

Participación política de mujeres en los gobiernos locales

ELIANA VILLAR MÁRQUEZ

<eliana.villar@unwomen.org>

Oficial del Programa ONU MUJERES

Perú

[Resumen] A pesar de la aplicación de la ley de cuotas en los últimos 16 años, es evidente la exclusión de las mujeres de la política. No hemos llegado nunca a contar con 30% de mujeres en el Parlamento por lo que la cuota se ha convertido en un techo de cristal para las mujeres. Somos un país enfocado en los cambios normativos y no en lograr la igualdad en el día a día entre mujeres y hombres, igualdad en los hechos o «igualdad sustantiva». Vivimos tiempos de resistencia a los derechos de las mujeres, mientras otros países aprueban la paridad en la representación y nos muestran cómo ser consecuentes con los principios democráticos. La participación de la mujer llega apenas a un vergonzoso 3% en alcaldías provinciales y distritales, pero aspiramos a un Perú 50:50 antes de 2030.

[Palabras clave] Paridad, igualdad de género, reforma electoral, gobiernos locales, participación política.

[Title] Political participation of women in local governments

[Abstract] Despite the application of the quota law in the last 16 years, the exclusion of women from politics is evident, as they have never even reached the 30% quota. We are a country focused on normative changes and not on achieving equality on a daily basis between women and men, equality in facts or "substantive equality". We live in times of resistance to women's rights, while other countries approve parity in representation and show us how to be consistent with democratic principles. Women's participation barely reaches an embarrassing 3% in provincial and district municipalities, but we aspire to a 50:50 Peru by 2030.

[Keywords] Parity, gender equality, electoral reform, local governments, political participation.

VILLAR MÁRQUEZ, ELIANA «Participación política de mujeres en los gobiernos locales». En *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 11-30

[Recibido] 07/01/2017 & [Aceptado] 23/03/2017

El machismo siempre duda de la capacidad de las mujeres, pero nunca se pregunta por la incapacidad de los hombres.

Miguel Lorente

INTRODUCCIÓN

En el Perú, la exclusión de las mujeres de una multiplicidad de espacios relevantes —con influencia, recursos y poder— es muy fácil de percibir y más fácil aun de demostrar con las estadísticas existentes. Sucede en las ciencias, en las artes, en los directorios de las grandes empresas, en casi todas las profesiones y en los puestos —tanto del sector público como privado— más prestigiosos: en el directorio del Banco Central de Reserva, en las directivas de colegios profesionales, en los directorios de los gremios empresariales y, cómo no, en las altas dirigencias de los partidos políticos.

El interés y nivel de participación de las mujeres en la vida política del país puede comprobarse al observar las cifras de militancia en los partidos, alianzas, organizaciones regionales y frentes electorales: si bien las mujeres participan casi en igual medida que los hombres y están inscritas en los partidos políticos, su presencia en puestos de decisión es bastante limitada. En otras palabras, las mujeres ocupan, excepcionalmente, cargos directivos o del más alto liderazgo en sus organizaciones. Y aun si ocupan cargos de dirección, usualmente son excluidas o descartadas como potenciales candidatas a los más altos cargos (Presidencia de la República, gobernación regional y alcaldías tanto provinciales como distritales) en todo el territorio nacional.

En tal contexto, el presente artículo abordará la exclusión de las mujeres como candidatas a ocupar las alcaldías provinciales y distritales en el país. Este es un hecho que llamó mi atención desde tiempo atrás, cuando algunos analistas se enfocaban en denunciar el insuficiente número de parlamentarias, la violación sistemática de la ley de cuotas por parte de los partidos políticos (sin sufrir sanciones efectivas) y empezaban, tímidamente, a reclamar gabinetes con mayor presencia de mujeres. En suma, la atención mayor estaba en el gobierno central, mientras los gobiernos subnacionales y, particularmente, las alcaldías pasaban desapercibidas y eran poco analizadas.

El artículo que aquí se presenta propone elementos de análisis sobre la alarmante cifra de participación política de las mujeres en las alcaldías tanto provinciales como distritales, desde el punto de vista de la igualdad sustantiva y de la democracia paritaria en el ejercicio de derechos de participación política de las mujeres, a pesar de los compromisos asumidos a escala nacional e internacional por el Estado peruano a favor de la igualdad de género.

1. EL LUGAR DE LA MUJER

Quienes nos hemos dedicado al análisis político, muy probablemente hemos escuchado decir que los gobiernos locales son espacios de aprendizaje y por los que es deseable transitar antes de aspirar a puestos de mayor envergadura en el gobierno central. La idea principal sería que es preferible poder entrenarse en la gestión pública y la toma de decisiones en menor escala antes de dar el salto hacia algo mayor. O, visto de otra manera, si una mujer puede administrar la casa, también puede hacerlo con un gobierno local, que es una suerte de extensión de la casa. Otra idea muy posicionada en el imaginario colectivo es la que señala que quien llega a cargos más altos se lo debe a su mérito personal¹, razón por la cual las medidas como la ley de cuotas son vistas con extrañeza.

Este argumento se ha usado con cierto énfasis para mantener a las mujeres fuera de las «grandes ligas», tal como en otros momentos se ha utilizado el de su menor educación² para explicar su exclusión de los cargos de liderazgo.

Mientras en América Latina se vive un momento de reformas a nivel de participación política y se introducen nuevos conceptos al debate sobre cómo lograr una sociedad más democrática para alcanzar la igualdad sustantiva³, en el Perú se libra una batalla intensa para resistir la presión de grupos conservadores que amenazan los avances logrados en el ejercicio de derechos de las mujeres. En el campo político se evidencia una revisión de lo que ha significado la aplicación de dos décadas de cuotas para mujeres y hombres —que en el Perú se ha establecido en 30%—, mientras países vecinos avanzan más

1 Este argumento se escucha desde el inicio de la presencia de mujeres en el Parlamento. Ver al respecto Villar (1994).

2 Sin embargo, un análisis del nivel de educación de los y las postulantes al Parlamento para el año 2014 nos indica que las mujeres tienen tanta o mayor educación formal que los hombres que postulan (Villar, 2015).

3 El concepto de igualdad sustantiva se refiere a la igualdad de hecho, cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, y se logran cambios que van más allá de las palabras y acuerdos escritos; es decir, con resultados que pueden observarse.

aceleradamente y aprueban la paridad legislativa, como, por ejemplo, Bolivia y Ecuador en Sudamérica; Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y México en Centroamérica (ONU Mujeres, 2014, p. 30).

Las condiciones estructurales que promueven la permanencia de las mujeres en el ámbito privado complementan prácticas específicas que las desalientan y hasta las expulsan de la esfera pública de la política. Esa es la forma en que funciona el acoso político a mujeres (candidatas o autoridades), que se concreta —como bien señala Maruja Barrig— como un mecanismo de «disciplinamiento» que, incluso, ha significado la muerte de una concejala en Bolivia (ver recuadro). Este caso fue determinante para la aprobación de la ley contra el acoso político en Bolivia.

CUADRO 1

Disciplinando a las mujeres. El asesinato de la concejala Juana Quispe en Bolivia

Un caso emblemático del acoso político a mujeres autoridades ocurrió en Bolivia, donde Juana Quispe, concejala electa de Ancoraimes en abril de 2010, nunca pudo ejercer su cargo y fue asesinada en el intento de que sus derechos políticos fueran reconocidos. Juana Quispe fue elegida por el distrito de Ancoraimes (La Paz), en una lista opositora al alcalde quien, al parecer, en clara colusión con los otros regidores y hasta con su propia esposa, formaron una suerte de barrera humana para impedirle a Juana Quispe su ingreso a la alcaldía. No faltaron los chismes levantados entre las mujeres y sus organizaciones, las acusaciones de corrupción y hasta la persecución física de la regidora en la plaza municipal («la hacían correr» relataron testigos). Quispe empezó una batalla en los tribunales hasta que llegó una orden para la restitución a su cargo y la cancelación de sus sueldos no pagados (el argumento para no pagarle fue, insólitamente, ¡que no asistía a las sesiones a las que le impedían ingresar!). Las resoluciones no fueron cumplidas, pero un nuevo mandato del ente electoral boliviano, ya inapelable, resolvió, 22 meses después de que la concejala fuera elegida, restituírle sus derechos. A los pocos días, su cuerpo golpeado y sin vida fue encontrado en una zanja. No pasaría mucho tiempo antes de que el presidente Evo Morales promulgara la ley de acoso político (Barrig, 2014, p. 12).

Fuente: Eliana Villar (2015).

Las mujeres en el Perú también han experimentado acoso político, como lo prueban los numerosos testimonios recogidos por todos los estudios sobre el tema⁴; y también ha habido intentos de contar con una ley específica que prevenga y sancione el acoso a través de tres proyectos de ley, uno de ellos presentado en 2016 y dos proyectos más presentados en el periodo 2011-2016. En ningún caso fue aprobado ni pasó a debate en el pleno.

4 Sobre acoso político en el Perú, consultar los reportes de Transparencia (2014), Patricia Ruiz Bravo y Luciana Córdova de la PUCP (2010), Tammy Quintanilla (2012), Eliana Villar (2015) y el de Flora Tristán con el Jurado Nacional de Elecciones (2017).

En el caso de la ley de cuotas, aprobada en nuestro país hace veinte años y aplicada desde hace dieciséis, el 30% ha devenido en un tope, una suerte de techo de cristal para las mujeres, al que no se llega ni a nivel parlamentario. Así, en los últimos tres gobiernos, el número de mujeres en el Congreso de la República ha fluctuado: 29% (periodo 2006-2011), 22% (periodo 2011-2016) y 27% (periodo 2016-2021).

Podríamos suponer que, con todo el tiempo de aplicación de la ley de cuotas y el posicionamiento de los derechos de las mujeres, la ciudadanía ha logrado entender la necesidad de aplicar medidas de discriminación positiva. Sin embargo, esto no es necesariamente así⁵. Aun en zonas urbanas educadas, en las que el acceso a la información es mayor, persiste una visión tradicional del papel de las mujeres como cuidadoras y cuya principal función es la de ocuparse de su familia y reproducir la especie. La encuesta de la Universidad de Lima realizada en 2010 por el Grupo de Opinión Pública de dicha universidad —a partir de una encuesta aplicada a 484 ciudadanos y ciudadanas de 31 distritos de la capital y la región Callao— muestra que el 89,4% votaría por una mujer para la Presidencia de la República. Un año antes, el 95% respaldaba esta idea. No obstante, respecto a la ley de cuotas, que establece que un tercio de los candidatos al Congreso sean mujeres, solo el 7,5% apoya la norma y el 89,5% considera que ambos géneros deben competir en igualdad de condiciones.

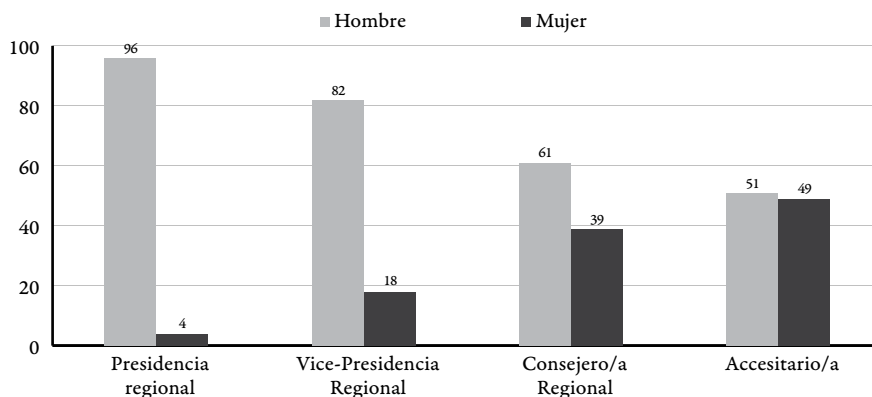
2. LA ESTADÍSTICA PURA Y DURA

Para las elecciones de 2010, del total de inscritos, 278 candidatos a presidente regional⁶ fueron hombres (96%) y 11, mujeres (4%); mientras que 236 candidatos a vicepresidente fueron hombres (82%) y 52, (18%). Respecto al cargo de consejero regional, 1732 candidatos fueron hombres (61%) y 1100, mujeres (39%). Es decir, el número de mujeres candidatas crece a medida que el puesto para el que postulan es de menor jerarquía y solo se acerca a la paridad cuando se trata de los candidatos a accesitarios.

5 Por ejemplo, Universidad de Lima (2010).

6 En ese entonces aún regía la denominación de presidente regional, que luego fue modificada por gobernador regional.

GRÁFICO 1
Porcentaje de candidaturas de mujeres y hombres a las ERM 2010



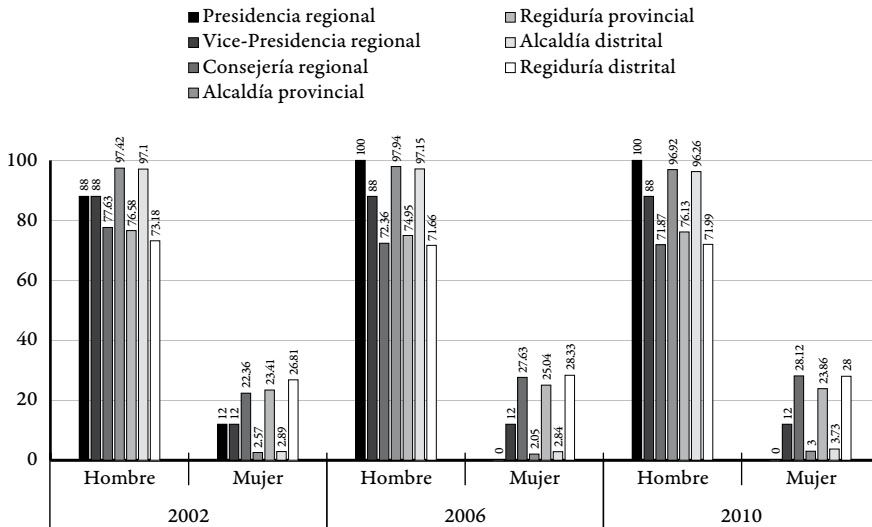
Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en las elecciones regionales y municipales de 2014, predominan los hombres como candidatos a gobernador y vicegobernador regional. Solo en siete regiones (25%) de 28 —Áncash, Cusco, Huánuco, Lima, Madre de Dios, Pasco y Tumbes— las fórmulas competidoras incluyeron a mujeres candidatas a la vicegobernación regional. En seis de estas regiones, las candidatas postularon por movimientos regionales y solo una fue representante de un partido político de alcance nacional (ONPE, 2014, p. 293).

Mientras la vigilancia sobre el cumplimiento de la ley de cuotas se ha enfocado en el Parlamento, el porcentaje de candidaturas para las alcaldías provinciales y distritales es alarmante por lo reducido. Por ejemplo, para 2010, el 93% de las candidaturas para alcalde, tanto provincial como distrital, estuvo ocupado por hombres, mientras el 7% restante correspondía a mujeres (JNE, 2011; Neciosup, 2015). Las elecciones municipales siguientes de 2014 presentan cifras muy cercanas: para la alcaldía distrital, 92,59% de hombres y 7,41% de mujeres; para las alcaldías provinciales, el 91,93% de hombres y el 8,07% de mujeres.

GRÁFICO 2

Candidatos y candidatas elegidos según sexo y cargo (%) en 2002, 2006, 2010 en el Perú



Fuente: Elaboración propia

En el Perú se cuenta con la ley de cuotas que aplica tanto para las elecciones municipales como regionales. Aquella dispone que las listas inscritas de candidatos deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres. El fundamento de esta norma se basa en el reconocimiento de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres para alcanzar puestos de autoridad. Lo mismo ocurre con las cuotas existentes para jóvenes y para representantes de comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios (ONPE, 2015, p. 65).

En cada proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones debe establecer el número de candidatos que se requieren para respetar la cuota. Por ejemplo, para las elecciones regionales y municipales de 2014, en los concejos municipales compuestos por 39 regidores, 12 debían ser hombres o mujeres (ONPE, 2015, p. 118). De este modo, dependiendo del número total de regidores, el JNE establece el número mínimo de mujeres u hombres candidatos.

El interés de las mujeres en la política y en participar de la toma de decisiones que las afectan a ellas y a sus familias puede evidenciarse en el alto porcentaje de inscritas en los partidos políticos. Sin embargo, la debilidad institucional del sistema de partidos en el país y el centralismo han provocado el surgimiento de

numerosas organizaciones alternativas a los partidos,⁷ tales como movimientos regionales, las organizaciones locales y las alianzas. A pesar de esta diferencia, tanto los partidos políticos nacionales como los movimientos regionales o locales incluyen a las mujeres de forma limitada, en los últimos puestos de la lista y reservan para los liderazgos mayores —siempre hombres— los puestos más importantes, las alcaldías provinciales y distritales.

Se estima que entre un 40 y un 60% de personas inscritas en los partidos políticos de alcance nacional está conformado por mujeres, aunque en el ámbito de la dirección de dichos partidos ellas no superen el 23%⁸.

La limitada oferta electoral antes citada provoca una tendencia semejante en la esfera de las autoridades elegidas: las mujeres —a nivel de las alcaldías distritales en el país— históricamente no han superado el 3,8%, equivalente a 69 mujeres electas, alcanzado en el periodo 2011 a 2014 y su nivel más bajo (2,2%) en el periodo 1983-1986.

Algo muy similar ocurre en los cargos de gobernador regional y consejeros regionales. En todo el país, para el periodo 2015-2018 solo hay una gobernadora regional electa en Arequipa de un total de 28 regiones (solo el 3,57%). En suma, si la oferta electoral limita o mantiene al mínimo la presencia de mujeres, es más probable que los electores —mujeres y hombres— acentúen esa tendencia y elijan a muy pocas o a ninguna mujer como alcaldesas.

CUADRO 2
Autoridades mujeres elegidas en las tres últimas ERM

Nivel	Cargo	2006	2010	2014
Regional	Gobernadora	0	0	4.0
	Consejeras	27.6	28.1	23.4
Provincial	Alcaldesas	2.1	4.6	3.1
	Concejalas	25.0	23.9	25.6
Distrital	Alcaldesas	2.8	3.7	2.8
	Concejalas	28.3	28.0	29.1

Fuente: ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. Índice de paridad política. Proyecto ATENEA.

En conclusión, hay una correlación positiva entre el alto nivel de exclusión de las mujeres en las candidaturas para ocupar los cargos de mayor importancia

⁷ Para las ERM 2014, casi un 70% eran movimientos regionales; solo un 7%, partidos nacionales (ONPE, 2015).

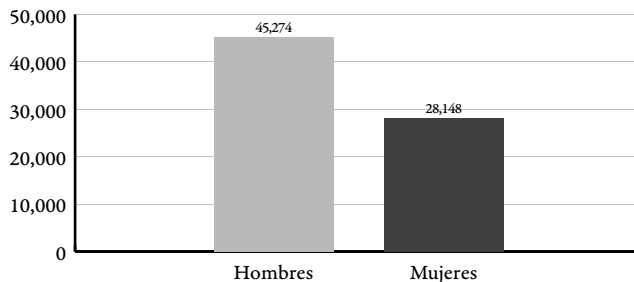
⁸ IDEA Internacional. Participación política de las mujeres en las elecciones del año 2016.

y poder y el bajísimo nivel de mujeres electas para los cargos de alcaldesas provinciales y distritales.

Así pues, las publicaciones de la ONPE que dan cuenta de los procesos electorales evidencian la muy escasa oferta electoral de candidatas mujeres a las alcaldías y —en menor medida— a los concejos municipales. Considerando que la composición de las listas de candidatos a los concejos municipales distritales también se define sobre la base de las cuotas electorales señaladas por la Resolución N.º 269-2014-JNE, que establece el porcentaje de hombres o mujeres y de jóvenes que deben ser parte de las listas, en función de la cantidad de miembros de los concejos municipales (ONPE, 2015, p. 136) se puede constatar que en ningún caso el porcentaje de candidatas fue mayor o igual al porcentaje de hombres.

GRÁFICO 3

Candidatos a regidores distritales en las Elecciones Municipales por sexo, 2014



Fuente: Infogob, 2015.
Elaboración: SGIIE-ONPE.

Finalmente, este escenario se repite para las listas de candidatos a las alcaldías y concejos distritales. De esta forma, para las elecciones regionales y municipales de 2014, un abrumador 93% de candidaturas a las alcaldías distritales correspondían a hombres y solo el resto —un 7%—, a mujeres. Dado que estamos hablando de un total de 11 205 alcaldías distritales a nivel nacional, la oportunidad de compartir el poder político es amplia y, sin embargo, las candidatas nunca superaron el 15,93% (caso de Ica).

3. BARRERAS AL EJERCICIO DE DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES

Volviendo a las reflexiones iniciales respecto a que los gobiernos locales constituirían una suerte de paso obligado por el que deben transitar las personas con interés en la función política, con el fin de ganar experiencia y familiarizarse con la gestión pública, podemos constatar, sin lugar a dudas, que esta receta solo aplicaría para el caso de las mujeres, dado el altísimo porcentaje de hombres en todos los puestos de decisión política —a nivel regional, provincial y distrital—.

Una reflexión inmediata es la vinculada a la segregación de espacios por género: donde el espacio privado es el «natural» para las mujeres y el espacio público lo es para los hombres. No obstante, sabemos que no hay nada natural en esta segmentación en la medida que las personas pueden desempeñarse indistintamente en los espacios públicos o privados de acuerdo con sus intereses y capacidades. El análisis de la historia de nuestras sociedades muestra, con nitidez, la forma en que las mujeres han sido sistemáticamente invisibilizadas en los acontecimientos públicos a partir de su confinamiento al rol materno en el ámbito doméstico.

Es decir, si el espacio «natural» de las mujeres está en la esfera privada, ¿por qué alentaríamos su presencia en puestos de iniciación y aprendizaje para desempeñarse en el espacio público? Más aun, los puestos de alcalde provincial y distrital —a diferencia de los cargos de regidores provinciales y distritales— tienen mucha mayor proyección y visibilidad pues favorecen el inicio de una carrera política a escala regional y nacional.

La impunidad con la que se viola la ley de cuotas en el país también está vinculada a la mínima presencia de mujeres en los cargos de alcaldesas provinciales y distritales. Si bien la norma no establece la aplicación de esta ley en los encabezamientos de las listas⁹ —en la que los partidos u organizaciones deben postular al menos un 30% de mujeres u hombres para alcaldes o en su lista para regidores—, sí podemos considerar que un factor que debe considerarse en la escasa presencia de alcaldesas es el fuerte centralismo, la limitada presencia del

9 En países en los que se ha aplicado la paridad vertical (hombres y mujeres alternados en las listas), se ha notado que esta medida tiene que incluir la paridad horizontal, la alternancia de mujeres y hombres en las cabezas de las listas.

Estado y, con ello, la escasa vigilancia y escrutinio público —sea de los medios de comunicación y/o de la sociedad civil debidamente informada— respecto a estas formas de discriminación en el espacio público.

Las pocas mujeres que han sido elegidas como alcaldesas de sus provincias y distritos están mucho más expuestas al acoso político, que se enfoca en cuestionar su vida privada (especialmente su vida sexual real o inventada), así como en poner en duda su capacidad gerencial y su inteligencia debido a que se tiende a racionalizar el cuestionamiento a cualquier forma de transgresión a la norma. Siendo esta que son los hombres quienes deben encabezar alcaldías y regiones, una mujer en esos puestos interpela toda convención. Su sola presencia demuestra que esa norma no está escrita en piedra y que es susceptible de cambiar, evolucionar hacia modelos más democráticos de ejercer el poder. Recientemente, el 28 de diciembre de 2016, Jaime Rodríguez, gobernador de la región Moquegua, emitió un comentario sexista contra la gobernadora de Arequipa (la única en el país) Yamila Osorio, en el contexto de la disputa por la entrega de agua de la represa Pasto Grande al valle de Tambo en Arequipa. Rodríguez reiteró su negativa a entregar el recurso a pesar del riesgo de enfrentar una denuncia de la gobernadora de Arequipa para exigir una reparación de 11 millones de soles. El gobernador respondió: «De dónde voy a sacar yo plata para pagar». Añadió que la gobernadora se «está confundiendo» y que «no se gobierna con la belleza, sino con la inteligencia». En el país, como mencionamos, se han presentado varios proyectos de ley para sancionar el acoso político a mujeres autoridades, pero ninguno de ellos ha sido aprobado. Por tanto, sería muy pertinente desarrollar investigaciones sobre el impacto del acoso político en la decisión de las mujeres de no volver a postular a cargo público alguno, para generar más evidencia al respecto.

En esa misma línea, hace falta contar con más elementos que nos permitan descartar o confirmar en qué medida las mujeres que incursionan en política tienen o no una alta o baja tasa de permanencia en esta esfera, dado que existen indicios razonables de que el acoso político —entre otros factores— está funcionando, efectivamente, para desalentar no solo su presencia, sino también su continuidad en ella.

En suma, como lo señala ONU Mujeres, todos los países parecen compartir las mismas barreras estructurales¹⁰:

- a) Los estereotipos y un prejuicio generalizado en la sociedad en su conjunto de que la política y lo público es cosa de hombres, mientras que el ámbito de lo doméstico y lo privado sería el espacio natural de lo femenino.
- b) La realidad cotidiana que dificulta el involucramiento de la mujer en actividades políticas, debido a la falta de tiempo, horarios poco adaptados a las necesidades de las mujeres dada su dedicación al cuidado de la familia (consecuencia de la falta de corresponsabilidad por parte de los hombres).
- c) La falta de apoyos familiares, del propio cónyuge y la presión social contraria a la participación de la mujer en ámbitos de representación política; en ocasiones, algunas religiones reticentes a lo público y a la participación de mujeres en ese ámbito.
- d) La maternidad precoz, embarazos adolescentes, con el consiguiente abandono de la formación y la vulnerabilidad en el empleo y la autonomía económica.
- e) El acoso, violencia y discriminación que sufren las mujeres en general, y en política, en particular.
- f) Los obstáculos relacionados con las desigualdades socioeconómicas, las brechas de ingresos económicos y los distintos niveles de educación de las mujeres respecto de los hombres, con mayor énfasis en mujeres indígenas.
- g) La estructura y cultura machista de los partidos políticos, a menudo inaccesible para las mujeres, sobre todo en las estructuras directivas, en todos los niveles, desde lo local a lo nacional.
- h) Un acceso restringido de las mujeres a los medios de comunicación para poder presentar ofertas políticas¹¹ y obtener visibilidad a la par que los hombres, así como una presentación sexista de las mujeres por parte de los medios.

10 Adaptado de ONU Mujeres (2014a).

11 El monitoreo realizado por Llanos (2013) muestra que la prensa, radio y televisión dan en un 86% cobertura no programática a las candidatas mujeres en el país. Solo en un 13,8% de los casos, las noticias e información al electorado tienen que ver con el «posicionamiento u opinión sobre una política pública, aunque no esté formulada necesariamente como una propuesta de gobierno».

- i) Menores oportunidades para acceder a redes de contactos y ayudas que se requieren para poder movilizar financiamiento y construir apoyos para las candidaturas.
- j) Carencias en la formación para la gestión pública.
- k) En casos específicos, como el de las mujeres con discapacidad, la falta de medios y formatos accesibles ha impedido su participación, incluso en el ejercicio del voto, así como en el acceso a la administración y dirección de asuntos públicos.

4. REFORMA ELECTORAL CON ENFOQUE DE GÉNERO: ALTERNANCIA

Uno de los mecanismos discutidos en el Perú ha sido la alternancia de género en las listas electorales (ver cuadro). Desde 2007, se han presentado once proyectos de ley sobre alternancia; sin embargo, ninguno ha sido aprobado. Tanto la propia ley de cuotas como la implementación de la alternancia en las listas electorales han tenido varios detractores —hombres y mujeres— en el Congreso de la República. Resulta interesante señalar que uno de los argumentos más usuales para oponerse a las cuotas, y aun a la paridad, es la «meritocracia».

Dicho «sustento» es bastante frecuente entre quienes se oponen a incrementar las cuotas y a la paridad en las elecciones, cuando esta paridad está orientada a incrementar el número de mujeres en los espacios de toma de decisión. Sin embargo, esto mismo no es utilizado con esa intensidad y convicción en el caso de los hombres. Una conducta inercial en la sociedad, que tiende a mantener las cosas tal y como están, encuentra excusas para no reconocer que el espacio político excluye y expulsa a las mujeres, entre otros medios, a través del acoso político.

Así, por ejemplo, en el debate del proyecto de ley 01688 del año 2007, la congresista Lourdes Alcorta consideró¹² que el tema de la alternancia en realidad atenta contra la transparencia de las elecciones internas y opina —a título personal— que prefiere ser elegida por sus méritos o su calidad personal que ser favorecida en una lista por su género. Cinco años más tarde, durante la

12 Los comentarios de los congresistas citados han sido extraídos de los Diarios de Debate del Congreso de la República.

discusión del proyecto 01779 del año 2012, señaló que no está de acuerdo con la cuota de género, toda vez que considera que esta es humillante para las mujeres y que únicamente debe tenerse en cuenta su capacidad. Sobre el mismo proyecto, el congresista Javier Bedoya de Vivanco señaló que él estaba en desacuerdo con la alternancia pues atenta contra la democracia interna y únicamente está pensada para las listas de candidatos de Lima, ya que en provincias las listas están compuestas solo por dos o tres candidatos.

CUADRO 3
Proyectos de ley a favor de la alternancia 2007-2015*

2006	2010	2014
01688 04/10/2007 JNE	Propone modificar el artículo 10.º de la Ley de Elecciones Municipales (N.º 26864) sobre alternancia de cuotas de género e inclusión de cuota joven y de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en orden de prelación preferencial.	Rechazado. Comisión de Justicia y Derechos Humanos se inhibe de dictaminar
02175 04/03/2008 Mercedes Cabanillas (APRA)	Propone modificar los artículos 104.º y 116.º de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859; artículo 12.º de la Ley N.º 27683 de Elecciones Regionales y el numeral 3 del artículo 10.º de la Ley N.º 26864 de Elecciones Municipales. Propone alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.	Dictamen favorable en mayoría de Comisión de Descentralización, Regionalización Rechazado por la Comisión de Constitución y Reglamento
02245 26/03/2008 Martha Moyano (partido fujimorista)	Propone modificar los artículos 104.º y 117.º de la Ley N.º 26859 Orgánica de Elecciones, artículo 12.º de la Ley N.º 27683 de Elecciones Regionales y artículo 10.º de la Ley N.º 26864 de Elecciones Municipales sobre alternancia en elecciones generales, regionales y municipales.	Dictamen favorable en mayoría de la Comisión de Descentralización, Regionalización Rechazado por la Comisión de Constitución y Reglamento
02255 31/03/2008 Álvaro Gutiérrez (Partido Nacionalista)	Propone modificar el artículo 116.º de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, referente a promover la participación política de la juventud y la equidad de género en las elecciones generales, regionales y municipales.	Quedó en comisiones de Constitución y Reglamento; y de Descentralización, Regionalización
00268 23/11/2011 JNE	Propone regular la aplicación de la cuota electoral de mujeres en función a su naturaleza de acción afirmativa dentro de la cuota electoral de género. Se vincula estrechamente con el respeto de derechos políticos de las mujeres que busca garantizar su participación y representación política sin discriminación.	Quedó en Comisión de Constitución y Reglamento
01779 30/11/2012 Poder Ejecutivo	Propone la Ley de alternancia de género en elecciones al Congreso de la República, elecciones regionales, elecciones municipales, organizaciones políticas y eliminación del voto preferencial en la elección de congresistas.	Dictamen favorable sustitutorio en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento
02191 03/05/2013 Carmen Omonte (Perú Posible)	Propone modificar los artículos 104º y 116.º de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones modificada por la Ley 27387, que establece la nueva cuota de género e implementa alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.	Dictamen favorable sustitutorio en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento

2006	2010	2014
02401 21/06/2013 Verónica Mendoza (Frente Amplio)	Propone modificar el artículo 11-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867, que amplía la participación de la sociedad civil e incorpora cuotas de género e interculturalidad en la conformación de los Consejos de Coordinación Regional y Local.	Comisión de Descentralización y Regionalización
3060 6/12/2013 JNE, ONPE y RENIEC	Proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos. Establece en su artículo 27.º una cuota de género para las listas de candidatos a cargos de dirección dentro del partido, así como para la lista de candidatos a cargos de elección popular. Dispone la alternancia de género en listas de candidaturas para cargos de elección popular –titulares y accesorias.	Comisión de Constitución y Reglamento
4208 3/03/2015 Esther Saavedra (Dignidad y Democracia)	Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones y leyes conexas incorporando la alternancia de hombres y mujeres en elecciones parlamentarias, regionales y municipales.	Comisión de Constitución y Reglamento
4216 4/03/2015 Claudia Coari (Dignidad y Democracia)	Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones, Ley Orgánica de Elecciones Regionales y Ley Orgánica de Elecciones Municipales, incorporando la alternancia de género	Comisión de Constitución y Reglamento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Diarios de Debates del Congreso de la República.
Cuadro preparado por Gabriela Salas, pasante de ONU Mujeres.

La resistencia sostenida para bloquear cualquier posibilidad de alternancia, sin duda, bloquea el camino hacia la paridad en el país.

5. DEMOCRACIA PARITARIA: POR UN PERÚ 50:50 AL AÑO 2030

Varios países de la región han adoptado medidas bastante más proactivas que la ley de cuotas frente al estancamiento y hasta retroceso en la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones. En efecto, en el caso particular del Perú, esta ley nos muestra que, dieciséis años más tarde, ha resultado insuficiente para incrementar la participación de mujeres más allá del 29,2% que se logró en el Parlamento peruano para el periodo 2006-2011.

Durante la implementación de las cuotas fue posible notar que las organizaciones políticas desplegaron formas de resistencia a la norma y a su espíritu al relegar a las mujeres a los últimos puestos de las listas de candidatos, de modo que, en los hechos, los partidos podían estar cumpliendo formalmente con ella, pero ello no cambiaba la situación de exclusión de las mujeres. Hace

algún tiempo atrás, otros países empezaron a discutir y aprobar la alternancia o el mandato de posición en la ubicación de las mujeres en las listas de los partidos. De esa forma, se obligaba a que haya un orden hombre/mujer o mujer/hombre con el fin de contar con un mecanismo más efectivo de inclusión de las mujeres. La alternancia, no obstante, era de tipo vertical (en el orden de candidatos y candidatas) y no decía nada específico respecto a quién debía encabezar las listas ni señalaba la necesidad de aplicar la alternancia en la selección de la persona que debía figurar para el puesto más importante: el de candidato o candidata a la alcaldía. Esta situación obligó a pensar en la necesidad de discutir la alternancia horizontal, es decir, en aplicar la alternancia también en la selección de las personas que encabezaran las listas.

A nivel regional, en América Latina y el Caribe, el Parlamento Latinoamericano y caribeño (Parlatino) ha estado trabajando una propuesta de norma marco de democracia paritaria (ONU Mujeres, s.f.), que ha sido resultado de la visión estratégica y el soporte técnico de ONU Mujeres y que culminó con su aprobación en la XXIX Asamblea General de 2015¹³. Esta norma marco tiene como propósito explicitar el compromiso con la igualdad sustantiva¹⁴ de mujeres y hombres, que reconozca la necesidad de aspirar y tener como meta la paridad como un mandato de la democracia.

Como señala su fundamentación:

La democracia paritaria sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones (...) representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo. Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político. No estamos ante un asunto de mujeres, ni siquiera de relación entre los géneros, sino ante una oportunidad para decidir sobre el modelo de Estado que queremos para nuestra región.

En suma, la democracia paritaria aplica a todos los ámbitos del Estado, incluyendo el derecho a la participación igualitaria en la vida política, en todos los niveles de gobierno.

Finalmente, quisiera destacar los resultados que arroja la aprobación de una ley de paridad en los países de la región. Los países que han aprobado la

13 En el debate participaron: Perú, México, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Costa Rica. Fue sometida a votación y quedó aprobada por consenso, con 6 abstenciones (todas de diputados uruguayos) por la Asamblea General, el sábado 28 de noviembre de 2015.

14 Igualdad sustantiva o igualdad en los hechos y la práctica.

paridad horizontal son Bolivia, Costa Rica y Ecuador (entre los años 2008 y 2009), Nicaragua (2012) y México (2014). En el caso de Costa Rica, que tenía aprobada la paridad vertical, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia que declara inconstitucional dicha jurisprudencia por lo que, a través de la Resolución 3603-E8-2016, el Tribunal Electoral revisó sus interpretaciones previas rectificando y señalando que:

la paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputaciones, de manera que ello pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa (...) Así, se potencia el imperativo de acceso pleno de la mujer a cargos públicos de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia, proceso con el cual este Tribunal siempre ha estado comprometido.

En el caso de México, se ha estipulado la paridad horizontal para las alcaldías de forma que la sala superior del Tribunal Electoral Federal para elecciones municipales ha obligado a los partidos políticos a la integración paritaria de candidaturas presidenciales municipales.

Los resultados de la aplicación de la paridad han sido muy importantes para el objetivo de democratizar el ejercicio de la política, contar con una democracia que reconozca la composición real de la población y permita una ampliación real de la oferta electoral. Así, contando solo con paridad vertical, Bolivia¹⁵ ha alcanzado un 53,1% de mujeres en la Cámara Baja; Ecuador, 38,7%, y Nicaragua, un 45,7%. Por su parte, Costa Rica y México, que cuentan tanto con paridad vertical como horizontal, han alcanzado un 35,1% y 42,4%, respectivamente. Como es evidente, todos estos países han roto el techo de cristal de la cuota y se van acercando a la paridad total o ya la alcanzaron, como es el caso de Bolivia. En momentos en que el Perú parece utilizar todas sus energías solo en no retroceder en los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ¿por qué no plantear la paridad como una aspiración legítima en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030?

15 Data comparativa proveniente del proyecto regional ATENEA, mecanismo de monitoreo de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, implementado en el Perú por ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRIG, Maruja

2014 *El disciplinamiento de las mujeres: violencia y política en los gobiernos locales*. Seminario: La presencia de mujeres en la vida pública. IEP.

FLORA TRISTÁN & JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2017). *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.

JAVE, Iris & Diego UCHUYPOMA

2013 *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e IDEHPUCP.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

2011 *Compendio Estadístico Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2010*. Elecciones Generales 2011. Julio del 2011. Lima: Autor.

LLANOS, Beatriz

2013 *Ojos que (aun) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: Idea Internacional-ONU Mujeres.

NECIOSUP, Víctor Hugo

2015 *La cuota política del género femenino en las elecciones regionales y municipales del año 2014*. Informe de Investigación del Congreso de la Republica 113/2014-2015.

ONPE

2015 *Elecciones regionales y municipales 2014*. Serie Reporte de procesos y consultas 11. Lima: ONPE.

ONU MUJERES

- 2014a *Guía estratégica: Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe (2014-2017)*. Cleyton: Autor.
- 2014b *Iniciativa SUMA. Democracia es Igualdad. Modelo para la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres*. México: Autor.

ONU MUJERES & PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

- 2016 *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*.

ONU Mujeres, Pnud & Idea Internacional (2017). *Índice de paridad política. Proyecto ATENEA*. Lima, documento inédito.

QUINTANILLA, Tammy

- 2012 *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán-Diakonia Perú-CALANDRIA.

RUIZ BRAVO, Patricia & Luciana CÓRDOVA

- 2010 *Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura - Perú*. Trabajo presentado en el Congreso Internacional «Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones». Área Género, Sociedad y Política de FLACSO - Argentina.

TELLO, Flavia

- 2017 *Consolidar la democracia paritaria en los municipios. Colección de documentos-guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América latina y el caribe 2017*. Ciudad: ONU Mujeres.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- 2014 *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres. Febrero-abril 2014*. Lima: Autor.

UNIVERSIDAD DE LIMA

8 de marzo de 2010 *VIII Encuesta Anual sobre la Mujer*. Recuperado de <http://archivo.peru21.pe/noticia/424247/mayoria-limenes-chalacos-votaria-mujer-presidencia>

VILLAR, Eliana

1994 *Por mérito propio. Mujer y política*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

2015 *Acoso político contra mujeres autoridades en el Perú. Análisis de género de la evidencia*. Lima: Proyecto regional ComVomujer.

[Sobre la autora]

ELIANA VILLAR MÁRQUEZ

Peruana. Socióloga con maestría en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Duke de Carolina del Norte, EE.UU. Sus especialidades son las políticas sociales y los programas de lucha contra la pobreza. Experta en igualdad de género, infancia y políticas públicas. Ha trabajado tanto en América Latina como en varios países de África, entre ellos Guinea Ecuatorial, Congo Brazzaville, Tanzania y Uganda. Tiene 25 años de experiencia profesional trabajando con diversas organizaciones de cooperación internacional, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú e Inglaterra. Ha publicado numerosos reportes sobre igualdad de género en el Perú.
