargos de representación o espacios de toma de decisión. En 1997 se logró la aprobación de una cuota de género mediante la Ley 26859, en cuyo artículo 116 se establece que las listas participantes en la competencia electoral al parlamento deben incluir por lo menos 25% de hombres o de mujeres. Más tarde, en el año 2000, se aprobó la Ley 27387, mediante la cual la cuota de género se incrementó a 30%. La ley establece que el incumplimiento de esta norma es sancionado con la no inscripción de la lista.

A partir de la aprobación de la norma, la oferta electoral creció y los resultados electorales en el nivel parlamentario mejoraron significativamente. Podemos afirmar que la cuota de género fue efectiva, pues no solo logró aumentar la oferta electoral, sino que el número de mujeres congresistas electas pasó de 10%

(1995) a 22% (2000), año en el que se aplicó la cuota por primera vez. A pesar de esta innegable mejoría, durante los años siguientes de vigencia de la cuota, los porcentajes de mujeres electas se mantuvieron entre 22% y 29%; es decir, en 20 años de aplicación de esta acción afirmativa no fue posible superar el 30% de electas, lo que nos permite inferir que la cuota de género que apostaba por un mínimo de 30% de mujeres electas operó, en la práctica, como el techo máximo. Durante esos años, con mucha frecuencia las mujeres candidatas ocupaban lugares poco expectantes en las listas electorales; esto indicaba que, lejos de cumplir con el espíritu de la norma, las cuotas de género operaban como un mero requisito electoral y no como una herramienta para incrementar la representación femenina.

En el 2019, durante el Gobierno del expresidente Martín Vizcarra, el ejecutivo conformó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esta comisión, cuyo reto era identificar los principales y más urgentes temas de reforma política que se deberían debatir y aprobar en el país, propuso, por primera vez, una ley de paridad y alternancia que ingresó al debate público y político. La propuesta contó apoyo popular tanto de ciudadanos y ciudadanas, como los medios de comunicación, y también de parlamentarias y parlamentarios sensibilizados con este tema.

El Congreso peruano en ejercicio en ese año decidió elaborar un nuevo proyecto de ley sobre esta materia, que contemplaba la aplicación gradual y progresiva de la paridad considerando un 40% de candidatas en el 2021, 45% en el 2026 y

50% en el 2031. Esta propuesta de ley fue aprobada y promulgada el 19 de julio del 2019 como la Ley 30996.

Un año después, en medio de una coyuntura política muy complicada para el país, el debate político sobre la paridad y alternancia fue retomado. Y el 23 de julio del 2020 se logró una nueva modificación, promulgada en la Ley 31030, según la cual se aprueba la aplicación de la paridad y alternancia inmediata a partir de las elecciones generales del 2021.

La norma aprobada fue aplicada en las elecciones del 2022 y, evidentemente, tuvo una alta efectividad, pues se logró elegir a un 38% de mujeres parlamentarias, cifra histórica que supera en 10% al mayor porcentaje obtenido en años anteriores. Aunque es innegable que este es un significativo avance, es importante recordar que el Perú aún está lejos de la paridad.

En ese marco, el objetivo de este trabajo se orienta a comprender y conocer qué factores pueden contribuir u obstaculizar el avance del número de mujeres electas como parlamentarias a pesar de que el país cuenta con un marco normativo favorable.

La hipótesis del trabajo es que las reformas políticas aprobadas referidas a la ubicación en las listas (alternancia), así como a la prohibición de contratar propaganda en medios de comunicación, ha impactado positivamente en la elección de mujeres parlamentarias.

La unidad de observación son las listas de candidaturas presentadas en las elecciones parlamentarias en los cuatro procesos electorales generales realizados entre el 2011 y el 2021, así como las listas de congresistas electos y electas.

Para investigar los mecanismos utilizados por los partidos en la tarea de definir las candidaturas y ubicarlas en las listas fue necesario apelar a la metodología cuantitativa. Así, se decidió recoger la información de fuentes secundarias –los estatutos, los idearios y los organigramas de los partidos–, y realizar entrevistas semiestructuradas a militantes y dirigentes mujeres de los partidos seleccionados. En la mayor parte de los casos, las entrevistadas accedieron a que se usara grabadora después de que se les aseguró que este registro sería usado en forma totalmente confidencial y que se mantendría el anonimato.

Las personas entrevistadas son militantes partidarias con, por lo menos, cuatro años de permanencia en la misma agrupación, que ocupan –u ocuparon– cargos directivos o fueron candidatas parlamentarias –electas o no electas–. Se definió este perfil de entrevistadas para asegurar que la información recabada reflejara prácticas partidarias institucionalizadas. El trabajo de campo culminó tomando en cuenta el criterio de saturación.

En total, se realizaron 12 entrevistas a mujeres políticas como se detalla a continuación:

**Tabla 1: Detalle de personas entrevistadas**

	Lugar de militancia	Tiempo de militancia partidaria*	La entrevistada fue:			
			Secretaria de la Mujer	Pre candidata parlamentaria	Candidata a parlamentaria	Parlamentaria electa
Entrevistada 1	Lima	C	X	X		
Entrevistada 2	Lima	C	X	X	X	X
Entrevistada 3	Lima	C	X	X		
Entrevistada 4	Huaral	A	X			
Entrevistada 5	San Martín	B	X	X		X
Entrevistada 6	Lima	A	X			
Entrevistada 7	Huaraz	B	X	X	X	
Entrevistada 8	Lima	B	X	X	X	
Entrevistada 9	Lima	B		X		
Entrevistada 10	Puno	C	X	X	X	
Entrevistada 11	Cusco	B		X	X	
Entrevistada 12	Lima	C	X	X	X	
			<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

\* **Tiempo de militancia:** A = de 5 a 9 años, B = de 10 a 15 años y C = 16 años a más.

La tesis consta de cuatro capítulos. En el primero se presenta un marco teórico sobre la igualdad de género como eje fundamental para el fortalecimiento democrático. En este capítulo se hace un recuento del proceso histórico mundial seguido para lograr el reconocimiento de la participación política de las mujeres como un derecho fundamental. En ese marco, se presentan los convenios e instrumentos supranacionales aprobados que han servido como catalizadores de cambios en los países.

En el segundo capítulo se presentan los avances históricos logrados en el Perú desde la aprobación de la cuota de género –en 1997– hasta la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia de Género –en el 2019 y el 2020–. Se evidencia



que, a lo largo de este proceso, fue fundamental el trabajo multipartidario con congresistas, hombres y mujeres, que por estar convencidos del tema impulsaron y defendieron las propuestas de ley.

El tercer capítulo analiza la situación de los partidos políticos. Se revisan los mecanismos formales dirigidos a promover la participación interna de las mujeres y en qué medida generan condiciones para el logro de la equidad. Esta información es contrastada con testimonios de mujeres militantes y dirigentes, en los que se evidencia que las prácticas partidarias cotidianas todavía perpetúan el trato inequitativo entre hombres y mujeres, lo que las ubica a ellas en posición de desventaja.

En el cuarto capítulo se analizan las listas de candidatas y candidatos presentados, prestando especial atención tanto a dónde están ubicadas las candidatas mujeres en las listas electorales inscritas como a los resultados electorales. También se presenta y analiza información sobre la exposición mediática de candidatas y candidatos durante las campañas electorales, y finalmente se presentan datos de gastos de campaña de candidatas y candidatos según los registros oficiales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Los testimonios recogidos muestran que el poder económico y la relación con los medios de comunicación son factores que influyen sobre los procesos de democracia interna.

## **CAPÍTULO 1**

### **AVANZANDO HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES: UNA LUCHA SOCIAL Y POLÍTICA**

#### **1.1. Base teórica: igualdad de género, piedra angular para fortalecer la democracia**

Hablar de igualdad de género implica «el reconocimiento de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades entre las mujeres y los hombres, entre las niñas y los niños» (ONU Mujeres 2018). El enfoque de igualdad de género alude a la igualdad plena entre todas las personas, a la igualdad en derechos, responsabilidades y oportunidades, y no está relacionado ni supeditado al sexo con el que una persona ha nacido. La igualdad de género supone que las demandas, los intereses, las necesidades y las prioridades de hombres y mujeres son tomados en cuenta, y que ellos y ellas son considerados como personas, como seres humanos cuya diversidad se reconoce y se respeta.

Como señalan Casas-Zamora et al. (2014: 75), hablar de igualdad cobra importancia en la medida en que, en las sociedades contemporáneas –incluidas las latinoamericanas– existen enormes desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales que ponen a algunos individuos o grupos poblacionales en situación de desventaja frente a otros. Estas desventajas afectan en gran medida a las mujeres sola y únicamente por el hecho de ser mujeres.

Así, pues, se hace evidente que las sociedades operan históricamente con la concepción de que las relaciones y los roles de hombres y mujeres deben ser diferenciados y claramente definidos, lo que crea un sistema de género – resultado de la construcción social y cultural– que produce grandes desigualdades por sexo (Scott 2000; Lamas 2000).

Como afirman Donoso y Valdés:

...la categoría de género es un concepto de carácter relacional y refiere a los procesos económicos, sociales y culturales que definen y determinan las diferencias de oportunidades y condiciones de vida de mujeres y hombres; a las relaciones de poder entre ambos sexos; y a los mecanismos de discriminación sexual creados por el orden de género –la división sexual del trabajo, los procesos de socialización, la construcción de espacios sociales diferenciados para mujeres y hombres, las representaciones y valoraciones sociales de lo femenino y lo masculino, y la cristalización de aquello en la normativa jurídica y social que regula las relaciones sociales. En definitiva, alude a las interpretaciones de las prácticas, de lo que se hace (Donoso y Valdés 2007: 7).

Las reglas que prevalecen en este sistema definen recursos, tareas y responsabilidades de manera diferenciada y desigual, generando concentración de poder y otorgando distintas valoraciones a actores y a actoras. Este sistema tradicionalmente favorece y privilegia a los hombres en desmedro de las mujeres. Este sistema de género ha sido ligado históricamente al sexo, y ha creado privilegios y jerarquías a favor de los hombres. Además, define valoraciones, espacios y actuaciones propias de las mujeres y de los hombres: a ellas se las vincula a la esfera reproductiva, mientras que, a ellos, a la esfera productiva. Así

se desarrollan las relaciones de género, que no solo responden a un tema cultural, sino que implican la legitimación de relaciones de poder y dominio entre hombres y mujeres (Scott 2000). Este sistema de relaciones de género se ha perpetuado de generación en generación estableciendo roles diferenciados para hombres y mujeres. Por un lado, se ha encasillado a la mujer en el ámbito privado; y por otro, se ha considerado que dichos roles no son responsabilidad de los hombres, sin dar mayores argumentos que la diferencia de sexo.

En ese marco, y considerando que el género es transversal a todas las esferas cotidianas de la sociedad –familiar, educativa, política, religiosa, económica–, se puede sostener, como afirman Valdés y Fernández (2006), que, muchas veces, las sociedades y los Estados actúan como reproductores de las desigualdades de género mediante diversos mecanismos y normas. En ese sentido, se hace necesario establecer indicadores que permitan medir los avances que se realizan en materia de género; esta información debería servir como elemento clave en el proceso de elaboración de políticas públicas orientadas a construir sociedades más inclusivas.

Según Valdés y Fernández (2006), los indicadores de igualdad de género e igualdad de oportunidades dan cuenta de cuán democrático es un sistema político y social. Estos indicadores, entonces, cobran especial importancia en los países que han adoptado la democracia como sistema político. Esta idea se complementa y refuerza con la siguiente afirmación de Marta Lagos: «La manera

como se trata a las mujeres en la sociedad, termina siendo un indicador del grado de calidad de la democracia» (Lagos 2021).

En la búsqueda de igualdad de oportunidades, durante los últimos años, los Estados –y entre estos el peruano– han planteado políticas públicas orientadas a promover la modificación de los patrones socioculturales existentes, y de esta manera aportar a generar las condiciones necesarias para que se produzca la igualdad de oportunidades para las mujeres en forma real, efectiva, en los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

En el campo político, este reto se evidencia en el esfuerzo por crear mecanismos para garantizar la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones y de representación de los diferentes niveles de gobierno. Esto se ha reflejado, inicialmente, en el establecimiento de cuotas o cupos de género como medidas de acción afirmativa para promover la mayor inclusión de mujeres en cargos de elección y representación popular. Según Verge Mestre (2008: 125), «la cuota pretende romper las inercias que impiden una representación igualitaria de las mujeres en la vida pública». Con respecto a este tema, Aguiar (2001: 30) sostiene que, aunque las cuotas tienen un carácter colectivo, su aplicación responde a derechos individuales de ciudadanía de acceso de las mujeres a espacios de poder y toma de decisiones.

Garantizar la presencia de mujeres en espacios de poder y toma de decisión es muy importante por tres razones fundamentales:

- i) *Tiene un efecto simbólico.* De acuerdo con Bedein, hay evidencias de que la presencia de mujeres en política crea «modelos que deben ser seguidos». Estos modelos tienen un efecto simbólico, pues, por un lado, despiertan el interés de las mujeres –especialmente de las más jóvenes–y, por otro, desmitifican la arraigada idea de que la política «es cosa de hombres únicamente» (Bedin 2019: 17).
- ii) *Es un derecho de las mujeres.* Considerando que la naturaleza de los procesos electorales es escoger a representantes de la ciudadanía, los cargos de elección deberían ser un espejo de las sociedades. En ese sentido, las mujeres, que en promedio constituyen el 50% de las poblaciones, por derecho deberían tener acceso al 50% de los cargos públicos.
- iii) *Enriquece el debate político y público.* Los hombres y las mujeres tienen experiencias e intereses diferentes, que deben ser recogidos y puestos en la agenda pública (Mansbridge 2000). La ausencia de mujeres en los espacios de decisión significa una pérdida muy alta para el Estado, pues no se recogen experiencias, perspectivas y argumentos muy valiosos para fundamentar las políticas públicas, ya que, sobre determinado problema, tanto hombres como mujeres tienen miradas, interpretaciones y propuestas de solución distintas.

## **1.2. Las mujeres construyendo su historia: derechos políticos conquistados con lucha**

### **1.2.1. Los derechos políticos como derechos humanos**

Los derechos humanos como tales han tenido –y siguen teniendo– un carácter evolutivo y dinámico; la historia nos muestra que los derechos se han ido reconociendo y conquistando gradualmente a lo largo del tiempo. Estas conquistas no han sido gratuitas; por el contrario, han significado muchas luchas e incansables esfuerzos por la defensa y la promoción de nuevas libertades universales, sin ningún tipo de discriminación.

En este largo proceso histórico se ha logrado que las naciones reconozcan, como reglas fundamentales de convivencia social y como condiciones absolutamente necesarias para la consolidación de sus democracias, el respeto irrestricto por los derechos humanos, la igualdad y la prohibición de todo tipo de discriminación. De acuerdo con Badilla y Torres (2004), cualquier tipo de relación de poder desde una perspectiva de superioridad-inferioridad, es discriminatoria y constituye un factor que limita las oportunidades para quienes están en desventaja y, por lo tanto, es un factor que restringe el ejercicio derecho ciudadanos.

Es posible afirmar que las actitudes y comportamientos discriminatorios parten de juicios de valor subjetivos en desmedro de una persona o a un colectivo de personas a quienes se perjudica y/o ofende. Las mujeres, alrededor del mundo (en unas sociedades más que en otras), enfrentan cotidianamente situaciones

de discriminación y desigualdad en diversos ámbitos –educativo, político, económico, entre otros. Estas situaciones vulneran el pleno ejercicio de sus derechos, y por lo tanto atentan contra los principios y derechos universales que se le reconocen a todo ser humano sin importar su raza, religión, género, o cualquier otras característica o condición.

A lo largo de la historia, la lucha de las mujeres por alcanzar los mismos derechos que los hombres ha sido constante y no ha resultado un camino fácil. Hasta unos siglos atrás, significó enfrentamientos personales y sociales. Históricamente, se debe destacar el conflicto producido a finales del siglo XVIII, época en la que muchas mujeres que exigían tener los mismos derechos fundamentales que los hombres fueron duramente cuestionadas, sancionadas, castigadas y algunas asesinadas.

Francia, país pionero en aprobar la paridad, es un referente mundial en esta lucha por la igualdad. Durante el siglo XVIII, en este país destacaron muchas voces de mujeres que aportaron a la igualdad y el reconocimiento de su condición de ciudadanas (Bermúdez Valdivia 2018: 15). Entre ellas, resalta Olympé de Gouges,<sup>1</sup> quien representó un papel trascendental en la historia, razón por la cual es considerada una heroína y referente mundial en la lucha por la igualdad. En 1791, ella propuso adoptar la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía en la Asamblea Nacional Francesa. En su propuesta,

---

<sup>1</sup> Olympe de Gouges era el seudónimo de Marie Gouze (De Martino y otra 1996: 212).



denunciaba que el Estado francés en teoría realizaba importantes avances hacia el universalismo, pero en la práctica continuaba postergando y excluyendo a las mujeres, que promedio mundial eran 50% de la población.

Lo que De Gouges propuso fue el reconocimiento de derechos iguales para todas las personas: hombres y mujeres. Con eso, reivindicó los derechos de las mujeres en términos muy amplios: igualdad política, igualdad jurídica –afirmó que la ley debería ser igual para hombres y mujeres– e igualdad de oportunidades –las mujeres debían ser admitidas en cargos y empleos públicos– (Sazbón 2007: 47).

Las demandas de Olympe de Gouges y de otras mujeres de su época que luchaban por el reconocimiento a la igualdad fueron ignoradas y rechazadas en su momento. Muchas de estas luchadoras fueron sancionadas o castigadas de formas diversas. Por ejemplo, Olympe de Gouges fue ejecutada después de «atreverse» a publicar y difundir la *Declaración de los derechos de las mujeres*; Théroigne de Méricourt acabó sus días en un manicomio debido a su exigencia de igualdad de oportunidades; Etta Palm fue exiliada de Holanda por presentar a la Asamblea una demanda de igualdad en los derechos políticos, económicos, legales y educativos de las mujeres (Mujeres que Hacen Historia 2016).

Si la lucha por lograr derechos sociales, económicos y jurídicos fue dura, el panorama en la arena política –espacio natural de pugna de poder– fue y sigue siendo aún muy difícil, pues este ámbito siempre se ha identificado como

masculino, un espacio «para hombres». Desde hace más de un siglo, diferentes movimientos de mujeres y colectivos feministas impulsaron luchas por lograr espacios de participación política para las mujeres. Durante este largo recorrido, los esfuerzos iniciales se focalizaron especialmente en la posibilidad de participar en el proceso de construcción democrática más que en llegar a decidir en este. Sin embargo, esto también responde al carácter dinámico y evolutivo de los derechos humanos: inicialmente, el derecho a la igualdad política se vinculaba básicamente al acceso al sufragio, es decir, a ejercer el derecho a elegir. A lo largo de la historia, esta concepción se ha ampliado gradualmente, y en la actualidad comprende una participación efectiva en el proceso de toma de decisiones en el ámbito político y público, que implica no solo el derecho a elegir, sino también a postular, ser elegida y participar activamente en los espacios de toma de decisiones.

Así, se evidencia que la igualdad de oportunidades en el ámbito político es un derecho humano, que ha sido conquistado y reconocido como tal en forma progresiva hace relativamente muy poco tiempo, como se verá a continuación. En América Latina, el derecho al sufragio –primer nivel de ejercicio ciudadano pleno– era un privilegio de los hombres. Este derecho empezó a ser reconocido para las mujeres recién a partir de 1929, cuando el Ecuador se convirtió en el país pionero que avanzó en esta dirección aprobando el derecho al voto femenino. Este fue el punto de inicio de un proceso de cambio en América Latina, pues a partir de ese año se reconoció paulatinamente este derecho. Como se

puede ver en la tabla 2, Paraguay fue el último país de la región en reconocer el derecho al sufragio femenino, en 1961.

**Tabla 2: Aprobación del voto femenino en América Latina**

País	Año de aprobación del voto femenino
Ecuador	1929*
Brasil	1932**
Uruguay	1932
El Salvador	1939***
República Dominicana	1942
Guatemala	1945****
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Bolivia	1952
México	1953
Nicaragua	1955
Perú	1955
Honduras	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

Fuente: González del Riego (2009).

\* Voto opcional para mujeres (hasta 1967).

\*\* Para mujeres casadas con autorización del marido, y solteras y viudas con ingresos propios.

\*\*\* Para «mujeres casadas, solteras de reconocida reputación, señoritas y con instrucción mínima de sexto grado».

\*\*\*\* Para mujeres casadas.

En el Perú, este derecho fue reconocido el 5 de noviembre de 1955 mediante la Ley 12391, que aprueba una modificación constitucional promulgada en el Gobierno de Manuel Odría en la que se reconoce el derecho a sufragio de las mujeres.

**Figura 1: Ley 12391 de 1955**

LEY N° 12391	
Sustituyendo los artículos 84°, 86° y 88° de la Constitución del Estado, para conceder la ciudadanía a la mujer.	Comuníquese al Poder Ejecutivo para su promulgación.
EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	Casa del Congreso, en Lima, a los cinco días del mes de setiembre de mil novecientos cincuenticinco.
POR CUANTO:	HECTOR BOZA, Presidente del Senado.
El Congreso ha dado la ley siguiente:	EDUARDO MIRANDA SOUSA, Presidente de la Cámara de Diputados.
EL CONGRESO DE LA REPUBLICA PERUANA	E. FONTCUBERTA, Senador Secretario.
En dado la ley siguiente:	F. CARRION MATOS, Diputado Secretario.
ARTICULO UNICO.— Sustitúyanse los artículos 84c., 86c. y 88c. de la Constitución Política del Estado, por los siguientes:	Al señor Presidente Constitucional de la República.
"ARTICULO 84° — Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 13 años y los emancipados".	POR TANTO:
"ARTICULO 86°—Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir".	Mando se publique y cumpla.
"ARTICULO 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 facultativos para los mayores de esta edad.	Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los siete días del mes de setiembre de mil novecientos cincuenticinco.
El voto es secreto.	MANUEL A. ODRIA.
El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad".	AUGUSTO ROMERO LOVO.

Fuente: Justicia Perú (s/f).

Sin embargo, este derecho fue exclusivo para las mujeres alfabetas. Las casadas debían ser mayores de 18 años; y las solteras, de 21. Casi inmediatamente después de la aprobación de esta ley se abrió el proceso de inscripción para la población electoral femenina. Se inscribieron alrededor de 530 000 mujeres, que alcanzaron el 32% del padrón electoral (tabla 3).

**Tabla 3: Mujeres inscritas en el registro electoral en 1955**

Departamento	Número			Porcentaje		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Diferencia
Ica	24 670	34 943	59 613	41,38	58,62	17,23
Lima	219 073	327 769	546 842	40,06	59,94	19,88

Piura	32 987	54 572	875 59	37,67	62,33	24,65
Arequipa	32 969	55 448	88 417	37,29	62,71	25,42
Loreto	14 083	26 027	40 110	35,11	64,89	29,78
Tacna	4007	7581	11 588	34,58	65,42	30,84
Lambayeque	19 466	37 003	56 469	34,47	65,53	31,06
La Libertad	34 190	65 716	99 906	34,22	65,78	31,56
San Martín	9117	17 833	26 950	33,83	66,17	32,34
Callao	18 214	41 033	59 247	30,74	69,26	38,52
Áncash	21 668	51 759	73 427	29,51	70,49	40,98
Amazonas	4741	11 399	16 140	29,37	70,63	41,25
Moquegua	2434	6166	8600	28,3	71,7	43,4
Cusco	11 815	33 567	45 382	26,03	73,97	47,93
Junín	24 256	70 590	94 846	25,57	74,43	48,85
Huánuco	8227	26 848	35 075	23,46	76,54	53,09
Cajamarca	18 436	62 464	80 900	22,79	77,21	54,42
Pasco	3588	12 335	15 923	22,53	77,47	54,93
Madre de Dios	546	1931	2477	22,04	77,96	55,91
Ayacucho	6768	24 421	31 189	21,7	78,3	56,6
Huancavelica	5573	20 387	25 960	21,47	78,53	57,06
Puno	8172	35 140	43 312	18,87	81,13	62,26
Apurímac	2134	13 350	15 484	13,78	86,22	72,44
<b>Total</b>	<b>531 541</b>	<b>1 044 200</b>	<b>1 575 741</b>	<b>33,73</b>	<b>66,27</b>	<b>32,56</b>

Fuente: González del Riego (2009: 39).

La participación política es un derecho fundamental que ha sido reconocido como tal a nivel internacional en diversos tratados internacionales referidos a los derechos humanos (como pactos, convenios y acuerdos internacionales). Esta también es reconocida como derecho universal en las Constituciones de los países con regímenes democráticos. En ese sentido, podemos afirmar que una característica de los Estados democráticos es el reconocimiento de los derechos políticos individuales como derecho fundamental (Bermúdez Valdivia 2018: 30).

El marco internacional que protege estos derechos está contenido en los siguientes instrumentos:

- El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce las siguientes manifestaciones sustanciales de la participación política:
  - El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país (sea participando directamente o eligiendo a sus representantes);
  - El derecho a acceder y participar de la función pública de su país en condiciones de igualdad;
  - y el derecho a contar con elecciones libres, limpias y competitivas.
- En el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, los Estados se comprometen a garantizar condiciones que permitan que hombres y mujeres puedan gozar de sus derechos civiles y políticos. Este protocolo fue ratificado en el 2012, 46 años después, por 114 Estados.

A pesar de que estos instrumentos protegen y promueven los derechos políticos de hombres y mujeres, la historia demuestra que, en la práctica, las mujeres –es decir, alrededor del 50% de la población– han sido privadas de estos derechos o se les ha limitado su ejercicio pleno. Un paso necesario para avanzar hacia una verdadera y efectiva inclusión social es garantizar que a todas las personas

se les reconozcan y garanticen las condiciones para que puedan ejercer y gozar plenamente de los mencionados derechos.

Reconocidos teóricos de la democracia –como Sartori (1989)– plantean, en la teoría de la democracia, la necesidad de lograr la igualdad en las sociedades. Es evidente que, si sostenemos que la democracia –pese a sus debilidades– sigue siendo el mejor sistema existente, no puede excluir la participación del 50% de la población; es decir, no puede dejar de lado a las mujeres.

### **1.2.2. Marco internacional: acuerdos y convenios que promueven y garantizan los derechos de las mujeres**

Las luchas de las mujeres, de los movimientos feministas y de los colectivos ciudadanos, empezaron a ser reconocidas como demandas de los países por contar con sociedades más igualitarias y equitativas. En este contexto, el tema de la igualdad entre hombres y mujeres empezó a ser considerado e incluido en la agenda internacional. Históricamente, se empiezan a reconocer estas demandas, pero incorporarlas en la agenda pública fue otro proceso con tiempos diferentes.

**Tabla 4: Aspectos claves tratados en las cuatro conferencias mundiales de la mujer**

<p><b>Primera Conferencia, México 1975</b></p>	<p>Naciones Unidas exhortó a los Estados miembros a revisar la legislación en aspectos que, desde la perspectiva de los derechos humanos y los acuerdos internacionales, vulneren la situación de las mujeres. Asimismo, recordó que la discriminación contra la mujer seguía siendo un problema en buena parte del mundo.</p> <p>Concentró la atención internacional en la necesidad de elaborar objetivos orientados hacia el futuro, estrategias y planes de acción eficaces para el avance de las mujeres.</p>
<p><b>Segunda Conferencia, Copenhague 1980</b></p>	<p>Se reconoció que las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres son estructurales, y están asociadas a un proceso histórico en el que confluyen factores políticos, culturales, económicos y sociales, lo que deriva en la discriminación sistemática contra ellas.</p> <p>Se aprobó un plan de acción que, nuevamente, llamó la atención sobre la necesidad de revisar las legislaciones para frenar la discriminación.</p>
<p><b>Tercera Conferencia, Nairobi 1985</b></p>	<p>Se trata de la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros de la Década de las Naciones Unidas: Igualdad, Desarrollo y Paz. Se abogó por la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).</p> <p>Resaltó la solicitud de ampliar los esfuerzos para actualizar las legislaciones en favor de la mujer no solo en el nivel nacional, sino también en los planos regional y local.</p>
<p><b>Cuarta Conferencia, Beijing 1995</b></p>	<p>Los derechos humanos de las mujeres, reconocidos como fundamentales en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, constituyeron la materia central de discusión.</p>

Fuente: Conferencias mundiales sobre la mujer. ONU Mujeres, Naciones Unidas <<https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#mexico>>. Elaboración propia.



Entre la primera y la segunda conferencia mundiales, la Asamblea General de las Naciones Unidas marcó, en 1979, un hito muy importante en materia de género y de derechos de las mujeres: aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Esta entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, inmediatamente después de su ratificación por 20 países del mundo. Posteriormente muchos países se han adherido o ratificado su compromiso y en 2019, en el cuadragésimo aniversario de la CEDAW, 189 naciones estaban comprometidos con la Convención.

La CEDAW es considerada la carta internacional de los derechos de las mujeres. Sus artículos 1, 4 y 7 constituyen una expresión jurídica que sustenta la igualdad plena. Se trata de un instrumento vinculante que va más allá de la igualdad formal. En su artículo 4, en el que se fundamentan los mecanismos temporales que promueven la igualdad de poblaciones históricamente discriminadas, se dispone textualmente lo siguiente:

Artículo 4º.

1. La adopción por los Estados Parte 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 Parte de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad, no se considerará discriminatoria (Conferencias mundiales sobre la mujer. ONU Mujeres, Naciones Unidas).

La CEDAW ha propiciado un análisis global sobre las formas en que se manifiesta la desigualdad de género en todos los aspectos de la vida de las mujeres. Las propuestas de la CEDAW para promover la participación política equitativa de hombres y mujeres en los espacios políticos se sustentan en los siguientes aspectos claves:

- Debate sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer en todas sus formas.
- Eliminación de la discriminación contra la mujer en el trabajo y en la vida política y pública, y en general de todo tipo de discriminación.
- Garantía de igual remuneración por trabajo de igual valor.
- Acceso a medidas de protección ante la discriminación mediante los tribunales nacionales y otras instituciones públicas.
- Impulso a la transversalización de género en las instituciones públicas, lo que es vital para el monitoreo y la evaluación de impacto de las políticas gubernamentales.
- Concreción de los principios de igualdad de género en las constituciones nacionales.
- Abolición de las leyes, normas y prácticas que discriminan a las mujeres.

Al mismo tiempo, en el ámbito regional también se inició una importante corriente de reflexión y articulación supranacional que promovió el desarrollado de varias conferencias sobre la mujer en América Latina y el Caribe.

En esta coyuntura, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizó la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe involucrando a sus 44 Estados miembros y sus 8 miembros asociados (CEPAL está conformada por 33 países de América Latina, 11 de algunas naciones de América del Norte, Europa y Asia que mantienen vínculos históricos, económicos y culturales con la región).

Entre 1997 y el 2006, la CEPAL organizó 10 conferencias latinoamericanas orientadas a incorporar a la mujer al desarrollo socioeconómico de la región. En estas conferencias se han abordado temas referidos a medidas para eliminar la legislación discriminatoria y alcanzar la garantía plena de la igualdad jurídica, reformas de los códigos penales considerados obsoletos, correspondencia entre la legislación nacional con los tratados internacionales y las normas regionales de igualdad de oportunidades laborales, igualdad de derechos en el matrimonio y en las uniones consensuales, legislación sobre prostitución y tráfico de personas, legislación sobre violencia, medidas para el acceso a la justicia, legislación sobre derechos de propiedad y contribuciones para el cumplimiento de los compromisos consignados en CEDAW.

En el año 2006, la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito, acordó realizar esfuerzos para alcanzar una legislación mediante la cual los mecanismos gubernamentales que benefician el avance de las mujeres sean reforzados técnica y políticamente. La legislación debe garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y representativos, apuntando hacia la paridad institucional estatal.

Finalmente, en 2010 se desarrolló en Brasilia la Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. El tema de esta conferencia fue «¿Qué Estado y para qué igualdad?». La interacción entre el Estado, el mercado y las familias sirvió de base para analizar los logros hacia la igualdad entre hombres y mujeres.

En la tabla 5 se presentan algunas acciones incluidas en estas dos últimas conferencias:

**Tabla 5: Resumen de planteamientos de los consensos de Quito y Brasilia**

Consenso de Quito (2006)	Consenso de Brasilia (2010)
<p>Adoptar medidas y mecanismos para contar con una legislación que beneficien el avance de las mujeres en los más altos niveles jerárquicos en las estructuras de Estado.</p> <p>Estas deben orientarse avanzar hacia la participación paritaria tanto en los cargos de representación popular como a en el funcionariado público.</p>	<p>Buscar medidas para invertir la pirámide de poder donde logre ir incrementando la presencia de mujeres como en los diversos espacios de tomadoras de decisión y poder.</p>

<p>Adoptar legislaciones orientadas a eliminar la propalación de contenidos sexistas, discriminatorios y racistas por parte de los medios de comunicación.</p> <p>Promover la eliminación de la desigualdades en la cobertura mediática dirigida a candidatos y candidatas buscando que las mujeres tengan una exposición mediática similar a la de sus pares hombres;</p> <p>Adicionalmente promover que las agendas de las mujeres y los asuntos que las afectan sean visibilizados.</p>	<p>Promover el acceso a las nuevas tecnologías y medios de comunicación en condiciones de igualdad y sin discriminación.</p>
<p>Promover legislaciones que aseguren y garanticen derechos laborales al trabajo doméstico.</p> <p>Promover mecanismos para visibilizar, reconocer y valorizar el trabajo no remunerado.</p> <p>Identificar, eliminar y sancionar prácticas y normas que generen desigualdad de género a nivel laboral y/o promuevan precarización de trabajo para las mujeres.</p>	<p>Lograr una mayor autonomía económica e igualdad de las mujeres en la esfera laboral.</p>
<p>Considerar en la legislación el acoso político y administrativo contra las mujeres que acceden a cargos sea por vía electoral o por designación.</p>	<p>Promover la salud integral, así como los derechos sexuales y reproductivos.</p>
<p>Proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes a nivel de la región.</p>	

Fuentes: CEPAL, Naciones Unidas (2017: 79 y 87).  
Elaboración propia.

Es evidente que los cambios dirigidos a reconocer los derechos de las mujeres y avanzar hacia la igualdad de género se han logrado sobre la base de la permanente lucha de las propias mujeres. Como lo reconoce Peña Gómez: «Las sociedades y sus sistemas han ido reconociendo los derechos y prerrogativas de los hombres esclavos, pobres, apátridas y diferenciados étnicamente. Las

mujeres, sin embargo, no gozaron de estos cambios sino hasta que se organizaron y exigieron su reconocimiento» (Peña Gómez 2017: 110).

Los avances son trascendentales. En primer término, se ha obtenido el reconocimiento de las mujeres como sujetas de derechos políticos; en segundo lugar, se ha conseguido que la participación política de las mujeres sea reconocida como tema clave que debe incluirse en la agenda pendiente y como un punto importante de la agenda internacional, que ha generado acuerdos, recomendaciones y compromisos supranacionales. Esto es de suma importancia, pues, para ir acorde con la dinámica internacional, los Estados han iniciado reformas legales y constitucionales orientadas a promover una mayor equidad de género. A pesar de estos importantes avances normativos, es necesario recordar que cuando las medidas han sido aplicadas, no han logrado los resultados deseados, como se verá en los siguientes párrafos.

### **1.3. La promoción de derechos políticos de las mujeres en América Latina**

Tomando como referencia los compromisos internacionales, diferentes países del mundo empezaron a promover la implementación de mecanismos formales, normativos o constitucionales orientados a disminuir o eliminar las grandes brechas e inequidades de género en el ámbito político.

Las primeras medidas que tomaron los países en el mundo fueron las cuotas de género, concebidas como medidas temporales de aplicación concreta. El criterio

visible más inmediato para evaluar su efectividad es la cuantificación de mujeres elegidas en los puestos de elección popular o de representación parlamentaria. Como afirman Salvioli y García (2008), estos mecanismos se promueven para hacer efectiva la igualdad en el campo de los derechos humanos. América Latina no ha sido una excepción en esta importante corriente de cambio. En la década de 1990, varios países de la región empezaron a aprobar este tipo de medidas.

El primero en implementar un mecanismo de acción afirmativa fue la Argentina. En 1991, en ese país se aprobó e implementó la Ley del Cupo Femenino, que establecía la obligatoriedad de que las listas electorales parlamentarias estén integradas por, como mínimo, un 30% de mujeres con posibilidad de resultar electas. Pocos años después, esta iniciativa fue seguida por varios países de la región y, hasta inicios del 2000, 13 países latinoamericanos habían aprobado cuotas de género, que fueron incorporadas efectivamente mediante reformas legislativas: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, República Dominicana y el Uruguay.

Al inicio de los 2000, surge una nueva corriente en América Latina: la apuesta por la paridad. En el 2008, Costa Rica realizó una reforma en su código electoral e implementó la paridad electoral; posteriormente, el Ecuador (2009) y Bolivia (2010) iniciaron procesos de reformas constitucionales que incluyeron la paridad como principio. A la fecha, se han sumado a esta corriente Nicaragua, México y

el Perú, que en el 2012, el 2013 y el 2019, respectivamente, han aprobado reformas políticas que promueven la paridad en los procesos electorales.

Estos mecanismos, sin duda, han sido importantes y han logrado incrementar la presencia de mujeres en los espacios políticos. Así, por ejemplo, en los parlamentos latinoamericanos, el promedio regional de parlamentarias se ha incrementado considerablemente de 10,8% en 1997 a 30,5% en el 2021,<sup>2</sup> como puede verse en la tabla 6.

**Tabla 6: Incremento en los porcentajes de mujeres parlamentarias en América Latina entre 1997 y el 2022**

País	Porcentaje de mujeres parlamentarias (cámara baja o única)		Incremento del porcentaje en 25 años
	Porcentaje en abril del 2022	Porcentaje en 1997	
México	48,20	14,20	34
Nicaragua	47,25	10,80	36
Bolivia	46,15	6,90	39
Costa Rica	45,61	15,80	30
Argentina	42,41	25,30	17
Ecuador	37,96	3,70	34
Perú	37,69	10,80	27
El Salvador	30,95	10,70	20
República Dominicana	26,84	11,70	15
Chile	22,58	7,50	15
Uruguay	22,22	7,10	15
Venezuela	22,16	5,90	16
Honduras	21,09	7,80	13

<sup>2</sup> Según datos actualizados de IDEA Internacional hasta agosto del 2021, disponibles en <<http://.quotaproject.org/>>.

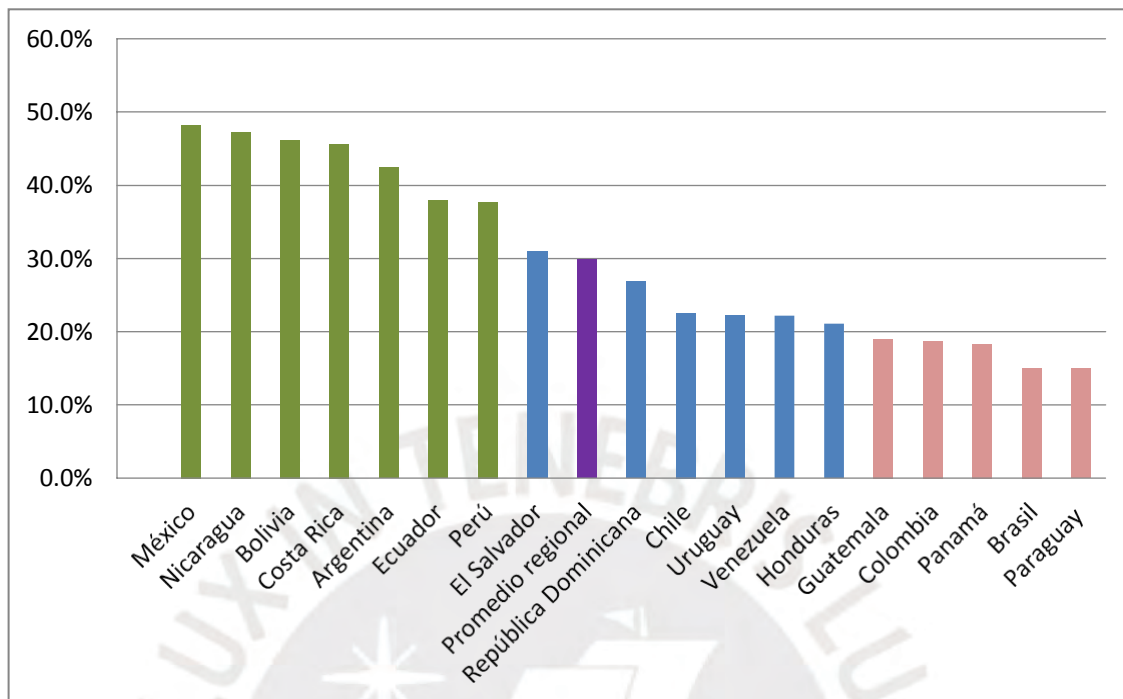


Guatemala	18,99	12,50	6
Colombia	18,71	11,70	7
Panamá	18,31	9,70	9
Brasil	15,01	6,60	8
Paraguay	15,00	2,50	13
<b>Promedio regional</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>20</b>

**Fuente:** IDEA Internacional Quota Project <<http://www.quotaproject.org>>. Elaboración propia.

A pesar del importante avance en el promedio regional, es evidente que existen grandes diferencias entre los países, como puede verse en la figura 2. Los resultados electorales comparados muestran claramente tres bloques de países: el primero está compuesto por aquellos que han logrado alcanzar un porcentaje de mujeres parlamentarias superior al 35%; en el segundo grupo, los promedios se mantienen entre el 20% y 30%; y en el tercero hay una clara subrepresentación femenina, pues sus parlamentos cuentan con un porcentaje de mujeres por debajo del 20%.

**Figura 2: Porcentaje de mujeres parlamentarias en cámara baja o única (2022)**



Fuente: IDEA Internacional Quota Project <<http://www.quotaproject.org>> y Unión Interparlamentaria <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Elaboración propia.

Como se ve en la tabla 7, los siete parlamentos latinoamericanos con mayor representación femenina –México, Nicaragua, Bolivia, Costa Rica, la Argentina, el Ecuador y el Perú– comparten tres características similares: (i) han implementado la paridad; (ii) esta va acompañada de la alternancia y (iii) sancionan el incumplimiento de la norma con la prohibición de la inscripción de listas. De ese grupo de países, los cinco primeros –México, Nicaragua, Bolivia, Costa Rica y la Argentina– tienen listas cerradas y bloqueadas, mientras que el Ecuador y el Perú –que ocupan los puestos 6 y 7– tienen listas desbloqueadas. Esta fotografía de la región pareciera indicar que la efectividad de la paridad y la alternancia está relacionada con el tipo de listas que se aplique.

Adicionalmente, es importante mencionar que Honduras, a pesar de haber aprobado la paridad, no ha logrado contar con más de 22% de parlamentarias electas. Muy probablemente esto puede deberse a que este país aplica una sanción pecuniaria, pues la experiencia en América Latina parece indicar que las sanciones económicas son menos efectivas y persuasivas que las que impiden la inscripción de las listas que incumplen requisitos legales.

**Tabla 7: Porcentaje de parlamentarias en congresos unicamerales o cámaras bajas en los países de América Latina 2022**

	<b>País</b>	<b>Porcentaje de parlamentarias</b>	<b>Medida implementada</b>	<b>Sanción por incumplimiento</b>	<b>Tipo de lista</b>	<b>Obligación de ubicación</b>
<b>1</b>	México	48,20	Paridad	No inscripción de candidaturas + amonestación	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>2</b>	Nicaragua	47,25	Paridad	N/R	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>3</b>	Bolivia	46,15	Paridad	No inscripción de la lista	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>4</b>	Costa Rica	45,61	Paridad	No inscripción de la lista	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>5</b>	Argentina	42,41	Paridad	No inscripción de la lista	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>6</b>	Ecuador	37,96	Paridad	No inscripción de la lista	Abierta	Alternancia
<b>7</b>	Perú	37,69	Paridad	No inscripción de la lista	Cerrada y desbloqueada	Alternancia
<b>8</b>	El Salvador	30,95	30%	Multa	Cerrada y bloqueada	No
<b>9</b>	República Dominicana	26,84	33%	No inscripción de la lista	Cerrada y desbloqueada	Alternancia
<b>10</b>	Chile	22,58	40%	No inscripción de la lista	Abiertas	No
<b>11</b>	Uruguay	22,22	33%*	Rechazo de la lista	Cerrada y bloqueada	1 de cada 3
<b>12</b>	Venezuela	22,16	40%**	No inscripción	Cerrada y bloqueada	No
<b>13</b>	Honduras	21,09	Paridad (elecciones internas)	Multa del 5% de la financiación estatal total	Cerrada y bloqueada	Alternancia
<b>14</b>	Guatemala	18,99	N/R	N/R	Cerrada y bloqueada	No
<b>15</b>	Colombia	18,71	30%	No inscripción de la lista	Cerrada y bloqueada	No

	País	Porcentaje de parlamentarias	Medida implementada	Sanción por incumplimiento	Tipo de lista	Obligación de ubicación
16	Panamá	18,31	50% (elecciones internas)	N/R	Cerrada y desbloqueada	No
17	Brasil	15,01	30%	No inscripción de la lista	Cerrada y desbloqueada	No
18	Paraguay	15,00	20% (elecciones internas)	No inscripción de sus listas	Cerrada y bloqueada	No

N/R: No registra

\*En un principio, la ley era exclusiva para las elecciones del 2014. Luego se amplió indefinidamente.

**Fuente:** IDEA Internacional Quota Project <<http://www.quotaproject.org>>.

Elaboración propia.

Esta información evidencia que, si bien en América Latina aún no se ha logrado la paridad en resultados, sin duda algunas medidas legales que regulan la paridad logran una mayor efectividad que las cuotas de género.

Si bien la presencia de las mujeres en los parlamentos de América Latina se ha incrementado, aún está lejos de la paridad, pues, como se puede ver en la tabla 7 y figura 2, de 18 países de la región, solamente 5 presentan porcentajes de mujeres que superan el 40%, 3 tienen porcentajes que varían entre el 20% y el 40%, y 10 países tienen menos de 20% de mujeres parlamentarias.

Ese dato evidencia que las cuotas de género y las medidas paritarias son muy importantes, pero no son determinantes para garantizar la igualdad de género en el ámbito político; el incremento de mujeres parlamentarias no garantiza necesariamente que se incorpore una agenda favorable para la igualdad de género.

Para garantizar que se elaboren normas y políticas públicas orientadas a lograr que los espacios de poder y toma de decisión sean más equitativos y que las agendas políticas incorporen el enfoque de género, es fundamental definir una agenda de discusión concreta, así como el proceso que se seguirá en su diseño y estrategias para su adecuada implementación. Es necesario, también, que periódicamente se evalúe la efectividad de las normas que son aprobadas e implementadas, para asegurar que se están dirigiendo hacia el logro del objetivo para el cual fueron elaboradas. Solamente de esa manera se puede avanzar hacia la construcción de una democracia paritaria.



## CAPÍTULO 2

### EL CASO PERUANO: ¿AVANCES EFECTIVOS?

#### 2.1. Evolución normativa y legal: lentos avances a través de la historia

Hasta inicios del siglo XIX, la sociedad peruana, oligárquica y aristocrática, excluyó a las mujeres de los espacios de poder y toma de decisión, dejándola completamente fuera de la política. Ellas pasaban de ser «hijas de» a «esposas de», y, obviamente, no eran consideradas ni reconocidas como ciudadanas con derecho a decidir ni a elegir, y menos aún a ser elegidas. Ruiz Bravo explicita esta situación claramente: «...además de la sujeción a la autoridad patriarcal, las mujeres encuentran que su falta de independencia económica potencia las relaciones de poder asimétricas que se reproducen en la pareja, limitando aún más su derecho a decidir sobre su vida y favoreciendo incluso episodios de violencia» (Ruiz Bravo, 2010: 157). Esta asimetría de poder era reconocida legal y formalmente por el Estado. Como ejemplo, podemos citar menciones que resalta Meza Ingar al estudiar el Código Civil de 1854, vigente hasta entonces:

La mujer casada dependía del marido; el artículo 179 prescribía « La mujer no puede presentarse en juicio sin autorización de su marido, pero no la necesita cuando es acusada en causa criminal».

El artículo 182 sancionaba: «La mujer no puede dar, enajenar, hipotecar, adquirir articulo gratuito u oneroso, sin intervención del marido, o sin su consentimiento, por escrito». (Meza Ingar 2007: 55)

En ese escenario, la posibilidad de participar en la vida política y pública, así como en los procesos de toma de decisiones, era prácticamente nula.

A mediados del siglo XIX comienzan a surgir las primeras precursoras de la participación política de las mujeres, cuando, de manera aislada y dispersa, se manifiestan mediante la literatura y el periodismo. Mujeres como Clorinda Matto de Turner o Mercedes Cabello empiezan a hacer públicas las primeras reivindicaciones feministas y sus cuestionamientos por el trato inequitativo contra las mujeres (Dador 2017: 4).

Posteriormente, a fines de siglo XIX e inicios del XX, una serie de mujeres docentes, pertenecientes a los sectores socioeconómicos altos del Cusco y Lima –como Teresa González de Fanning y Elvira García y García, Juana Alarco de Dammert, entre otras– centraron su lucha en el derecho a la educación gratuita y obligatoria para todas las mujeres. Los espacios de docencia y literatura fueron el primer acercamiento de las mujeres a la política.

Entre 1914 y 1924, María Jesús Alvarado y Zoila Aurora Cáceres fundaron las primeras escuelas feministas, que llevaban en sus agendas la bandera sufragista. Los grupos oligárquicos tradicionales se opusieron frontal y abiertamente a estas iniciativas (Pachas Macera 2019).

La lucha de esas mujeres fue heroica: los grupos de poder que se oponían a sus ideas y propuestas las sometieron a represión, rechazo y castigo, y algunas de ellas fueron exiliadas.

En 1933, durante el proceso de elaboración de la nueva Constitución, el debate sobre el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres se hizo más explícito y público. La discusión puso en la vitrina posturas muy conservadoras que cuestionaban las capacidades de las mujeres como personas, como se puede ver en algunos de los siguientes argumentos:

La comisión para elaboración del nuevo texto constitucional, presidida por Manuel Vicente Villarán, opinaba que la mujer no tenía independencia como para votar con entera libertad: «No 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 halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa, para votar con entera libertad» (González del Riego 2009: 35).

Finalmente, en 1955, durante el Gobierno del general Manuel A. Odría, se dio otro paso importante en la historia peruana de los derechos de la mujer. Se aprobó la Ley 12391, que otorga la ciudadanía a las mujeres, aunque esta fue bastante restringida, pues se señaló que podrían ejercer el derecho a voto las mujeres alfabetas, casadas, mayores de 18 años, o solteras mayores de 21



años. Esta ley se aplicó en las elecciones de 1956, en las que fueron elegidas, por primera vez en la historia peruana, 11 mujeres parlamentarias.

Después de este importante avance, y a pesar de la reconocida participación política de las mujeres en diferentes espacios sociales y políticos, los niveles de subrepresentación se mantuvieron hasta 1995. De acuerdo con la información del Observatorio para la Igualdad del Jurado Nacional de Elecciones (JNE 2021), entre 1963 y 1995 –últimos años en los que se realizó una elección sin contar con una cuota de género– se eligieron 50 mujeres diputadas (6,6% del total de parlamentarios/as elegidos/as), como indica la tabla 8.

**Tabla 8: Parlamentarios y parlamentarias electos/as entre 1956 y 1995**

Año	Número de diputados/as o parlamentarios/as			
	Mujeres	Hombres	Total	% de mujeres
1963	2	137	139	1,4
1980	13	167	180	7,2
1985	10	170	180	5,6
1990	12	168	180	6,7
1995	13	107	120	10,8
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>749</b>	<b>799</b>	<b>6,3</b>

Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (InfoGob) JNE.

Como dato complementario, es importante comentar que la subrepresentación femenina no está presente únicamente en el ámbito parlamentario, sino que, por el contrario, se replica en diversos espacios de competencia electoral. Así, por ejemplo, al analizar las candidaturas a la presidencia del Perú desde 1956, se puede ver que este ha sido un espacio mayoritariamente masculino. Según la información histórica del JNE, en los 13 procesos electorales realizados entre 1956 y el 2021 hubo un total de 148 candidaturas presidenciales, de las cuales

135 (91%) corresponden a hombres y solamente 13 (9%) a mujeres, como se ve en la tabla 9.

**Tabla 9: Candidaturas presidenciales entre 1956 y el 2021, desagregadas por sexo**

Año	Candidaturas presidenciales		Total
	Número de hombres	Número de mujeres	
1956	3	0	3
1962	7	0	7
1963	4	0	4
1980	15	0	15
1985	9	0	9
1990	8	1	9
1995	13	2	15
2000	9	0	9
2001	7	1	8
2006	17	3	20
2011	11	2	13
2016	16	2	18
2021	16	2	18
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>13</b>	<b>148</b>
<b>%</b>	<b>91%</b>	<b>9%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (InfoGob) JNE  
Elaboración propia.

## **2.2. Hitos en la historia: la aprobación de la Ley de Cuotas de Género en el Perú**

A partir de 1970, el tema de género y participación política de las mujeres se colocó con fuerza en la agenda internacional. Así, alrededor del mundo se organizaron diversos encuentros internacionales con el fin de impulsar el reconocimiento de los derechos de las mujeres.

Durante la década de 1990, como se comentó en el capítulo 1, se realizaron varios de estos encuentros, entre los que destacan el de El Cairo (1994); la Reunión Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Conferencia de Beijing, en Mar del Plata (1994); la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) y el Encuentro de la Unión Interparlamentaria Mundial sobre Equidad de Género, en Nueva Delhi (1997). En todos estos eventos, el Perú tuvo una participación muy activa. En la conferencia de Beijing, el Perú fue representado por una delegación encabezada por Alberto Fujimori, único presidente de una nación que estuvo presente en este encuentro mundial.

En este contexto internacional favorable, en 1994, por impulso del movimiento feminista peruano, se colocó en la agenda legislativa una propuesta de ley para implementar la cuota de género en las elecciones parlamentarias y subnacionales (municipales). Esta iniciativa generó posiciones encontradas, pues un gran número de las y los representantes parlamentarios manifestaron su completo desacuerdo con este tipo de medidas de acción afirmativa.

Entre 1995 y 1997, este debate cobró mucha fuerza. Durante ese período, en medio de una polarización política muy fuerte –en 1993 se había realizado un referéndum nacional que aprobó la nueva Constitución del Perú, la cual enfrentaba serios cuestionamientos–, se conformó un grupo parlamentario no oficial con el propósito de coordinar acuerdos orientados a promover una agenda de género en el Congreso peruano. Este grupo contó con la participación y el apoyo decidido de parlamentarias, así como de parlamentarios, tanto de la bancada oficialista como de la oposición, que tenían como agenda común la promoción de la equidad de género.

El debate parlamentario sobre la Ley de Cuotas se produjo en un escenario con posiciones discrepantes. La mayoría parlamentaria aprobaba el proyecto, pero un sector más conservador se opuso fuertemente. Los argumentos en contra de la ley fueron muy variados: se intentó mostrar que vulneraba los derechos humanos y el equilibrio político intra partidario, entre otros. La excongresista Martha Chávez sostenía que una Ley de Cuotas vulneraba el equilibrio partidario:

Si es que aprobamos la Ley de Cuotas estableciendo un veinticinco por ciento de participación femenina, lo obligamos a prestarse un quince por ciento, o lo obligamos a tener una representación del veinticinco por ciento, que es mayor al porcentaje de su base femenina. Entonces, estar violentando el equilibrio que debe haber en una organización política.

[...] hay partidos que no porque ellos quieran excluir a las mujeres, sino porque las mujeres no piden inscribirse en sus listas, se verían perjudicados (Martha

Chávez Cossio, Diario de Debates del Congreso de la República, 18 de junio de 1997).

Por su parte, el excongresista Arturo Salazar Larraín manifestó que las cuotas atentaban contra el principio de igualdad:

Pongo un caso concreto que ya he planteado en la Comisión de la Mujer: ¿qué pasaría, por ejemplo, con un partido ecologista que, en razón de esta desigualdad llamada formal, tuviese que verse en la obligación de incluir 25% de partidarios de las explosiones nucleares? ¿O en el caso extremo de un partido feminista que tuviese que verse obligado a poner un 75% de candidatos varones? Me parece una desigualdad completa y una verdadera torpeza en el planteamiento de este principio. Yo creo que, por esta vía, por esta puerta falsa, no deberían entrar las mujeres (Arturo Salazar Larraín, Diario de Debates del Congreso de la República, 18 de junio de 1997).

En la misma línea, el excongresista Enrique Chirinos Soto se mostró en contra de la propuesta, basándose en el principio de la igualdad formal, como se observa en la siguiente cita:

En el Perú, las mujeres gozan ya de plena y perfecta igualdad jurídica frente a los varones. Se me dirá «pero lo que está en la ley todavía no está en las costumbres, en la sociedad, en la psicología social» y ello es cierto, todavía nos falta avanzar en ese terreno; pero debemos satisfacernos de lo mucho que se ha avanzado sin necesidad de una Ley de Cuotas (Enrique Chirinos Soto, Diario de Debates del Congreso de la República, 18 de junio de 1997).

Pero a pesar de la fuerte oposición al tema y de las posiciones encontradas, en 1997 se aprobó la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, que establece la

obligatoriedad de incluir en las listas de candidaturas al Congreso de la República un 25% de mujeres. Esta cifra fue incrementada a 30% por la Ley 27387, del 29 de diciembre del 2000.

Paradójicamente, pese a la aprobación de la norma, al parecer la presión política y social que concentró el tema en ese momento impidió que, a nivel nacional, se lograra una comprensión integral de la importancia de incluir la mirada de equidad de género en la producción parlamentaria y en las políticas públicas.

Sin desmerecer lo avanzado, pareciera que, en la elaboración y aprobación de esta norma, se produjeron algunas deficiencias que dificultaron su adecuada aplicación como política pública en la sociedad peruana. De acuerdo con Townsend Diez-Canseco (2007), en primer lugar, el debate se produjo básicamente en el ámbito de las organizaciones feministas. En el proceso de discusión y puesta en agenda no se involucró a los partidos políticos; si bien las y los parlamentarios pertenecían a estos, el debate no llegó al interior de las organizaciones políticas. Tampoco se realizó una discusión amplia en la sociedad, en los medios de comunicación ni con formadores de opinión, lo que generó una gran desinformación entre la ciudadanía. En segundo lugar, el proceso de diseño de la norma tampoco fue el más adecuado. Se pensó únicamente en el porcentaje obligatorio de mujeres en las listas, pero no se tomaron en cuenta otros factores que influyen en la efectividad de la medida, tales como el tipo de lista, los aspectos culturales, las capacidades y la voluntad política de los partidos, etcétera.

Finalmente, el debate de la cuota de género fue un tema coyuntural que tomó mucha fuerza en su momento, pero no se alcanzó una mirada integral de la importancia de esta medida, como lo explica la exministra de la Mujer Miriam Schenone en la investigación realizada por Townsend (Townsend Diez-Canseco 2007: 9).

En resumen, se puede señalar que, frente a un marco internacional muy favorable, y debido a la presencia de parlamentarias y parlamentarios sensibles al tema de género, durante la segunda mitad de la década de 1990 se logró poner en debate, en la agenda política nacional, la necesidad de generar mecanismos para incrementar la presencia de mujeres en los espacios políticos y de toma de decisión. Este debate culminó en 1997 con la aprobación de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en la que se establece una cuota de género del 25% como *mecanismo de acción afirmativa* para promover la mayor presencia de mujeres en los espacios políticos de toma de decisión. Sin embargo, el tema de fondo, la inclusión de las mujeres en todos los espacios de la sociedad –entre los cuales está el espacio político público–, no fue entendido ni incorporado como un asunto integral para promover el desarrollo del país y lograr una democracia más equitativa e inclusiva entre hombres y mujeres; prueba de esto es la subrepresentación femenina en candidaturas uninominales –como alcaldías, gobiernos regionales– y también en los diversos gabinetes.

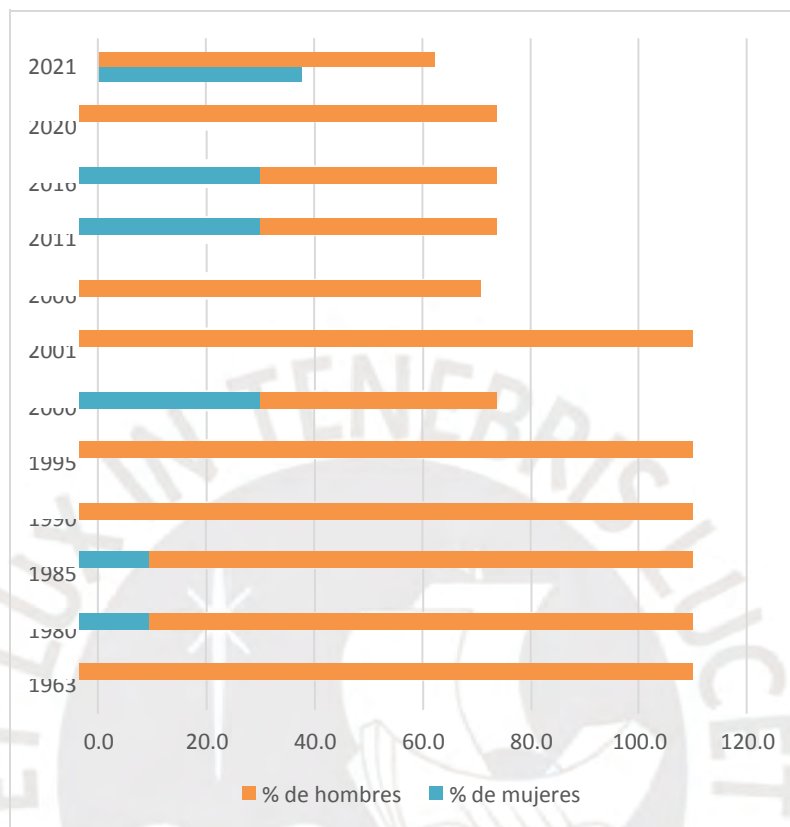
### **2.3. Aplicación de las cuotas de género en las elecciones peruanas**

Desde la aprobación de la Ley 27387, la cuota de género ha sido aplicada en todos los procesos electorales –generales y subnacionales– que se han realizado desde el año 2000. La información oficial de la Defensoría del Pueblo, que hace el seguimiento al cumplimiento de esta cuota en cada proceso electoral, muestra que el nivel de cumplimiento es bastante alto, lo cual se debe –en gran medida– a que su incumplimiento es causal de exclusión de la lista presentada.

Los resultados de la aplicación de la cuota de género en la contienda electoral evidencian un incremento de la presencia de mujeres en el Parlamento, así como en los concejos municipales y los consejos regionales. Según cifras oficiales del Observatorio para la Gobernabilidad (InfoGob) del JNE, en el nivel parlamentario, la presencia de mujeres se ha incrementado sustantivamente del 11% en 1995 al 21,7% en el 2000, primer año en el que se aplicó la cuota de género del 25%. Este porcentaje se ha mantenido en alrededor del 23,0% y el 29,2% en el mejor momento, las elecciones del 2006, como puede verse en la figura 3.



**Figura 3: Porcentajes de congresistas electas/os entre 1963 y el 2021**



Fuente: Estadística Electoral. JNE.

<[http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/1\\_1.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/1_1.pdf)>.

Según las cifras oficiales del JNE, en el ámbito de los gobiernos locales también hubo un importante incremento del porcentaje de mujeres regidoras electas, que pasó de 8,3% en 1995 a 26,4% en 1998 –año en el que se aplicó por primera vez la Ley de Cuotas después de su aprobación en 1997–, y llegó hasta 29,3% en las últimas elecciones subnacionales del 2018. Asimismo, se evidencia que, en el ámbito de los gobiernos regionales –elegidos democráticamente a partir del 2002–, el porcentaje de consejeras se mantiene en promedio en 26,0% a lo largo de estos años.

A pesar de estos innegables avances, es evidente que la cuota de género, que fue concebida como un piso mínimo para la representación femenina, en la práctica funcionó como un techo máximo, razón por la que, a nivel nacional, en ningún caso el porcentaje de mujeres electas ha superado el 30%. En los cargos subnacionales uninominales –presidencias regionales y alcaldías– la situación es aún más crítica, pues el número de mujeres candidatas está por debajo del 7,0%, mientras que el de electas no supera el 4,0% a nivel nacional.

[La cuota] sí sirve, pero tiene dos caras, que son las siguientes: te colocan en la lista, sí, pero en los lugares que quieren. Nunca vas a estar considerada como una primera regidora, como cabeza de lista o entre los primeros lugares.

Militante mujer, exdirigente de partido

[...] entonces, la Ley de la Cuota está perfecta, se cumple; pero se cumple solamente para decir por la ley: «Acá está. Ustedes quieren sus siete candidatas, su 30%, pero no por eso voy a ubicarla, la voy a poner en primer lugar o en segundo lugar y que tenga opción de entrar».

Militante mujer, exdirigente de partido

Los resultados electorales pasados parecían indicar que un factor que podría contribuir a incrementar el número de mujeres electas es contar con una mayor oferta electoral femenina y una mejor distribución en las listas, pues mientras haya mayor número de mujeres candidatas y estén ubicadas en mejores lugares, las posibilidades de que las elijan se incrementarán.

En resumen, se puede afirmar que la aprobación de la Ley de Cuotas de Género ha sido un mecanismo adecuado para promover la mayor presencia de mujeres

en la contienda electoral para puestos de elección popular, sea como regidoras, consejeras o parlamentarias. Sin embargo, en cargos de elecciones uninominales, como alcaldías y gobiernos regionales, la ausencia de mujeres aún no está resuelta, pues la representación femenina no supera el 6% del total de autoridades electas (Defensoría del Pueblo 2019).

Adicionalmente, como se ha mencionado líneas antes, en la práctica las cuotas de género no han cumplido con el espíritu de la norma, pues han sido respetadas únicamente cumpliendo con el porcentaje mínimo obligatorio por ley, pero sin generar mejores condiciones para promover la participación de mayor número de mujeres en la política. Por tanto, no se ha logrado que el bajo nivel de representación femenina sea superado. Esta constatación lleva a pensar en la necesidad de analizar el funcionamiento interno de los partidos, la composición de la militancia, los mecanismos de selección de candidatos, así como las condiciones de las campañas para entender el porqué, con un marco normativo tan favorable, no se logra incrementar con efectividad la presencia femenina en los espacios de toma de decisión.

#### **2.4. Proceso electoral 2021: elección parlamentaria aplicando paridad y alternancia**

El expresidente Martín Vizcarra, en enero del 2019, constituyó una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esta comisión hizo importantes propuestas legislativas orientadas a fortalecer el sistema electoral y el sistema político. Una de estas propuestas fue la paridad y alternancia en procesos electorales,

propuesta que jugó un papel fundamental, pues instaló su debate en la agenda política y pública.

Meses después de haberse instalado el debate de la paridad, ese mismo año, en el Perú se produjo un importante avance: se promulgó la Ley 30996, por la que se aprobó la paridad y la alternancia de género para las elecciones parlamentarias. Según la ley aprobada, esta reforma se «aplicaría de manera escalonada; 40% en 2021, 45% en 2026 y 50% en 2031» (Campos 2021: 26). Unos meses después, en julio del 2020, se produce un nuevo avance. Se aprueba una nueva reforma política que acelera y amplía la aplicación de la Ley de Paridad, como describe detalladamente Campos:

El 23 de julio de 2020 se publicó la ley N° 31030, por la que se modificó la Ley N° 30996 a fin de garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. La nueva ley no solo elimina la aplicación progresiva, sino que la extendió a la lista de candidatos a la presidencia, en la que se elige al presidente y dos vicepresidentes,<sup>3</sup> así como a las listas para elecciones subnacionales<sup>4</sup> y los cargos de la dirigencia de los partidos políticos.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> La Ley 31030 modifica la Ley Orgánica de Elecciones estableciendo que los candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la República solicitan su inscripción en una sola fórmula, la cual debe incluir, por lo menos, a una mujer o a un hombre en su conformación, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre, una mujer o un hombre, una mujer, un hombre.

<sup>4</sup> Según la modificación realizada en la Ley de Elecciones Regionales, las organizaciones políticas que participan en la contienda regional deben presentar una lista para los cargos ejecutivos (candidaturas para gobernación y vice gobernación) y otra para los cargos legislativos (consejerías regionales). La primera lista debe respetar lo criterios de paridad y alternancia, pero adicionalmente en las postulaciones a los cargos para consejerías debe existir la paridad horizontal, es decir de todas las listas que se presenten, la mitad deben ser encabezadas por mujeres u hombres.

<sup>5</sup> La Ley de Organizaciones Políticas establece ahora, respecto de la participación de hombres y mujeres en elecciones del partido político: «En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político,

La paridad y alternancia (Ley 31030) empezó a ser parte de las reglas electorales peruanas a partir de las elecciones generales 2021, cuando fue aplicada por vez primera. En esas elecciones la ley mostro tener una alta efectividad, pues se logró elegir a 49 parlamentarias mujeres (38%), es decir, 10% más que la cifra más alta lograda en años anteriores bajo normativas de cuotas de género. A pesar del importante avance logrado, es necesario destacar que esa cifra récord aún está lejos de la paridad.



---

así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al cincuenta por ciento del total de candidatos».

### **CAPÍTULO 3**

## **PROMOCIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO DESDE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para analizar los esfuerzos por promover una mayor participación femenina en los espacios políticos, es absolutamente necesario observar qué sucede en los partidos y las organizaciones políticas, pues estos juegan un papel fundamental porque actúan como una suerte de filtro que limita el ingreso de las mujeres. Como afirman Llanos et al. (2010), los partidos son los «porteros» que definen quiénes gobernarán el país en los diferentes niveles de decisión política. En el caso particular de las mujeres, se puede afirmar que la manera en que los partidos manejen sus sistemas de democracia interna y transparencia en la toma de decisiones será fundamental para promover –o no– una mayor presencia femenina en los espacios de decisión.

Por eso, es importante reflexionar acerca de cómo se produce la incorporación efectiva de las mujeres en los espacios intrapartidarios de toma de decisión. El estudio realizado por Llanos et al. (2014) evidencia que, en América Latina, la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias conforma un patrón claramente piramidal: mientras ellas representan en promedio el 51% de la militancia partidaria, solo ocupan el 19% de los cargos de dirección y únicamente el 16% de las secretarías generales y presidencias partidarias. Este es un patrón que se mantiene en el tiempo, como se puede observar en los estudios previos realizados por las mismas autoras en el 2010 (Llanos et al.).

En el caso peruano, Llanos (2013) evidenciaba que esa estructura piramidal también estaba presente en las organizaciones políticas peruanas, pues pesar de que las militantes mujeres de los partidos representan alrededor del 48%, únicamente un 19% de ellas forman parte de los comités ejecutivos nacionales (CEN), y solo el 16% ocupan secretarías generales o presidencias de los partidos.

### **3.1. Normativa interna y estatutos**

Tal como se ha señalado, los partidos políticos actúan como una suerte de «filtros» o «porteros» de la democracia, pues se encargan de seleccionar a las personas que participarán en la contienda electoral y que, de ser elegidas, gobernarán el país y definirán la agenda y las políticas públicas. En esa lógica, estas organizaciones son las que pueden intermediar, sea promoviendo o limitando el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres para ser elegidos autoridades y representantes. Por eso es importante que estas organizaciones cuenten con reglas claras, transparentes, democráticas e inclusivas, que favorezcan y garanticen las condiciones para que tanto las mujeres como los hombres puedan participar equitativamente en la vida política partidaria y en la contienda electoral.

Llanos (2013), al revisar los estatutos y la normativa interna de los partidos políticos, evidencian que, en la conformación de la lista para cargos de elección popular, en general se cumplía la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094), vigente

en ese momento, que en su artículo 26 establece textualmente: «En las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político, así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos».

A pesar de esta constatación, en la práctica, según los testimonios de las personas entrevistadas, los partidos no manifiestan una verdadera voluntad política por promover efectivamente la participación de las mujeres en sus organizaciones. Las cuotas son una formalidad, se aplican por imposición normativa y se cumplen únicamente por temor a la sanción legal de retirar de la contienda a las listas que incumplan con la cuota de género.

Claro, [el partido] cumplía con poner un 30% de mujeres, pero es porque estaban obligados por la cuota de género, porque si no, el JNE los sanciona. Pero ¿dónde nos ubicaban? Las mujeres siempre estábamos al final de las listas, nos ponen de relleno solo para cumplir la norma, sabiendo que nunca vamos a ganar.

Mujer exdirigente de partido

Los dirigentes no creen que seamos capaces de tener un buen desempeño político y nos colocan en las listas obligados por la norma. En los lugares donde hay cuota nativa, buscan a una mujer joven e indígena, con eso matan las tres cuotas; lo peor es que la ubican al final, como para que no la elijan.

Parlamentaria

Esta afirmación se refuerza por el hecho de que los partidos no han establecido estrategias o medidas intrapartidarias orientadas a incrementar la efectividad de la cuota. De las siete organizaciones políticas analizadas, solo dos han



incorporado explícitamente el mandato de posición<sup>6</sup> en las listas, estableciendo que de cada tres personas candidatas, por lo menos una debe ser mujer u hombre.

Por otro lado, al analizar las estructuras partidarias, se ve claramente que los hombres ocupan los espacios y puestos claves dentro de sus organizaciones – secretarías generales, secretaría de organización, comités políticos, secretaría de finanzas o economía, etcétera–, mientras que, en la mayor parte de casos, las mujeres son relegadas a las secretarías de la mujer, de asuntos sociales, de imagen; es decir, se les encargan los temas más vinculados al quehacer doméstico, lo que evidencia arraigadas prácticas patriarcales y machistas.

Creen que las mujeres no podemos estar en temas de debate importantes. No nos ven como políticas, nos llaman para hacer tareas domésticas en el partido: preparar las chocolatadas navideñas, limpiar el local, preparar los sanguchitos...

Militante mujer, exdirigente de partido

Finalmente, al revisar las estructuras partidarias se observa que la mayor parte de los partidos cuentan con instancias orgánicas constituidas para promover la equidad de género en el partido, así como la inclusión de más mujeres militantes. Sin embargo, en la mayor parte de los casos se trata de instancias formales que, en la práctica, tienen muy poca relevancia dentro de los CEN. Muchas veces,

---

<sup>6</sup> El mandato de posición determina la ubicación de hombres y mujeres en las listas electorales. A modo de ejemplo, se puede citar el caso argentino, en el que la ley establece que, de cada tres candidaturas en las listas electorales, por lo menos una de las personas debe ser de sexo diferente.

quienes lideran estas instancias ni siquiera son convocadas para participar en la toma de decisiones sustantivas como la definición de candidaturas, el financiamiento, etcétera.

Decirte que esta lista [la lista electoral para las elecciones municipales de Lima del 22 de noviembre de 2013] se armó entre gallos y medianoche, y solamente para aparentar ante el público, ante la militancia, los simpatizantes... A nosotras [las integrantes de la Secretaría de la Mujer] ni siquiera nos llamaron a sentarnos con el Comité Político, ni siquiera para decir cuáles son las personas mujeres que ustedes creen que deben participar. Todo fue a dedo y ahí está la lista, ahí están las representantes de la mujer.

Dirigente de partido, excandidata parlamentaria

La Secretaría de la Mujer no tiene ningún apoyo. Yo he logrado recuperar el espacio que nos han dado, que era un cuarto de depósito sucio, lleno de basura... No nos dan nada de recursos para nuestras actividades, los varones no creen en este tema.

Mujer dirigente de partido

En resumen, se puede afirmar que el funcionamiento orgánico partidario es poco favorable para la actividad política de las mujeres militantes. La mayoría de los partidos han incluido en sus estatutos y su estructura orgánica instancias para la promoción de la mujer; sin embargo, en la práctica cotidiana estas no son tomadas en cuenta para la toma de decisiones. Son, sobre todo, instancias formales que se crean para mostrar que el partido incluye a las mujeres en su quehacer.

### 3.2. Roles de hombres y de mujeres en los partidos políticos

Las cifras oficiales del Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del JNE (2021b) muestran que un alto número de mujeres militan en diversos partidos políticos. Entre el 2011 y el 2021, el promedio de mujeres afiliadas a organizaciones políticas representaba alrededor del 50% de la militancia partidaria. Sin embargo, al comparar esta cifra con la de mujeres que ocupan cargos directivos, se observa que no hay una correspondencia equilibrada entre ambas, pues la presencia femenina en las directivas partidarias solo alcanza en promedio el 29%. Las políticas entrevistadas consideran que esas brechas están vinculadas con comportamientos machistas y excluyentes que persisten dentro de sus propias organizaciones partidarias:

Los hombres son una argolla muy cerrada... Y ellos, así no sepan, nada, asumen cargos; las mujeres no. Son pocas las mujeres que candidatean y se pelean por tener cargos dentro del partido.

Candidata parlamentaria por Áncash

La ausencia de mujeres directivas también es por el machismo, creen que las mujeres no sabemos, no podemos... En algunos lugares hay apertura, pero en otros no. Por ejemplo, a nivel nacional tenemos solo dos mujeres secretarías provinciales.

Candidata parlamentaria por Puno

Por otro lado, después de haber analizado las estructuras formales, es importante conocer los mecanismos informales y las prácticas cotidianas que operan en los partidos. Los testimonios de mujeres políticas dejan en evidencia que, al interior de estas organizaciones, se mantiene una fuerte cultura patriarcal

en la que existen roles definidos tanto para hombres como para mujeres. Estos roles reproducen patrones sociales muy arraigados, según los cuales los quehaceres domésticos son considerados tradicionalmente como «tareas de mujeres», mientras que a los varones se les asignan tareas productivas vinculadas a la toma de decisiones, el manejo de poder, el manejo financiero, etcétera.

En la gran mayoría de los partidos analizados, las mujeres no ocupan puestos claves ni con poder de decisión. Aquellas mujeres que forman parte de los comités ejecutivos habitualmente son ubicadas en las secretarías de asuntos sociales, de la mujer, etcétera.

Cuando tenemos actividades sociales –como las chocolatadas para la Navidad, actividades pro fondos, etcétera, etcétera– nos ponen en primera fila. Pero cuando hay que tomar decisiones claves como ir o no en alianzas, definir candidaturas, etcétera, etcétera, no se acuerdan de que existimos.

Exdirigente nacional mujer de Lima

Cuando nos reunimos y necesitamos tomar nota de los acuerdos, inmediatamente los compañeros varones me miran y piden que yo sea la secretaria porque, según ellos, tengo linda letra... Yo lo podría hacer, pero no estoy de acuerdo en que siempre sean las mujeres las que hagamos este trabajo. Yo les he dicho: «Compañero, ¿por qué no toma nota usted? También tiene manos y, además, su letra es mejor».

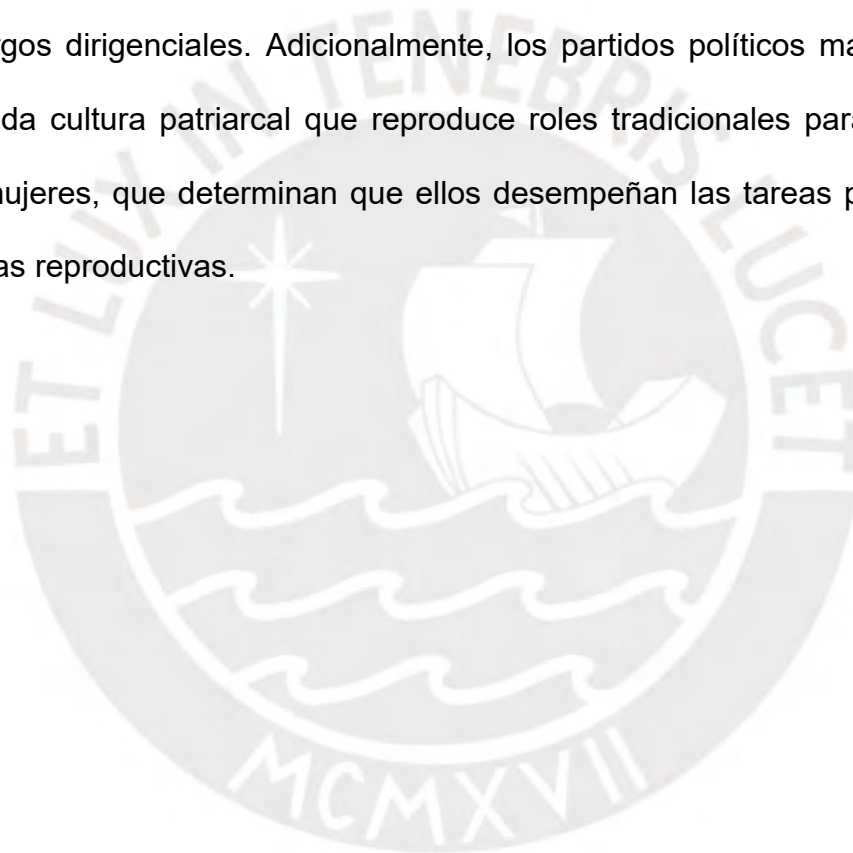
Candidata parlamentaria de Lima

Para las elecciones generales del 2011, fuimos dentro de una alianza electoral. Los que negociaron fueron solo hombres; nos dieron solo cinco

cupos para el partido y dicen que pidieron que los cinco sean hombres... ¡eso no es verdad! Ellos son argolleros.

Candidata parlamentaria de Lima

De estos testimonios se puede concluir que, en el caso de los partidos políticos peruanos, la afirmación que a más poder hay menos mujeres (Llanos et al. 2010) sigue siendo una realidad, pues, como ya se ha dicho, pese a que la militancia femenina está en alrededor del 50%, las mujeres solo ocupan cerca del 29% de los cargos directivos. Adicionalmente, los partidos políticos mantienen una arraigada cultura patriarcal que reproduce roles tradicionales para hombres y para mujeres, que determinan que ellos desempeñan las tareas productivas y ellas, las reproductivas.



## **CAPÍTULO 4**

### **FACTORES QUE IMPACTAN EN LA ELECCIÓN DE MUJERES**

#### **4.1. Definición de candidaturas: ¿hay equidad en la selección de candidatos y candidatas?**

Como se ha detallado en el capítulo 2, la Ley de Partidos Políticos –Ley 28094, vigente hasta el 2019– estableció la obligatoriedad de implementar mecanismos de elección interna en los partidos, tanto para escoger a las personas que serán dirigentes como para determinar a las que serán candidatas a autoridades y representantes en los diferentes procesos electorales. En esta misma ley se contempla la posibilidad de incluir en las listas electorales un porcentaje de candidaturas designadas directamente por el partido, que son conocidas como «invitadas» o «invitados».

El 23 de julio del 2020 se publicó la Ley 31030, que obliga a las organizaciones políticas a presentar listas electorales con paridad y alternancia de género. Entonces, de acuerdo con el marco normativo vigente, las organizaciones políticas deben realizar procesos democráticos para la elección de candidatos/as, y deben construir sus listas electorales con paridad y alternancia de género. Formalmente, las organizaciones políticas cumplen con la normativa vigente y eligen a sus candidatos en elecciones internas; en caso contrario, las listas presentadas pueden ser tachadas por el JNE por no aplicar la norma adecuadamente. Así, todas presentan, ante los órganos electorales correspondientes, los padrones y la información que da cuenta de cómo se han

llevado a cabo estos procesos de democracia interna, cumpliendo con la norma. Sin embargo, los testimonios de militantes y candidatas entrevistadas parecen indicar que, en la práctica, las elecciones internas son realizadas únicamente como una formalidad para cumplir con la norma, pero presentan serias deficiencias y no cumplen con el objetivo de esta, pues, en muchos casos, los resultados no son respetados y culminan con la inclusión de candidatas y candidatos «invitados» que ocupan puestos elegibles, lo que va en desmedro de las y los militantes que ganaron nominaciones en las elecciones internas.

Me es lamentable decirte que esta lista que han hecho ha sido entre gallos y medianoche, y solamente para aparentar ante el público, ante la militancia, los simpatizantes... Todo fue a dedo y ahí está la lista, ahí están las representantes de la mujer.

Candidata provincial

Bueno, lamentablemente ellos se amarran, se someten a una elección interna aparente, porque se tiene que dar por la Ley de Partidos. Pero con los resultados te dicen: «Lo siento, pero no puede entrar esa señora porque aquí ya ha definido el partido».

Candidata provincial

Además, también hay trafa en los partidos, yo he visto «anforazos» en las elecciones internas. ¿Cómo puede suceder eso? Cuando yo competí, me cambiaron los resultados, me quitaron votos; aun así gané, pero es muy duro... Muchas veces, la dirigencia nacional impone a sus candidatos a dedo, hay un gran machismo desde el CEN.

Dirigente partidaria

Todas las personas entrevistadas afirmaron que las decisiones partidarias son tomadas en Lima por los CEN, muchas veces en contra de las decisiones de los comités provinciales. Según afirmaron las entrevistadas, no es raro identificar prácticas cotidianas poco transparentes, que vulneren la democracia interna y el principio de representación. En ese marco, la presencia de mujeres en las listas electorales puede quedar supeditada a la buena voluntad de la dirigencia o a que cuenten con un influyente «padrino» o «madrina» que abogue por ellas. Considerando que la mayor parte de dirigentes nacionales son hombres, no es raro que estos «amarres» se hagan para favorecer a los militantes varones.

No sé cómo fue la negociación, pero me parece que se negociaron más los cupos de Lima que de provincias. Desde Lima se hizo un «reparto» de cupos para hombres y mujeres por ciudades. Entonces, claro, ya la dirigencia nacional te abre camino, te deja cupos abiertos o no... generalmente hay más cupos para hombres.

Parlamentaria electa

Al indagar por los criterios que han primado en el proceso de selección de candidatos y candidatas, de acuerdo con los testimonios de mujeres políticas entrevistadas, hay indicios que podrían indicar que los resultados de las elecciones internas no son absolutamente transparentes y que, muchas veces, no han respetado los resultados de las elecciones internas. Todas las entrevistadas han coincidido en afirmar que son tres los factores determinantes en la elección de candidatas y candidatos: (i) ser empresario o empresaria, (ii) contar con suficientes recursos para aportar a la campaña y (iii) ser una persona mediática o tener acceso a medios de comunicación.



Me parece que primó que sean empresarios, que tengan dinero y que tengan acceso a medios de comunicación. En Lima armaron las listas con todos los nombres de precandidatos, la comisión política. Parece –eso dicen, pero no me consta– que allá han pagado para estar en la lista.

Candidata parlamentaria, secretaria provincial departamental

¿Qué criterios han primado? Aparentemente, dicen estar mejor preparados. La verdad que no sé qué es estar mejor preparado: ¿el apellido?, ¿tener más dinero?, ¿tener a los medios de comunicación o salir en los periódicos?

Secretaria nacional de la Mujer

Yo nunca he estado en esa negociación desde Lima, pero sé, por ejemplo, que invitan a candidatos que ofrecen apoyo con el espacio en medios. Por ejemplo, hay un señor que tiene varios medios en provincia y ha sido candidato. Se negocian invitados con recursos, empresarios o a gente de éxito, pero que además tenga dinero para la campaña.

Militante partidaria

Adicionalmente, muchas de las mujeres que son incluidas en las listas como «invitadas» –es decir, que no son militantes partidarias– son figuras mediáticas, conocidas públicamente por su desempeño en diversas áreas lejanas de la política: deportistas, artistas, periodistas, etcétera.

El partido necesita llevar a gente conocida para que «jale votos». La mayor parte de candidaturas de gente de la farándula son de mujeres; se invita a voleibolistas, artistas... Lo malo es que ellas quitan el lugar a mujeres del partido; entonces, muchas veces las mujeres que trabajan por el partido nunca son candidatas.

Secretaria provincial de la Mujer

Por otro lado, las entrevistadas reconocen que es necesario atraer a personas aliadas que apoyen y aporten a la campaña, y para ello los hombres cuentan con más habilidades y están en situación de ventaja: los «espacios de negociación donde se habla de dinero» son menos amigables y cotidianos para las mujeres, a quienes se les hace muy difícil entrar en este tipo de juego porque no están habituadas.

Nosotras no vamos con ellos a un bar, no vamos a tomar un whisky, no les ofrecemos hacer negocios... Creo que las mujeres somos más transparentes, nos cuesta más ese tipo de «negociaciones».

Candidata parlamentaria, secretaria de organización provincial

Adicionalmente, en el imaginario colectivo, aún se percibe que la política es un espacio natural para los hombres.

En conclusión, los testimonios de las mujeres entrevistadas parecen indicar que, en la definición de candidaturas parlamentarias, han pesado fuertemente tres aspectos ajenos a la filiación partidaria y la ideología, como son los recursos económicos, la vinculación a los medios de comunicación y la pertenencia al mundo empresarial. Esta situación afecta negativamente a las y los militantes partidarios, quienes perciben que las posibilidades de integrar listas electorales están estrechamente relacionadas con el poder económico o mediático, y sienten que, a pesar de tener una larga permanencia en sus partidos, sus posibilidades de convertirse en candidatos o candidatas –y, eventualmente, en autoridades o representantes– disminuyen o desaparecen debido a la elección

de «invitadas» o «invitados» no partidarios, que no pasan por un proceso de elección interna, pero tienen recursos.

Todas las mujeres con larga trayectoria política que fueron entrevistadas afirmaron que muchas veces han estado tentadas a abandonar sus canteras para integrar otras agrupaciones en las que tenían mayores posibilidades de hacer carrera política. Sin embargo, justamente por ser militantes con larga trayectoria, han pesado en ellas los principios y la lealtad, y han permanecido en sus partidos. Por otro lado, las mujeres con menos trayectoria partidaria, efectivamente, han tenido una alta rotación partidaria, pues han participado hasta en tres partidos políticos diferentes.

#### **4.2. Ubicación en las listas: impacto de la alternancia en la representación femenina**

De acuerdo con la normativa vigente, para las elecciones parlamentarias, el sistema electoral peruano contempla listas electorales cerradas, no bloqueadas, y doble voto preferencial.<sup>7</sup> Con el voto preferencial, en teoría, la ubicación de los candidatos y las candidatas en las listas no es determinante para la elección, pues estas posiciones podrían reordenarse de acuerdo con la voluntad del electorado. Schmidt (2004), sobre la base de las evidencias de algunos países latinoamericanos, sostenía que las mujeres podrían tener éxito con la aplicación

---

<sup>7</sup> La Ley 30996, publicada en el 2019, eliminó el voto preferencial en el proceso de elección de candidatos al cargo de congresista de la República partir de las elecciones generales del 2026; sin embargo, este fue aplicado hasta el 2021.

de listas abiertas o desbloqueadas y voto preferencial. Sin embargo, años después, una serie de autores (Jones 2008; Archenti y Tula 2008; Llanos et al. 2010) señalaban que la legislación que determina ubicación en las listas o la alternancia potencia la elección de mujeres cuando es aplicado en listas cerradas y bloqueadas. Las autoras concluyen que este tipo de lista electoral tiene mayor efectividad para lograr resultados que se acerquen a la cuota mínima establecida o a la paridad (dependiendo de la medida que se aplique).

Por otro lado, como se ha señalado antes, diversos análisis realizados indican que la ubicación en las listas es un factor importante en los resultados electorales. Según lo señala Tuesta Soldevilla (2013), en la medida en que las y los candidatos se ubican en lugares inferiores, cuentan con menos posibilidades de ser elegidos (con raras excepciones). En general, la posibilidad de que las mujeres sean elegidas se incrementa en la medida en la que se ubiquen en el tercio superior de las listas (Ayala et al. 2020).

En ese marco, es importante saber cómo se confeccionan las listas para entender las dinámicas partidarias que favorecen o limitan la participación activa de mujeres políticas. De acuerdo con el marco normativo vigente, la tarea de definir la ubicación en las listas debería ser realizada a partir de los resultados de las elecciones internas; sin embargo, las prácticas partidarias parecen no ser así. La información recabada en las entrevistas a las mujeres políticas parece indicar que los mecanismos de democracia interna han estado muy poco institucionalizados y, en ese marco, las decisiones finales en este tipo de

procedimientos son tomadas por las cúpulas partidarias y dependen estrechamente de la voluntad de las personas que las integran, así como de la red de relaciones o afinidades con las que cuentan los candidatos o candidatas. Así, se puede concluir que los mecanismos de democracia interna para definir la ubicación en las listas no están funcionando de manera adecuada, y muchas veces los resultados de las elecciones internas realizados entre el 2011 y el 2020 no se han respetado. La mayor parte de las entrevistadas afirman que, generalmente, este tipo de decisiones –fundamentales para el fortalecimiento partidario y la dinámica electoral– son tomadas desde Lima y no dialogan necesariamente con las opiniones de las dirigencias provinciales o regionales.

En reunión provincial se definió quiénes conformarían las listas en mi departamento. Sin embargo, en Lima, contraviniendo los acuerdos y las normas partidarias, sacaron una directiva que decía que cualquier militante, simpatizante, podía inscribir sus listas de precandidatos con el pago previo correspondiente, 200 soles por persona. Se presentaron 17 listas y entre toda esa gente armaron la lista definitiva con 5 personas. Yo pensé que mi lista de 5 precandidatos sería la elegida, pero no fue así; de mi lista solo entré yo.

Candidata parlamentaria, dirigente provincial

Mi lista ganó las elecciones internas, pero desconozco cómo ha sido la selección final; la comisión política eligió no sé cómo. El número 1, 2 y 3 fueron invitados, hombres; la 4 es una mujer que no vive aquí; y a mí me pusieron como número 5, era la única militante que vivía en mi departamento.

Candidata parlamentaria, secretaria provincial departamental

Yo gané las elecciones internas y me dijeron que tenía el número 1 de la lista. Mandé a hacer toda mi propaganda –polos, afiches, banderolas– y empecé a hacer campaña por lo menos un mes antes de la inscripción de la lista. Cuando la inscribieron [la lista] me enteré de que me habían cambiado de puesto: tenía el número 3. Ni siquiera me avisaron, me enteré al ver la lista oficial publicada, ¡eso no se hace!

Candidata parlamentaria, secretaria provincial departamental

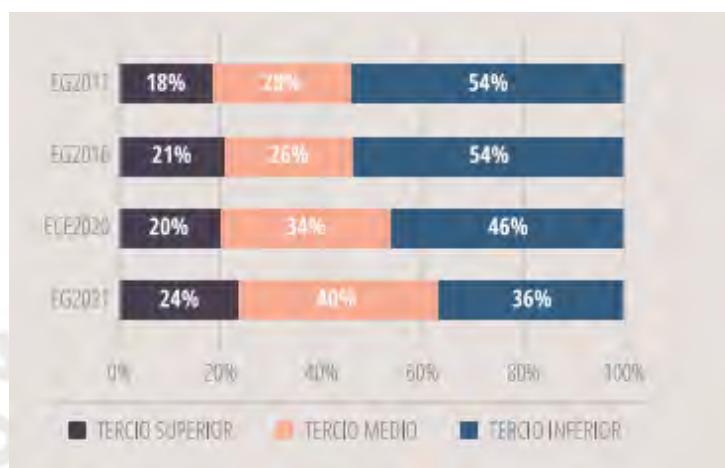
Los poderes fácticos que operan en el ámbito político están íntimamente ligados entre sí, tanto en el momento de definir las candidaturas como de ubicarlas en las listas. Los testimonios recogidos evidencian, como ya se ha señalado, que hay tres criterios de mucho peso en este proceso: contar con recursos económicos, estar vinculado a los medios y pertenecer al mundo empresarial.

En síntesis, la información recabada parece indicar que la ubicación de las y los candidatos en las listas no se ha basado en criterios de democracia interna, sino más bien en decisiones tomadas por las cúpulas partidarias, que muchas veces responden a los intereses de poderes fácticos. En este proceso, prima la posición que toma la dirigencia partidaria nacional, que no dialoga necesariamente con las dirigencias subnacionales. Muchas veces, ambas instancias mantienen opiniones discrepantes, pero en todos los casos las mujeres son ubicadas en puestos que no cuentan con muchas opciones.

En las últimas elecciones generales del 2021, de acuerdo con la reforma electoral promulgada en el 2019, se ha aplicado la alternancia de género en las listas electorales. En consecuencia, ha habido un importante incremento de

mujeres ubicadas en el primer y segundo tercio de las listas presentadas al Congreso, como puede verse en la figura 4:

**Figura 4: Ubicación de mujeres presentadas en listas al Congreso entre el 2011 y el 2021**



Fuente: Perfil Electoral 6. Infogob. Observatorio para la Gobernabilidad. DNEF/JNE.

Sin embargo, a pesar de este importante avance, hay que resaltar que los encabezamientos de las listas aún han sido mayoritariamente masculinos. Así, pues, los resultados de las elecciones generales del 2021 muestran que, de los 130 congresistas electos/as, 65 (el 51%) postularon con el número 1, de los cuales 16 fueron mujeres y 49, hombres. En estas elecciones, la efectividad de las mujeres para conseguir una curul fue 27,1%, más alta que la de los hombres, con una eficiencia de 23,9 %, como se puede ver a continuación:

**Tabla 10: Efectividad electoral desagregada por sexo**

	Mujeres	Hombres
Número de candidatas/os que encabezaron listas	59	205
Número de electos/as	16	49
Efectividad	27,1%	23,9%

Fuente: Base de datos. Observatorio para la Igualdad (JNE) <<https://infogob.jne.gob.pe/BaseDatos>>. Elaboración propia.

Adicionalmente, como se puede ver en la tabla 11, de los 130 congresistas electos/as en el 2021, 99 (76,15%) tuvieron los números preferenciales 1 o 2. El porcentaje de mujeres en esas ubicaciones se incrementó significativamente con respecto a las elecciones anteriores, pues pasó a 40%, es decir, 14 puntos por encima del porcentaje del 2020 –que había sido el porcentaje más alto durante los últimos 10 años–. Esta información es un indicio muy fuerte de que estar ubicado en los primeros lugares de las listas parlamentarias incrementa las posibilidades de ser electo o electa, como se mencionó anteriormente.

**Tabla 11: Congresistas electos/as en el 2021 que postularon con voto preferencial 1 o 2**

Congresistas electos/as con número preferencial 1 o 2							
Año	Número 1		Número 2		Total	Porcentaje total	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	H y M	Mujeres	Hombres
2011	8	41	3	29	81	14	86
2016	11	38	5	23	77	21	79
2020	8	53	16	17	94	26	74
2021	16	49	24	10	99	<b>40</b>	60

Fuente: Base de datos. Observatorio para la igualdad (JNE) <<https://infogob.jne.gob.pe/BaseDatos>>. Elaboración propia



Los resultados electorales del 2021, por lo tanto, parecen indicar que la alternancia favorece la elección de mujeres al crear la obligatoriedad de ubicarlas en los primeros lugares de las listas.

#### **4.3. Gastos y financiamiento de campañas**

Como lo señalan Llanos y Nina (2021), el acceso a financiamiento para sostener sus campañas parece ser una de las barreras más importantes que enfrentan las mujeres que participan en competencias electorales.

Estudios realizados en América Latina evidencian que existe una importante brecha de género en el acceso al financiamiento privado para campañas electorales, que afecta principalmente a mujeres (Muñoz y Freidenberg 2018). Los efectos se agudizan cuando las nominaciones se presentan en listas abiertas o desbloqueadas, pues cada candidata está obligada a conseguir recursos para su campaña personal.

En el Perú, las investigaciones realizadas han evidenciado que esas brechas son significativas. El estudio realizado por Dador et al. (2007) mostró que en las elecciones generales del 2006, los gastos de campaña destinados a la compra de propaganda y publicidad en medios de comunicación fue 4,7 veces mayor para hombres que para mujeres. Esta diferencia se mantuvo de manera muy similar en las elecciones del 2011, cuando se evidenció que los candidatos gastaron cuatro veces más recursos que las candidatas (Tello y Llanos 2012).

En las elecciones del 2020, este fue un factor importante para el resultado electoral, como afirman Llanos e Incio (s/f: 44): «El acceso al financiamiento privado en las elecciones de 2011 era un factor que daba mayores posibilidades de acceder a un cargo parlamentario». Adicionalmente, las mujeres presentan una diferencia notable en su capacidad de solicitar y recibir recursos para realizar campañas. En ese mismo estudio, los autores señalan que, generalmente, las campañas de las mujeres son austeras y se realizan con financiamiento de su patrimonio personal. Los estereotipos y sesgos de género agudizan este problema, pues, debido a patrones culturales preconcebidos, los potenciales aportantes de las campañas electorales parecen confiar más en el éxito de los candidatos varones que de las candidatas mujeres:

Cuando la gente de mi equipo salió a buscar apoyo, un empresario les dijo: «Ella es buena política, habla muy bien en la radio, tiene buenas propuestas e ideas... pero lo malo es que es mujer».

Candidata parlamentaria, secretaria provincial departamental

Entre hombres hablan con otros códigos, muchas veces las negociaciones se hacen entre tragos, en bares... Para una mujer eso no es dable.

Candidata parlamentaria, secretaria provincial departamental

En las elecciones del 2021, según los reportes presentados a la ONPE (Portal de Claridad, 2021), se gastaron 7 420 457 soles en las campañas de los y las candidatas/os de los partidos que lograron pasar la valla electoral y, por lo tanto, obtuvieron curules en el Congreso. De esos recursos, 73,5% corresponden a gastos de candidatos; y 25,7%, de candidatas.

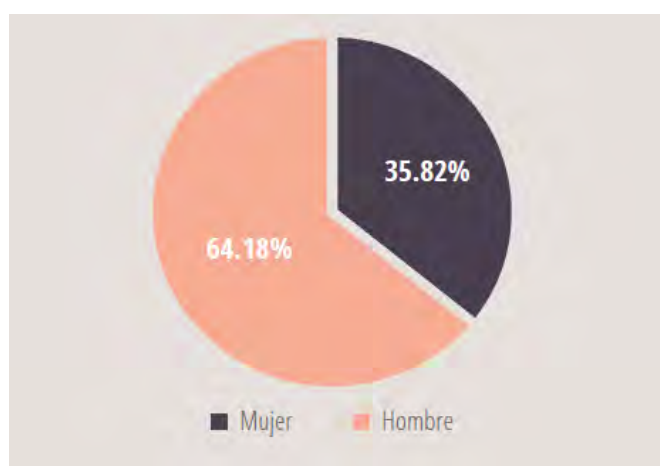
El análisis realizado por Llanos y Nina (2021) señala que, de las 20 candidaturas congresales que reportaron mayores gastos de campaña, 9 son de hombres y 11, mujeres. De los 9 hombres, solamente 3 fueron electos y 6 no; en el caso de las mujeres, 4 lograron una curul y 7 no lo hicieron. Las autoras sugieren que los indicios hallados parecen indicar que el invertir más en una campaña no necesariamente garantiza que se obtenga una curul; sin embargo, carecen de información suficiente para corroborar este indicio.

#### **4.4. Publicidad y exposición en medios**

En el 2019, se logró aprobar la reforma constitucional (Ley 30905) que prohíbe la contratación de publicidad privada en medios de comunicación, con la apuesta de disminuir gastos de campaña y generar una competencia más equitativa entre candidaturas. Esta reforma se ha aplicado en el Perú en las elecciones generales del 2020 y del 2021.

En un proceso electoral en el que candidatos y candidatas están impedidos de contratar propaganda política en medios de comunicación –radio, televisión y prensa escrita–, la exposición mediática en espacios no pagados cobra especial importancia. En las elecciones generales del 2021, el JNE realizó un monitoreo de medios durante el último mes de campaña en la ciudad de Lima. Sus resultados muestran que la cobertura que recibieron las mujeres candidatas fue 36%, mientras que sus pares hombre, 64% (JNE, 2021).

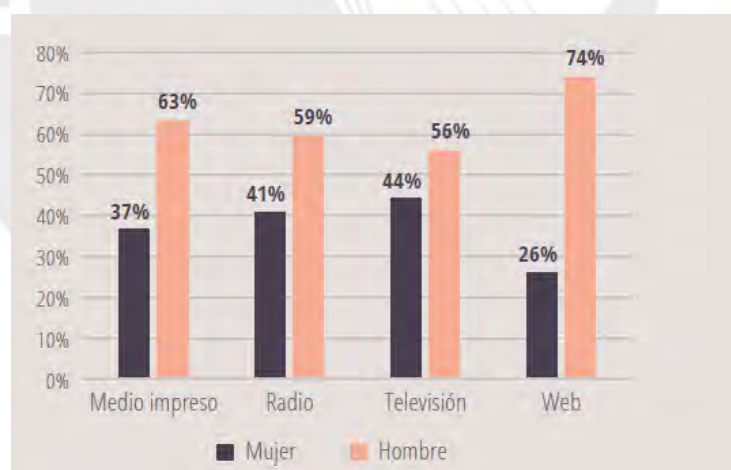
**Figura 5: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2021, según sexo**



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones, Monitoreo de medios EG 2021. Elaboración: Línea de Investigación-DNEF/JNE.

Esta cobertura mediática inequitativa para hombres y mujeres se mantiene en los diferentes tipos de medios, como puede se observa en la figura 6.

**Figura 6: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2021, según sexo y tipo de medio**

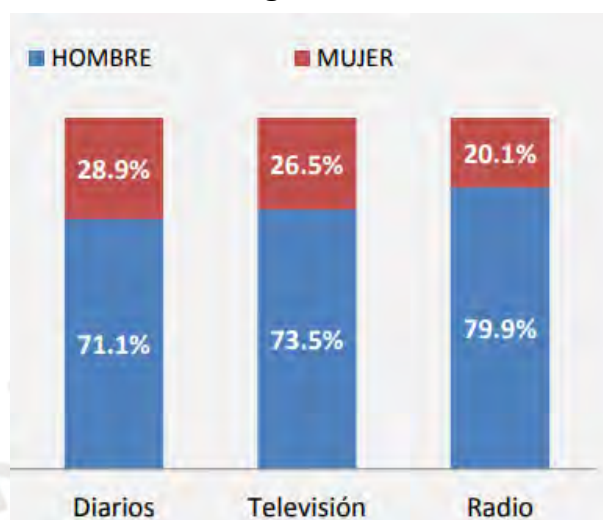


Fuente: Monitoreo de Medios EG 2021. DNEF/JNE.

En campañas electorales anteriores se realizaron estudios de monitoreo de medios, y si bien las metodologías usadas no son las mismas, los resultados pueden ser un indicativo importante para tener una aproximación sobre la

manera como los medios desempeñan realizan la cobertura mediática a candidatos y candidatas.

**Figura 7: Cobertura mediática a candidaturas congresales en el 2016, según sexo**



Fuente: Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática a las Elecciones Generales del 2016. DNEF/JNE.

Finalmente, el estudio de IDEA Internacional y ONU-Mujeres (2012: 20) evidencia que, en el Perú, la cobertura que los medios brindan a los candidatos hombres corresponde al 74,3%, mientras que a las candidatas mujeres, al 25,7%.

Esta información histórica indica que, permanentemente, la cobertura en medios ha sido menor para las candidatas que para los candidatos, lo cual la ha convertido en un factor que puede obstaculizar el desempeño electoral de mujeres.

Por otro lado, además de analizar cuánta cobertura reciben los candidatos y las candidatas, es importante observar también el tipo de cobertura que se les otorga. García Beaudoux (2017) indica que los medios de comunicación siguen

siendo un espacio hostil para las mujeres políticas, donde los estereotipos de género están muy presentes. Estudios realizados en el Perú parecen indicar que en los medios se mantiene una clara connotación sexista y se sigue vinculando a las mujeres con las labores reproductivas y el ámbito doméstico; los hombres, por el contrario, son relacionados con el ámbito productivo y se considera que están mejor preparados para la política, como lo señala el estudio realizado por IDEA Internacional y ONU-Mujeres (2012). Esta información coincide con lo manifestado por varias de las mujeres políticas a las que se entrevistó:

Los periodistas me preguntan siempre por el precio del pan, por mis hijos, por temas de la casa... ¿Por qué no les hacen esas preguntas a los hombres?

Candidata parlamentaria, secretaria nacional

Un periodista me dijo: «Pobres su esposo y sus hijos. Usted los abandona para salir y hacer campaña todo el día, esa no es su tarea; las mujeres deben cumplir con sus labores de la casa antes que nada».

Candidata parlamentaria, secretaria nacional

Finalmente, uno de los temas más negativos y que desincentiva con mucha fuerza una participación política más equitativa es la facilidad con la que la presencia y el desempeño de las mujeres en la escena política puede tomar una connotación sexual que, con mucha frecuencia, es usada para construir historias sentimentales imaginarias. Esto no sucede con los varones, razón por la cual es lógico pensar que este factor responde a la cultura machista y patriarcal que aún persiste en el ámbito sociocultural.

Las mujeres estamos en desventaja no solo económica, sino que se meten con nuestra vida personal, con nuestros hijos. Nos difaman, nos inventan amantes; esto no sucede con los hombres.

Candidata parlamentaria

El problema es que cualquier cosa que hagan las mujeres lo muestran como relacionado con temas sexuales y sentimentales. Si salimos a buscar recursos, dicen: «¿A cambio de qué será?». Si salimos en campaña hasta muy tarde, insinúan que algo malo hemos estado haciendo. Si te ven con el candidato a alcalde durante la campaña, dicen que eres su amante. Es muy terrible.

Parlamentaria electa

Yo había ganado mi espacio en el partido; iba a las asambleas y la gente me escuchaba y hacía caso. Salíamos a campo a realizar la estrategia de campaña. Un día, un compañero me agarra del brazo y me dice: «Hoy día salimos a campo; entonces, hoy me toca». ¡Los otros compañeros habían dicho que cuando salíamos al campo, me acostaba con ellos! Yo los emplacé allí mismo, en público. Se quedaron calladitos.

Candidata parlamentaria

## CONCLUSIONES

- Las cuotas de género aplicadas en el Perú entre el 2000 y el 2020 tuvieron como principio incrementar la oferta electoral de candidatura de mujeres a, mínimamente, 30%, con el objetivo de aumentar el número de elegidas. Y aunque, efectivamente, la norma se ha aplicado desde su aprobación, en la práctica no se ha logrado cumplir con su espíritu, pues permanentemente este porcentaje ha sido considerado como el máximo límite para candidaturas femeninas. Como resultado, se ha logrado un incremento muy importante del

porcentaje de mujeres parlamentarias, del 10% (en 1995) hasta el 29% (en el 2006); sin embargo, no se logró superar nunca el 30% de parlamentarias electas.

- La Ley de Paridad y Alternancia surge como una respuesta a la persistente brecha de género en el acceso a los puestos y espacios de toma de decisiones. Aunque la cuota del género fue un hito fundamental para las mujeres y la política, en 20 años de aplicación esta no mostró un impacto mayor ni continuidad como política pública, pues, en la práctica, parece haber funcionado como un techo en términos de postulación de mujeres candidatas.
- El debate de la paridad y alternancia se presentó como una ventana de oportunidad en medio de un contexto de confrontación muy fuerte entre ejecutivo y legislativo. En este contexto complicado, los elementos que jugaron un papel fundamental para su aprobación fueron las acciones de difusión e incidencia que realizaron los integrantes de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política; la voluntad política del ejecutivo, especialmente del expresidente Vizcarra; la persistencia del movimiento feministas y organizaciones de mujeres; así como la presión social y mediática favorable.
- El 2021 fue un año clave en lo que a representación parlamentaria femenina se refiere, pues, en las elecciones generales de ese año, se aplicó por primera vez la Ley 31030, que reguló la paridad. Se puede afirmar que la



efectividad de la norma fue alta, ya que logró incrementar en 10 puntos el porcentaje de mujeres parlamentarias, que subió de 28% (porcentaje logrado en la elección previa, cuando estaba vigente la cuota de género del 30%) a 39% (49 parlamentarias mujeres electas). Sin embargo, este porcentaje aún dista de la paridad real y todo pareciera indicar que la regular efectividad de la norma está vinculada a la permanencia del voto preferencial.

- En el contexto peruano, la ubicación al inicio de una lista electoral parece ser un factor que incrementa las opciones de ganar una curul. Así, pues, en las elecciones del 2021, de los 130 congresistas electos/as, 51% (65 personas) ocuparon el número 1 de sus listas (59 hombre y solo 16 mujeres).
- Todas las listas electorales presentadas en las elecciones generales del 2021 tuvieron una composición paritaria y cumplieron con la alternancia. Sin embargo, al analizar información detallada acerca del encabezamiento de las listas, se observa que las listas parlamentarias encabezadas por mujeres (22%) son bastante menos que las encabezadas por hombres (78%). Esto parece indicar que, cuando la ley no los obliga a hacerlo, los partidos políticos aún tienen resistencias a presentar una oferta electoral equilibrada y equitativa.
- Las candidatas parlamentarias que han sido cabezas de lista de partidos que lograron pasar la valla electoral, tuvieron niveles de eficiencia mayores (27,1%) que sus pares hombres (23,9%).

- Si bien los avances logrados en el nivel parlamentario son fundamentales, es importante no perder de vista que los cargos de representación en los ejecutivos regionales y municipal aún permanecen y persisten en niveles muy altos de subrepresentación femenina. Y aunque el trabajo aquí desarrollado no se vincula con este nivel de gobierno, es fundamental mencionarlos, pues constituye uno de los retos pendientes para el fortalecimiento de la democracia peruana.
- Al parecer, las prácticas partidarias para definición de candidaturas no siempre han respondido a criterios de democracia interna, sino más bien a decisiones tomadas por las cúpulas partidarias. En procesos pasados, las mujeres han sido las más afectadas, pues se sacrifica su participación para dar espacio a candidaturas de personas que son más mediáticas o cuentan con más recursos.
- En la definición de candidaturas parlamentarias, pesan fuertemente tres factores ajenos a la filiación partidaria y la ideología: los recursos económicos, la vinculación con los medios de comunicación y la vinculación con el mundo empresarial. Estos criterios se combinan con una clara preferencia por los hombres políticos frente a las mujeres políticas.

- El financiamiento de campañas políticas de candidatos y candidatas no mantiene criterios de equidad. Por el contrario, se han evidenciado inequidades que persisten en el tiempo.
- La cobertura mediática aún es inequitativa para hombres y mujeres. Los estudios realizados evidencian que ellos tienen ventaja en este campo. Adicionalmente, los medios mantienen estereotipos de género y patrones sexistas que transmiten mensajes que deslegitiman o debilitan las candidaturas de mujeres.



## RECOMENDACIONES

Como se ha detallado en el documento, la Ley 31030 que reguló la paridad ha tenido un alto nivel de efectividad tanto para incrementar el número de mujeres en lugares expectantes de las listas y como también en los resultados electorales. Con la aplicación de la esta ley en el año 2021 se ha logrado tener un 38% de mujeres parlamentarias, cifra más alta de parlamentarias en la historia peruanas. Sin embargo, esos resultados aún están lejos de la paridad, en ese sentido se recomienda:

- Promover que la paridad horizontal sea incorporada a la ley vigente de paridad (vertical) y alternancia. Una propuesta de este tipo aseguraría que el 50% de los encabezamientos de las listas parlamentarias estén ocupados por mujeres candidatas. Esto, podría incrementar la efectividad de la norma.
- Asegurar que la eliminación del voto preferencial sea implementada. Como se ha mencionado antes, en el paquete de reformas políticas de 2019 se eliminó el voto preferencial. Sin embargo esta reforma no ha sido aplicada hasta la fecha por decisión del congreso de turno.
- Promover una reforma política orientada a garantizar la presencia paritaria de las mujeres en los Comités Ejecutivos Nacionales (CEN)

- Promover la reactivación de espacios informales de intercambio entre mujeres de organizaciones políticas para construir hojas de ruta conjuntas para fortalecer sus liderazgos al interior del partido e incorporar la igualdad de género como un aspecto central del accionar de las organizaciones políticas.



## REFERENCIAS

AGUIAR, Fernando

2001 «A favor de las cuotas femeninas». *Claves de Razón Práctica*. Madrid, número 116, pp. 28-35.

ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA

2008 «Algunas cuestiones iniciales sobre las leyes de cuota». En ARCHENTI, Nélica, y María Inés TULA (editoras). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Heliasta, pp. 13-36.

AYALA, Henry, Penélope BROU, y Manuel PONTE.

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

BADILLA, Ana Elena e Isabel TORRES

2004 «La protección de los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos». En OLEA, Helena; Ariel E. DULITZKY; Ana Elena BADILLA; Isabel TORRES GARCÍA y Lorena GONZÁLEZ VOLIO. *El Sistema Interamericano de*

*Protección de los Derechos Humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes.* San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), pp. 91-190.

BAREIRO, Line e Isabel TORRES

2009	<i>Igualdad para una democracia incluyente.</i> San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
------	--

BEDIN, Paula

2019	«Aportes teórico-metodológicos para estudios de la representación política de las mujeres». <i>Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral.</i> Buenos Aires, <u>volumen 57, número 2</u> , pp. 11-29.
------	---

BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta

2008	<i>Liderazgo y negociación: participación política de la mujer.</i> Material de trabajo. Lima: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral Internacional (IDEA).
2018	<i>La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad.</i> Tesis para optar el grado académico de magíster en Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

CAMPBELL, David E. y Christina WOLBRECHT	
2006	«Women Politicians as Role Models for Adolescents». <i>The Journal of Politics</i> . Chicago, volumen 68, número 2, pp. 233-247.
CASAS ZAMORA, Kevin, Betilda MUÑOZ-POGOSSIAN y Marian VIDAURRI	
2014	«Consideraciones sobre la desigualdad política». En ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). <i>Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos</i> . Washington: Organización de los Estados Americanos (OEA), pp. 55-75.
CAMPOS, Milagros	
2021	«Las elecciones del Bicentenario». En PONCE ALCÁNTARA, Juan (editor). <i>Perú 2021-2026: Propuestas de gobierno desde el social cristianismo</i> . Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC), pp. 19-37.
2021	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Consulta: 30 de octubre del 2021. <a href="https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/enlaces/default.asp">https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/enlaces/default.asp</a>
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)	
2010	«¿Qué Estado y para qué igualdad?». XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia 13 al 16 de julio.



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) e INSTITUTO PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL)

2007 *Parlamentos sensibles al género. Datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.* Quito: CEPAL-IDEA Internacional.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1997 *Ley N.º 2685975.* Ley Orgánica de Elecciones, que en su artículo 116º establece la cuota de género de 25%. Lima, 1 de octubre.

2000 *Ley N.º 2738780.* Ley mediante la cual se modifica el artículo 116º de la Ley N° 26859-Ley Orgánica de Elecciones y se eleva a 30% la cuota de género. Lima, 30 de diciembre.

2019 *Ley N.º 30996.* Ley que modifica la ley orgánica de elecciones respecto al sistema electoral nacional. Lima, 27 de agosto.

2020 *Ley N.º 31030.* Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. Lima, 23 de julio.

1997 Diario de debates parlamentario. Consulta: 4 de octubre del 2021.  
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E63854160F59FE9B05257816005973D1/\\$FILE/SLO-1996-24A.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/E63854160F59FE9B05257816005973D1/$FILE/SLO-1996-24A.pdf)

s/f *Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Legislatura ordinaria de 1954.* Lima: Imp. Torres Aguirre. Tomo IV.

DADOR, Jennie

2017 «La lucha de las mujeres por la igualdad de género en el Perú. Un recorrido por la educación y la acción política». *Tarea*. Lima, número 94, pp. 2-7.

DADOR, Jennie, Beatriz LLANOS, Alicia del ÁGUILA, Máximo GALLO y Kristen SAMPLE

2007 *La igualdad esquiiva. Una mirada de género a las elecciones de 2006.* Lima: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y Asociación Civil Transparencia.

DE LA PEÑA GÓMEZ, Angélica

2017 «Las mujeres como sujetas de derechos». *Pluralidad y Consenso*. Ciudad de México, volumen 7, número 37, pp. 110-121. Consulta: 31 de octubre del 2021.

<http://revista.ibd.senado.gob.mx/index.php/PluralidadyConsenso/article/view/405>.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2011 *La cuota de género en el Perú: supervisión de las elecciones regionales y municipales 2010*. Informe Defensorial N.º 156. Lima: Defensoría del Pueblo.

2019 *Participación política de las mujeres en el Perú: elecciones generales 2016 y elecciones municipales y regionales 2018*. Lima: Defensoría del Pueblo.

DONOSO, Alina y Teresa VALDÉS

2007 *Participación política de las mujeres en América Latina. Informe regional*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM).

FREIDENBERG, Flavia

2006 «Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos». *Revista de Derecho Electoral*. Salamanca, número 1, primer semestre, pp. 1-17.

GARCÍA BEAUDOUX, Virginia

2017 *¿Quién teme el poder de las mujeres?: bailar hacia atrás con tacones altos*. Madrid: Grupo 5.

GÉNERO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA (GEPPAL)

2010 *Base de datos de partidos políticos en países de América Latina*. Lima: Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) e Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

GONZÁLEZ DEL RIEGO, Delfina

2009 *Cincuenta años del voto femenino en el Perú: historia y realidad actual*. Segunda edición. Lima: CENDOC MIMDES.

IDEA INTERNACIONAL Y ONU MUJERES

2012 *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

JONES, Mark

2008 «Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas versus listas abiertas». En RÍOS TOBAR, Marcela (editora). *Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 203-220.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

2021 «Monitoreo de medios de comunicación durante la primera vuelta electoral 2021». *Perfil Electoral*. Lima, número 12, pp. 1-20.

2021b *Registro de organizaciones políticas*. Lima: JNE.

Consulta realizada el 19 de diciembre del 2021.

<https://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/321/page/Registro-de-organizaciones-politicas>

2021c «Participación política de las mujeres en las elecciones generales 2021».

*Perfil Electoral*. Lima, número 6, pp. 1-20.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES e IDEA Internacional

2016 *Medios de comunicación y elecciones. Monitoreo cuantitativo de la cobertura mediática a las Elecciones Generales 2016*. DNEF/JNE e IDEA Internacional.

LAGOS, Martha

2021 «Desafíos para una gobernabilidad democrática en América Latina».

Ponencia presentada en el Seminario Regional Democracias Paritarias e Inclusivas: Desafíos en el Contexto Actual. IDEA Internacional, ONU Mujeres y PNUD. 19 de octubre 2021. Consulta: 30 de octubre del 2021  
<https://ateneaesparidad.com/seminario-regional-democracias-paritarias-e-inclusivas-desafios-en-el-contexto-actual/>

LAMAS, Martha

2000 «La antropología feminista y la categoría “género”». En LAMAS, Martha (compiladora). *El género: construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG y UNAM, pp. 97-125.

LLANOS, Beatriz

2013 *Radiografía de los partidos políticos peruanos*. Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

LLANOS, Beatriz y José INCIO

s/f. «“Poderoso caballero es don dinero”: una primera aproximación al financiamiento de campañas de candidatas de Perú y Ecuador». *Documento elaborado para IDEA Internacional*.

LLANOS, Beatriz y Juana NINA

2021 *La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenario*. Lima, ONPE.

LLANOS, Beatriz, Vivian ROZA y Gisela GARZÓN DE LA ROZA

2010 *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Lima: Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

2014 *Partidos políticos y paridad: un desafío de la Democracia en América Latina*. Lima: Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) e Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, Tom

1965 «Class, Citizenship and Social Development». *Social Forces*. Nueva York, volumen 43, número 2, pp. 266-267.

MANSBRIDGE, Jane

2000 «What Does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status». En KYMLICKA, William y Wane NORMAN (editores). *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.

MEZA INGAR, Carmen

2007 «Derechos de las mujeres en el Código civil peruano». *Revista jurídica Docentia et investigato*. Lima, volumen 9, número 1, pp. 53-62.

MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde y Flavia FREIDENBERG

2018 «¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? Repensando la interacción entre política, dinero y género en América Latina. Proyecto Reformas Políticas en América Latina». *Observatorio de*

*Reformas Políticas en América Latina*. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Freidenberg-y-Mu%C3%B1oz-2018-Mujeres-Politica-y-Dinero-Reformas-Pol%C3%ADticas.pdf>. Fecha de consulta: 14 de febrero del 2022

PACHAS MACERA, Sofía

2019 Zoila Aurora Cáceres y la ciudadanía femenina. La correspondencia de Feminismo Peruano. *Letras*. Lima, volumen 9, número 132, pp. 293-296.

PEÑA GÓMEZ, Angélica

2017 «Las mujeres como sujetas de derechos». *Pluralidad y consenso*. Ciudad de México, volumen 7, número 31, pp. 110-121.

PHILLIPS, Ann

1995 *Género y teoría democrática*. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios de Género y Universidad Nacional Autónoma de México.

ROCCATTI, Mireille

1996 «El ejercicio de los derechos de la mujer y sus expectativas para el siglo XXI». *Los Derechos Humanos*. Toluca, año 3, número 18, pp. 199-215.



RUIZ BRAVO, Patricia

- 2007 Género y educación en las escuelas rurales. En BARRIG, Maruja (editora). *Fronteras interiores. Identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SALVIOLI, Fabián y Soledad GARCÍA

- 2008 *Derechos humanos, población y desarrollo: vínculos conceptuales y jurídicos, estándares y aplicación*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

SANTA CRUZ, Marita

- 1992 «Notas y discusiones. Sobre el concepto de igualdad: algunas observaciones». *Revista Isegoría*. Buenos Aires, número 6, pp. 145-152.

SARTORI, Giovanni

- 1989 *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. Ciudad de México: Alianza Universidad.

SAZBÓN, José

- 2007 «Figuras y aspectos del feminismo ilustrado». En DE GOUGES, Olympe; Etta PALM; Théroigne DE MÉRICOURT y Claire LACOMBE.

*Cuatro mujeres en la Revolución Francesa*. Buenos Aires: Biblos, pp. 9-75.

SCHMIDT, Gregory

2004 «La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos». En IDEA INTERNACIONAL. *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Informe del taller. Estocolmo: IDEA Internacional.

SCOTT, Joan W.

2000 «El género: una categoría útil para el análisis histórico». En LAMAS, Marta (compiladora). *El género: construcción cultural de la diferencia sexual*. Ciudad de México: PUEG, UNAM, pp. 265-302.

TELLO Pilar y Beatriz LLANOS

2012 *¿Igualdad para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. Lima: IDEA Internacional.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2013. «Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú». *Politai: Revista de Ciencia Política*. Lima, año 4, número 7, pp. 107-118.

TOWNSEND DIEZ-CANSECO, Ana Elena

2007 *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Washington: Programa de Apoyo al Liderazgo y la Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

VALDÉS, Teresa y FERNÁNDEZ, María de los Ángeles

2006 «Género y política: un análisis pertinente». *Política*. Santiago de Chile, volumen 46, pp. 9-33.

VERGE MESTRE, Tania

2008 «Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad en examen». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*. Madrid, número 123, pp. 123-150.

## REFERENCIAS DE PÁGINAS DE INTERNET CONSULTADAS

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 del 2007. Consulta: 30 de octubre del 2021.

<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

2010 «Consenso de Brasilia». Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia: CEPAL, 13 al 16 de julio del 2010. Consulta: 30 de octubre del 2021.  
<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

2017 Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe. 40 Años de Agenda Regional de Género. Santiago de Chile: CEPAL

#### BANCO MUNDIAL

S/F Indicadores de desarrollo del Banco Mundial  
Consulta realizada el 13 de marzo del 2022  
<https://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?view=chart>

#### Justia Perú

s/f Ley N.º 12391 que sustituye los artículos 84, 86 y 89 de Constitución del Estado para conceder la ciudadanía a la mujer.  
Consulta: 31 de octubre del 2021  
<https://peru.justia.com/federales/leyes/12391-sep-7-1955/gdoc/>

#### JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

Base de datos

Consulta: 10 de noviembre del 2021

<https://infogob.ine.gob.pe/BaseDatos>

## MUJERES QUE HACEN HISTORIA

2016 Siglo XVIII -Theroigne de Méricourt

Consulta 30 de octubre del 2021

<https://mujeresquehacenlahistoria.blogspot.com/2016/09/siglo-xviii-theroigne-de-mericourt.html>

## ONU Mujeres, NACIONES UNIDAS

2018 United Nation Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. Consulta: 24 de octubre del 2021

<https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm>

## Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

S/F Portal de Claridad, Consulta: 24 de marzo de 2022

<https://www.web.onpe.gob.pe/claridadCiudadano2/>