

PARTE II

LOS CASOS HÍBRIDOS. PARIDAD CON VÁLVULAS DE ESCAPE, PARTIDOS *GATEKEEPERS* Y TRAMPAS INSTITUCIONALES

PERÚ: REGLAS FUERTES, SISTEMA ELECTORAL POCO AMIGABLE Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Cristhian Jaramillo Huaman

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres en el Perú ha avanzado de manera radical con las últimas reformas electorales de 2019 y 2020. El país ha sido uno de los últimos de América Latina en reconocer los derechos político-electorales de las mujeres, dado que concedió el voto a las mujeres en septiembre de 1955 (Ley N° 12391), incorporó medidas de acción afirmativa en 1997 (cuota de 25% de mujeres en las listas), aumentó el porcentaje de la cuota en 2000 (30%) y aprobó el principio de la paridad de género y la alternancia de manera reciente (2019 y 2020). Estas últimas modificaciones legales han llevado a que el país cuente en la actualidad con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de América Latina (Freidenberg, 2020a), lo que ha impactado en un incremento de la representación política de las mujeres en las instituciones legislativas.

Estas reformas vinculadas a mejorar la representación de las mujeres en el Poder Legislativo han tenido un efecto positivo e inmediato en la presencia de las mujeres. De tener solo 13 legisladoras en 1995 (10.83%) y 26 en 2000 (21.67%) pasó a contar con 49 en 2021 (37.69%) (INFOgob, 2021). Desde 1979 han resultado electas 287 mujeres frente a 1,433 hombres en 1,720 escaños. En ese mismo período, solo 12 mujeres participaron como candidatas

a la Presidencia de la República, sin conseguir ganar en ninguna ocasión.¹ Del mismo modo que ha ocurrido en otros países de la región, las mujeres peruanas que han competido o que han accedido a cargos de representación han tenido que superar múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Aunque es importante destacar el incremento reciente en la representación descriptiva legislativa, este es aún insuficiente tomando en cuenta que las mujeres son la mayoría en el padrón electoral (50.40%) (INFOgob, 2021) y participan más que los hombres en las elecciones y en la militancia de los partidos políticos.

¿Por qué a pesar de una drástica reforma institucional que fortaleció el régimen electoral de género incorporando la exigencia de la paridad de género con alternancia en las listas congresales, los resultados de la representación legislativa no son paritarios? Al igual que otros países con regímenes electorales paritarios (como Ecuador, Argentina o Costa Rica), las mujeres no acceden a los cargos en igualdad de condiciones que los hombres. A pesar de las reformas aprobadas, los compromisos internacionales y la existencia de liderazgos partidistas femeninos autónomos y bien articulados, que incluso han sido candidatas a la Presidencia de la República, la presencia de las mujeres en la política peruana es menor en comparación con la de los hombres y enfrentan obstáculos mucho más intensos por su condición de género que sus pares legisladores. En este sentido, la baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia los fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que estas enfrentan cuando quieren dedicarse a la política (Niño de Guzman, 2021: 403-405; Schmidt, 2020: 164-165; Minaya, 2019: 84-85; Freidenberg y Uchuypoma, 2017: 120-121; Llanos y Tello, 2012: 93).

De la experiencia peruana se puede aprender más respecto a cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas formales para mejorar las condiciones de representación legislativa de las mujeres. El caso peruano evidencia que, aun contando con un régimen electoral fuerte, las reglas de este por sí solas no consiguen resultados paritarios. A pesar de que en las elecciones de 2021 existió un alto porcentaje de exigencia (50%), un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades, sin ninguna válvula de escape que permitiera de manera legal el incumplimiento de las normas,

1 Las candidatas fueron Dora Narrea del Castillo en 1990, Mercedes Cabanillas en 1995, Martha Chávez en 2006, Susana Villarán en 2006, Juliána Reymer en 2011, Lourdes Flores Nano en 2001 y 2006, Verónica Mendoza en 2016 y 2021, y Keiko Fujimori en 2011, 2016 y 2021.

y sanciones fuertes cuando no se respeta el régimen electoral de género, las mujeres no consiguen representación paritaria.

La insuficiente presencia de mujeres en los cargos de representación popular se debe a un sistema electoral poco favorable para la representación femenina, con distritos electorales pequeños o medianos y listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial. Estos elementos, sumados a la ausencia de sanciones al acoso y la violencia política contra las mujeres, limitan su participación política.² A pesar de los enormes esfuerzos de los actores críticos que integran la “coalición amigable al género” (Caminotti, 2016: 189-192) (organizaciones, movimientos y asociaciones de mujeres y de instituciones de alcance internacional), las condiciones de participación y representación de las mujeres peruanas continúan siendo poco igualitarias.

Las reformas para introducir tanto las cuotas como la paridad de género, aumentar el porcentaje de exigencia e implementar la alternancia y la secuencialidad en las listas han tenido como origen el esfuerzo del movimiento feminista y del movimiento amplio de mujeres, la aplicación de los convenios y conferencias internacionales, los organismos, asociaciones y agencias de cooperación internacional y los grupos de expertas y expertos centrados en realizar una reforma integral que incluyera estas demandas.³ Ejemplo de esto último fue la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP), que introdujo entre sus propuestas de reformas una batería de medidas orientadas a la construcción de la democracia paritaria.⁴ Ese conjunto de esfuerzos ha llevado al régimen electoral de género peruano a convertirse en uno de los más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a: 9-10), aun cuando todavía tiene un

2 El 7 de abril de 2021 se promulgó la Ley N° 31.155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. A pesar de la existencia de una normativa vinculada al acoso contra las mujeres, esta no plantea sanciones ni acciones específicas contra individuos o grupos que afecten los derechos políticos de las mujeres centrándose solo en prevenir y concientizar a la ciudadanía, y no en generar acciones que desincentiven el comportamiento de las y los políticos.

3 Durante la década de 1990, en el Perú surgieron diversas plataformas y asociaciones que impulsaron una agenda de género con el objetivo de introducir medidas para incrementar la representación de la mujer en la política. Por ejemplo, el Foro Mujer presentó una carta abierta a los entonces candidatos de la segunda vuelta electoral del año 1990: Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. En este documento se proponía la formación de una agenda política que promoviera una mayor participación social de las mujeres contemplando también un sistema de cuotas que a su vez asegurara una presencia femenina en la política (Yáñez, 1998: 17-18).

4 Se entiende por *democracia paritaria* el modelo en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2016: 11).

sistema electoral poco amigable a las mujeres y muchas resistencias por parte de las dirigencias, los partidos e incluso sectores de la ciudadanía a aceptar la participación igualitaria de las mujeres en la política peruana y la construcción de una democracia paritaria.

Perú ha suscrito diversos convenios internacionales, entre los cuales se encuentran la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1981 y ratificó en 1982; el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que firmó en 2000 y ratificó un año después; la Convención de Belém Do Pará, que firmó en 1995 y ratificó en 1996; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, firmada y ratificada en 1948; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que ratificó en 1975; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010), la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano (2014) y la Estrategia de Montevideo (2016). De estas destaca la Plataforma de Acción de Beijing, evento en el cual el entonces presidente Alberto Fujimori fue el único jefe de Estado en asistir y en donde se estableció el compromiso de erradicar las brechas de género (Townsend, 2007: 6).

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Perú y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas han incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas a cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres peruanas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN PERÚ: REFORMAS PARITARIAS TRAS UN LARGO ESTANCAMIENTO

Perú promulgó de manera tardía la legislación que reconocía el derecho al voto de las mujeres en el siglo XX.⁵ No obstante, el reconocimiento de la igualdad

5 El 7 de septiembre de 1955 se permitió, mediante la Ley N° 12391, el derecho al sufragio pasivo y activo de las mujeres mayores de edad y alfabetizadas. Con la incorporación de este derecho,

formal de este grupo históricamente excluido en la política nacional no se tradujo en la representación descriptiva de las mujeres en las instituciones políticas. Si bien en la década de 1990 hubo esfuerzos orientados a impulsar nuevas políticas a favor de su participación política, las mujeres en el Congreso eran más la excepción que la regla.

Diversas organizaciones sociales no gubernamentales (como el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, el Movimiento Manuela Ramos, el grupo Somos la mitad, queremos paridad, la organización DEMUS-Estudios para la defensa de los derechos de la mujer, la Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA, entre otros) y grupos feministas han apoyado iniciativas a favor de la introducción de medidas que sirvieran para reducir la desigualdad de género en la representación política (DEMUS, 2015; Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2014 y 2019), aunque durante mucho tiempo esas voces han sido silenciadas y minimizadas. Entre 1995 y 2020, estos grupos feministas, junto con congresistas de diversos grupos políticos, impulsaron y presentaron 27 proyectos de ley referidos a la introducción de medidas de acción afirmativa para mejorar la representación descriptiva de las mujeres. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas se estancaron en las comisiones o fueron rechazadas por el Pleno del Congreso, y solo en tres ocasiones la legislación sobre la cuota de género se ha modificado (Congreso de la República, 2021).

Uno de los primeros intentos por introducir algún tipo de medida de acción afirmativa se produjo en 1991 con la propuesta de la diputada por el Partido Aprista Peruano, Ana María Fernandini, que sugería establecer una cuota de género que alcanzara progresivamente la paridad (Anicama, 2001: 95). Esta propuesta, al igual que las impulsadas por otras congresistas de diferentes bancadas que mencionaban la introducción de una cuota de género con mandatos de posición, terminó archivada en el Congreso y no prosperó. Tras estos primeros intentos, en marzo de 1997 las congresistas Martha Hildebrandt Pérez-Treviño y Luz Salgado Rubianes, ambas de Cambio 90-Nueva Mayoría, presentaron el Proyecto de Ley N° 2574/96-CM-CR, que serviría de base para la introducción de una cuota de género en Perú. Esta iniciativa proponía establecer un mínimo de 25% de mujeres o varones en las listas de candidaturas al

Perú estuvo entre los cuatro últimos países en América Latina en reconocer el derecho al voto de las mujeres. Sin embargo, la Constitución Política de 1933 reconocía en su artículo 86 el derecho al sufragio de las mujeres mayores de edad, así como de las casadas o madres de familia aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad, pero se limitaba exclusivamente a las elecciones municipales (Paniagua, 2003: 68).

Congreso.⁶ A su vez, este proyecto de ley estuvo acompañado de dictámenes alternativos propuestos por los parlamentarios Henry Pease, de Unión por el Perú, y Lourdes Flores Nano, del Partido Popular Cristiano. La propuesta de las congresistas de Cambio 90-Nueva Mayoría no se encontraba motivada ni directamente vinculada a grupos feministas o al activismo ciudadano (Jaramillo y Valenzuela, 2019: 62), pues las legisladoras sostenían que su proyecto de ley respondía a la minúscula presencia femenina en el Congreso y a la influencia de conferencias, convenciones y congresos internacionales sobre la participación de la mujer y la lucha contra la desigualdad.⁷

A pesar de la participación internacional de Perú en diversas convenciones y foros sobre la reducción de las brechas de género y la lucha contra la discriminación de la mujer,⁸ el proyecto de ley planteado por las congresistas Hildebrandt y Salgado fue inicialmente rechazado por el Pleno del Congreso. Sin embargo, la iniciativa de una cuota de género mínima del 25% de varones o mujeres para las listas congresales llegó a incluirse en la Ley N° 26.859, Ley Orgánica de Elecciones, promulgada el 29 de septiembre de 1997,⁹ lo que provocó que la presencia de mujeres en el Congreso aumentara de manera significativa. Antes de la exigencia de un 25% de mujeres o varones en la composición de las listas congresales, en 1995, de 120 congresistas solo 13 eran

6 En específico, el proyecto de ley planteado por las congresistas señalaba en su único artículo: “Las listas de candidatos para Congresistas de la República deben incluir como mínimo un 25% de mujeres” (Proyecto de Ley N° 2574/96-CM-CR).

7 La entonces parlamentaria Luz Salgado Rubianes precisaba, en el debate en el Pleno del Congreso, las motivaciones de su propuesta: “El planteamiento de un sistema de cuotas para incrementar la participación de las mujeres en política no nace del capricho de algunas congresistas o del reclamo de un minúsculo grupo de feministas radicales, como se ha dicho; tampoco es fruto de una mentalidad fantasiosa o de una idea descabellada que algunos califican de disparate jurídico; nace de las diversas convenciones y conferencias internacionales sobre la mujer, de la experiencia de otros países sobre este tema y del reconocimiento por parte de algunos congresistas hombres y mujeres de una realidad histórica: la escasa participación política de las mujeres, a pesar de constituir un 50.4% de la población peruana” (Congreso de la República, 1997: 2519).

8 Durante el debate del proyecto de ley para introducir la cuota de género, las congresistas destacaron la importancia de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Perú el 13 de octubre de 1982; la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Pekín en septiembre de 1995, y la Declaración Final de la Conferencia Especializada Interparlamentaria “Hacia una Colaboración entre Hombres y Mujeres en Política”, realizada del 14 al 20 de febrero de 1997 en Nueva Delhi (Congreso de la República, 1997: 2520-2521).

9 Días después, el 13 de octubre, la cuota de género también fue introducida para las listas de autoridades locales mediante la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

mujeres. La incorporación de la cuota tuvo resultados inmediatos duplicando el número de representantes mujeres de 10.83% en 1995 a 21.67% en 2000 (INFOgob, 2021).

A pesar de ello, las congresistas aún consideraban insuficiente el porcentaje que demandaba la cuota de género. La reforma para su aumento se realizó tres años después de la promulgación de esta medida. El Proyecto de Ley N° 514/2000-CR, presentado por la congresista Mercedes Cabanillas, agrupó 40 iniciativas¹⁰ y planteó un incremento en la cuota de género del 25 al 50% en las listas presentadas por los partidos políticos para el Congreso de la República del Perú, así como la introducción de la alternancia. Esta propuesta fue discutida y aprobada en las comisiones de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales, y de Descentralización y Regionalización (Congreso de la República, 2002: 32). La entonces Ministra de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Cecilia Blondet Montero, apoyó este proyecto argumentando a favor de la conveniencia de establecer un cierto grado de alternabilidad de hombres y mujeres en las listas de candidaturas. El proyecto también contó con el apoyo de representantes de la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Congreso de la República, 2002: 32-33). A pesar de todas estas instituciones a favor de las medidas y la recolección de otras iniciativas, la paridad y la alternancia contempladas por la propuesta de la congresista Cabanillas fueron rechazadas por el Pleno del Congreso.

El rechazo de esta propuesta se debió a que el cambio de 25% a la paridad y alternancia fue considerado por distintos congresistas como un incremento excesivo (Congreso de la República, 2002: 45-55). En consecuencia, se rehízo esta medida proponiendo un aumento del 25 al 30% con la Ley N° 27.387, promulgada el 28 de diciembre de 2000.¹¹ De esta manera, la legislación electoral peruana en 2000 pasó a establecer una cuota de género del 30% de varones o mujeres en sus listas congresales, regionales y municipales (provincial y distrital), de cumplimiento obligatorio a riesgo de no poder inscribir la lista en cuestión y en consonancia con lo que ya estaba exigiéndose a nivel

10 Las 40 iniciativas agrupadas fueron propuestas por distintos congresistas de diferentes bancadas y por organismos electorales como el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Estos proyectos de ley también hacían referencia a una reforma integral del sistema electoral, con especial énfasis en el cambio de un distrito electoral único a uno múltiple para las elecciones congresales.

11 En 2002, mediante las leyes 27734 y 27683, promulgadas el 27 de mayo y 14 marzo respectivamente, la cuota para las candidaturas de las elecciones municipales y regionales se incrementó homologando el porcentaje en estas con el ya establecido a nivel nacional.

internacional (Freidenberg, 2020a). No obstante, y a pesar de la obligatoriedad de la norma, las cifras de mujeres electas continuaron siendo menores que las de sus pares varones a nivel legislativo (ver tabla III). Este modelo de régimen electoral de género, con una cuota del 30%, no se modificó hasta la reforma producida entre 2019 y 2020.

El cambio siguiente en el régimen electoral de género se dio con los proyectos de ley presentados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política en 2019. Esta Comisión, creada por iniciativa del Poder Ejecutivo nacional mediante la Resolución Suprema N° 228-2018-PCM, tenía como objeto proponer nuevas leyes que modificaran de manera significativa el sistema político y electoral.¹² Al finalizar su labor, la Comisión realizó un diagnóstico del funcionamiento de la política peruana y presentó 12 proyectos de ley (cuatro en materia constitucional y ocho en materia legal). Entre los proyectos se encontraba la introducción de la paridad de género y la exigencia de alternancia en la integración de las listas de candidaturas al Congreso.

Los proyectos de ley elaborados por la CANRP fueron recogidos por el Ejecutivo y planteados en el Legislativo en donde las y los congresistas aprobaron, mediante la Ley N° 30.996, la alternancia y la paridad progresiva en las listas al Congreso. Es decir, la nueva norma establecía que, en las elecciones generales de 2021, los partidos políticos debían incluir un 40% de mujeres en las listas de candidaturas al Congreso y este porcentaje se elevaría un 5% en cada proceso electoral nacional, de tal manera que se pudiera alcanzar la paridad en los comicios generales de 2031. De ese modo se adoptaba un modelo de progresividad paritaria, algo que solo se había dado en Ecuador cuando se aprobó el régimen electoral de género en 2000.

La paridad progresiva aprobada en 2019 fue rápidamente sustituida en 2020 por una paridad directa, no progresiva, que debía ponerse en práctica en las siguientes elecciones legislativas. Tras la disolución del Congreso en septiembre de 2019¹³ y la conformación de uno nuevo en enero de 2020, el

12 La CANRP estaba compuesta por Fernando Tuesta (quien la presidió), Jessica Bensa, Milagros Campos, Paula Muñoz y Martín Tanaka.

13 El 30 de septiembre de 2019, el Ejecutivo presentó un pedido de cuestión de confianza al Legislativo sobre nuevas consideraciones para la elección de miembros del Tribunal Constitucional (TC), la cual estaba agendada para ese mismo día. A pesar de recibir dicho pedido, el Congreso continuó con la votación de miembros del TC y el entonces presidente, Martín Vizcarra, consideró que la cuestión de confianza presentada había sido rechazada. Al ser la segunda vez que el Congreso de la República rechazaba la cuestión de confianza, y de acuerdo a la Constitución Política peruana, el presidente podía cerrar el Congreso. Así, ese mismo día,

debate sobre la paridad progresiva aprobada por el anterior Pleno se reinició. La congresista Rocío Silva-Santisteban presentó el Proyecto de Ley N° 5298/2020-CR que proponía introducir la paridad y la alternancia a partir de las elecciones generales de 2021. Este proyecto fue discutido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de la Mujer y Familia (Congreso de la República, 2020a).¹⁴ Tras estos dictámenes positivos, ambas comisiones consensuaron un texto único, el cual fue votado y aprobado por el Pleno del Congreso el 25 de junio de 2020, siendo luego promulgado el 23 de julio del mismo año como la Ley N° 31.030 (Congreso de la República, 2020b).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PERUANO A NIVEL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género ha pasado por una serie de reformas legales avanzando paulatinamente en su fortalecimiento, lo que ha tenido efectos sustantivos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Los cambios a la legislación descritos demuestran que el régimen electoral de género ha variado significativamente desde la introducción de la cuota en 1997. Una evaluación del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género evidencia el fortalecimiento del régimen electoral peruano a través de cuatro procesos de reforma: en 1997, cuando se aprueba una cuota débil del 25%; en 2000, cuando se eleva el porcentaje de candidatas mujeres al 30%; en 2019, cuando se establece la paridad de género progresiva con alternancia; y en 2020, cuando se reemplaza la paridad progresiva por paridad y alternancia para su aplicación en el siguiente proceso electoral inmediato. El IFREG registró un puntaje de 2 en la introducción de la cuota en 1997 y mantuvo esta cifra en el primer proceso tras la reforma de 2000. En 2019 este índice subió a 3.5 debido a la aplicación de la paridad progresiva y, con la última modificación de 2020, el IFREG alcanzó los 5 puntos. De esta manera, Perú posee, gracias a las últimas modificaciones

Vizcarra declaró la disolución del Legislativo y convocó a elecciones para la conformación de un nuevo Congreso (Decreto Supremo N° 165-2019-PCM).

¹⁴ El proyecto de ley presentado por la congresista Rocío Silva-Santisteban proponía ciertos cambios al artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones sobre las listas de candidaturas al Congreso. En específico planteaba: “La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la proporción de cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos y candidatas que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, ubicados de forma intercalada: una mujer y luego un hombre” (Proyecto de Ley N° 5298/2020-CR).

legales, un régimen electoral de género más fuerte para la participación política de las mujeres.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

La introducción de la cuota de género en 1997, mediante la promulgación de la Ley N° 26.859, Ley Orgánica de Elecciones, establecía en su artículo 116 que las listas de candidaturas al Congreso debían incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones. Este porcentaje de exigencia fue aplicado solo en las elecciones generales de 2000, pues el 29 de diciembre de ese mismo año el mencionado artículo 116 fue reformado mediante la Ley N° 27.387. Dicha ley en cuestión aumentó el porcentaje de exigencia al 30%, que fue aplicado en los comicios generales de 2001, 2006, 2011 y 2016, así como en las elecciones congresales extraordinarias de 2020.¹⁵

En 2019, la CANRP propuso 12 proyectos de reforma política y electoral entre los cuales se encontraba la inclusión de la paridad y alternancia en las listas congresales, regionales y municipales. El Ejecutivo hizo suya esta iniciativa y la propuso al Congreso en donde, tras meses de deliberaciones, se aprobó, el 27 de agosto de 2019, la Ley N° 30.996 que reformaba la Ley Orgánica de Elecciones y establecía la paridad progresiva. De esta manera, según lo estipulado en la legislación, para las elecciones generales de 2021 los partidos políticos debían incluir como mínimo a un 40% de mujeres tanto en las listas de candidaturas para los procesos de democracia interna como en la lista final de candidaturas para los comicios.¹⁶ Como ya se mencionó, de acuerdo a la

15 El texto del artículo 116 reformado en 2000 sostenía: “Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer” (Ley N° 27.387).

16 El texto del artículo 116 reformado en 2019 sostenía: “Las listas de candidatos al Congreso de la República, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: a) Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por no menos del cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres, ubicados de forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; b) Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando la cuota mínima de cuarenta por ciento (40%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima y c) Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso

tercera disposición transitoria de esta ley el porcentaje de exigencia se elevaba al 45% para los comicios de 2026 y llegaba, finalmente, a la paridad en las elecciones generales de 2031.

La paridad progresiva establecida por la Ley N° 30.996 no se empleó en ningún proceso electoral, pues fue reemplazada por una paridad vertical efectiva tras la crisis política de 2019. Tras la disolución del Congreso el 30 de septiembre de 2019 y la conformación de uno nuevo a inicios de 2020, el debate sobre la paridad de género se reinició y el 23 de julio de 2020 se promulgó la Ley N° 31.030. Esta ley sustituyó a la paridad progresiva por la que exige la paridad en las listas congresales aplicable tanto en los procesos de democracia interna como en las listas finales de candidaturas al Congreso y de ejecución inmediata.¹⁷

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La primera versión del artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, promulgado en 1997, no hizo referencia a la posición que las mujeres debían ocupar en las listas. El artículo en cuestión se limitó a señalar el porcentaje mínimo de mujeres exigido en las listas, por lo que la posición quedó determinada

de la República, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer” (Ley N° 30.996).

- 17 El texto del artículo 116 reformado en 2019 sostenía: “Las listas de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino, en elecciones generales, se determinan de la siguiente manera: 1. Postulación en elecciones internas o primarias: En las elecciones internas o elecciones primarias, los candidatos postulan de forma individual. El conjunto de candidatos está integrado por el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El voto se emite a favor de candidato individual; 2. Lista resultante de las elecciones internas o primarias: La lista resultante de las elecciones internas o elecciones primarias se ordena según el resultado de la votación y respetando el cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de hombres. Los candidatos que obtengan la mayor votación ocupan los primeros lugares, pero una vez cubierta la cantidad máxima de candidatos de un mismo sexo se continúa con el candidato del sexo opuesto que se requiera para cumplir con la cuota mínima. La lista final se ordena intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. Los candidatos que por cualquier motivo no puedan integrar la lista final, deben ser reemplazados por otro candidato del mismo sexo, para que se asegure la paridad y alternancia; y 3. Lista de candidatos para las elecciones generales: En la lista al Congreso de la República y al Parlamento Andino, para las elecciones generales, se consideran los resultados de la democracia interna y se ubican los candidatos en forma intercalada: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política” (Ley N° 30.996).

mediante procesos de democracia interna o según lo disponía el estatuto de cada partido. La reforma electoral realizada en 2000 elevó el porcentaje de la cuota de género, pero tampoco hizo referencia al mandato de posición, lo que significaba que los partidos continuaban teniendo discrecionalidad respecto a la ubicación de las mujeres candidatas en las listas.

Un cambio significativo de este apartado se produjo con la reforma de 2019. En su primera versión, la Comisión sugirió la introducción de la paridad y las alternancia para listas congresales y municipales. Esta propuesta fue elevada al Congreso que, luego de meses de deliberación, aprobó la Ley N° 30.996 que modificó, a su vez, la Ley Orgánica de Elecciones en los apartados referidos a la conformación de listas de candidaturas postulantes al Congreso. Así, la legislación peruana introdujo en 2019, por primera vez, la alternancia de mujeres y varones en la posición de las listas, tanto para procesos de democracia interna como para la lista final de candidaturas.¹⁸ Con esta medida se daba un paso importante respecto al fortalecimiento del régimen electoral de género en el país.

Por último, la reforma de 2020 mantuvo la alternancia entre géneros que había sido introducida por la anterior legislación.¹⁹ En la actualidad, el régimen

18 En concordancia con el texto de la propuesta de la Comisión, Fernando Tuesta (2021) señalaba que: “Las listas de candidatos al Congreso en cada circunscripción electoral deben incluir no menos del cincuenta por ciento (50%) de mujeres o de varones, ubicados en la lista de manera alternada. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”.

19 La Ley N° 31.030 también realizó modificaciones para incorporar la paridad y la alternancia a nivel subnacional. Así, a nivel regional, esta legislación cambió el artículo 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, e introdujo la paridad y alternancia a cargos de gobernación, vicegobernación y consejería regional. Asimismo, la nueva legislación también contempló la paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales. En específico: “Las organizaciones políticas a que se refiere el artículo precedente deben presentar conjuntamente una fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y una lista de candidatos al consejo regional, acompañada de una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la fórmula y la lista de candidatos por el Jurado Electoral Especial en cada circunscripción. La fórmula de candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional debe respetar el criterio de paridad y alternancia, y del total de circunscripciones a las que se presenten, la mitad debe estar encabezada por una mujer o un hombre. La lista de candidatos al consejo regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. La relación de candidatos titulares y accesitarios considera los siguientes requisitos: 1. Cincuenta por ciento (50%) de hombres o mujeres, ubicados intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer. El criterio de paridad y alternancia de género debe verificarse también sobre el número total de candidatos presentados por cada organización política” (Ley N° 31.030). A nivel municipal, la ley solo detalló la paridad y alternancia en los cargos de regiduría, mas no en el ejecutivo.

electoral de género peruano considera que las listas congresales, ya sean para las elecciones que se realicen como ejercicio de democracia interna o para competir en las elecciones generales, se deben ordenar “intercaladamente de la siguiente forma: una mujer, un hombre o un hombre, una mujer” (Congreso de la República, 2020b, artículo 116).

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

En Perú, la legislación que regula el régimen electoral de género se refiere de manera exclusiva a las candidaturas propietarias sin mencionar las suplentes. Solo en la reforma de 2020 se hizo una breve referencia a estas últimas sosteniendo que, en caso de que una o un candidato no pueda integrar la lista final al Congreso, deberá ser reemplazado por una persona del mismo sexo (Congreso de la República, 2020b, artículo 116). De este modo, se garantiza de manera no explícita la integridad de la fórmula (una mujer debe ser reemplazada por otra mujer).

III.4. LAS SANCIONES

El cumplimiento del régimen electoral de género, desde su primera aplicación en las elecciones generales de 2000, ha sido obligatorio a riesgo de no poder inscribir la lista propuesta por el partido político (Llanos y Tello, 2012: 12). Esto se debe a que el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones es taxativo y no admite excepciones. Las siguientes reformas a este artículo (2000, 2019 y 2020) mantuvieron la obligatoriedad del cumplimiento del porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidaturas al Congreso. De esa manera, el nivel de exigencia en materia de sanciones es el más fuerte, llevando a que los partidos no puedan registrar a sus candidaturas si no cumplen con lo que dice la ley.

En la práctica esto se ha podido observar en diferentes momentos. Por ejemplo, en el año 2000 el Jurado Nacional de Elecciones solo admitió las listas de candidaturas que cumplían con el mínimo del 25% señalado por la legislación. En las elecciones generales de 2001, 2006, 2011, 2021 y las congresales extraordinarias de 2020, esta entidad estableció, mediante resoluciones, el mínimo de mujeres por cada circunscripción.²⁰ Así, el cumplimiento de la cuota

20 Las resoluciones en donde se establece el mínimo de mujeres por circunscripción son: Resolución 068-2001-JNE (elecciones generales de 2001), Resolución 304-2005-JNE (elecciones generales de 2006), Resolución 4952-2010-JNE (elecciones generales de 2011), Resolución 287-2015-JNE

de género es obligatorio a riesgo, en caso de desacato, de no poder inscribir la lista y, por lo tanto, no participar en el proceso electoral en cuestión.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

En consecuencia, con los apartados anteriores es posible identificar que el régimen electoral de género en Perú especifica medidas que impiden que los partidos políticos incumplan con la cuota de género requerida. Así, esta medida es de carácter obligatorio a riesgo de no poder participar en la contienda electoral en caso de incumplimiento. En ese sentido, el régimen electoral de género peruano no posee ambigüedades, pues evita la presencia de válvulas de escape.

(elecciones generales de 2016), Resolución 156-2019-JNE (elecciones congresales extraordinarias de 2020) y la Resolución 330-2020-JNE (elecciones generales de 2021).

Tabla I
 Régimen electoral de género en Perú

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Perú I	1997 [Ley N° 26.859]	Mínimo	25	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG=2		0		0		1		0	1
Perú II	2000 [Ley N° 27.387]	Mínimo	30	Ausente		Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG=2		0		0		1		0	1
Perú III	2019 [Ley N° 30.996]	Intermedio	40*	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Restringido	Ausente
IFREG=3.5		0.5		1		1		0	1

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Perú IV	2020 [Ley N° 31.030]	Paridad vertical	50	Fuerte	Alternancia	Fuerte	El partido no puede inscribir la lista si no cumple con la cuota	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

* En 2019, la Ley N° 30.996 establecía la paridad progresiva, es decir, una cuota de género del 40% para las elecciones generales de 2021, para luego elevarse a un 45% en los comicios de 2026 y alcanzar la paridad en 2031.

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Desde el autogolpe perpetrado por Alberto Fujimori en 1992 y la promulgación de la Constitución Política de 1993, vigente hasta el momento, el sistema electoral legislativo peruano ha experimentado diversas modificaciones de forma casi constante. Los cambios al sistema electoral se deben a un proceso de reforma política y electoral irregular, intermitente y producto, en algunas ocasiones, de los conflictos entre el Ejecutivo y Legislativo. Como proceso, la reforma electoral en Perú continúa en debate y algunas modificaciones establecidas se aplicaron por primera vez en las elecciones generales de 2021.

La introducción de una nueva Constitución Política en 1993 supuso un cambio dramático en todo el sistema electoral legislativo. Antes de este cambio constitucional, la Constitución Política de 1979 establecía que el Poder Legislativo era bicameral con una Cámara de Diputados compuesta por 180 miembros y un Senado con 60 integrantes. En ambos casos, el mandato era de cinco años con la posibilidad de una reelección inmediata, con un principio de representación proporcional y una estructura de voto que permitía las listas cerradas y desbloqueadas, y la aplicación del voto preferencial.²¹ La diferencia entre las dos cámaras era el distrito por el cual las y los representantes eran electos. En el caso de la Cámara de Diputados, se elegía a sus miembros a través de distritos múltiples; en contraste, para el Senado regía un distrito electoral único.

La Constitución de 1993 eliminó el histórico sistema bicameral peruano y lo reemplazó por una sola cámara conformada por 120 congresistas. En cuanto a las circunscripciones electorales, la séptima disposición transitoria de la Constitución Política de Perú de 1993 detalla que “el primer proceso de Elecciones Generales que se realice a partir de la vigencia de la presente Constitución, en tanto se desarrolla el proceso de descentralización, se efectúa por distrito único” (Congreso de la República, 1993: 63). En consecuencia, las elecciones generales de 1995 y 2000 se llevaron a cabo con listas cerradas y desbloqueadas de 120 integrantes que se postulaban a un distrito electoral único, siendo estos electos de manera proporcional mediante la fórmula electoral de D'Hondt.

21 Solo para las elecciones generales de 1980 las listas fueron cerradas y bloqueadas tanto para las candidaturas al Senado como para la Cámara de Diputados. Luego de este proceso electoral, todas las elecciones legislativas peruanas han empleado listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial.

La renuncia de Alberto Fujimori el 19 de noviembre de 2000, evento que inició la reinstauración de la democracia peruana, se tradujo también en nuevos intentos de reformar el sistema electoral. El 28 de diciembre de 2000 se promulgó la Ley N° 27.387 que cambió el distrito único por un sistema de distritos electorales múltiples. La legislación estableció 25 distritos electorales,²² uno por cada departamento y la provincia constitucional del Callao y esta conformación de circunscripciones se mantuvo presente en las elecciones generales de 2001 y 2006.

En 2009, mediante la Ley N° 29.403, la circunscripción de Lima se dividió en Lima Metropolitana y Lima Provincias, por lo que el número de distritos electorales ascendió a 26. Estas 26 circunscripciones se emplearon en las elecciones generales de 2011 y 2016, y las congresales extraordinarias de 2020. Una última reforma en este aspecto se llevó a cabo el 23 de julio de 2020 mediante la Ley N° 31.032, en la que se estableció una circunscripción para los peruanos y las peruanas residentes en el extranjero, antes incluidos en la circunscripción de Lima Metropolitana, y así se elevó el número de distritos electorales a 27, que fueron por primera vez empleados en los comicios generales de 2021. Al igual que el número de circunscripciones, el número de integrantes del Congreso también ha sufrido cambios significativos. Inicialmente, la Constitución de 1993, en su artículo 90, limitaba el número de congresistas a 120. Años después, debido al crecimiento del número de electores y electoras sumado a la incorporación del distrito electoral de Lima Provincias, el número de congresistas se elevó a 130 (Ley N° 29.042), cifra que, pese a diversos intentos de reforma, se mantiene vigente.²³

El número de escaños de cada circunscripción también ha sufrido variaciones significativas. Este número se determina siguiendo ciertas consideraciones. En principio, todos los distritos electorales deben tener como mínimo un escaño y el resto se distribuye de manera proporcional con base en el número de electores y electoras de la circunscripción. Otro requisito a tomar en cuenta es que el total de escaños no debe superar el límite de congresistas establecido por la Constitución Política de Perú. La creación del distrito electoral de Lima Provincias supuso un nuevo requisito para esta distribución, pues la tercera disposición transitoria de la Ley N° 29.402 especificaba que este distrito debía

22 La ciudadanía peruana en el extranjero estaba incluida en el distrito electoral de Lima.

23 La CANRP tenía como una de sus propuestas principales el modificar el número de congresistas estableciendo un criterio que obedeciera al número de electores y electoras. Este proyecto de ley fue elevado al Congreso de la República, en donde continúa siendo analizado.

tener un número fijo de escaños (cuatro). De esta manera, las consideraciones que se deben tomar en cuenta para la distribución proporcional de escaños son: un mínimo de un escaño para todos los distritos, cuatro escaños fijos para el distrito de Lima Provincias y no sobrepasar el límite del número total de congresistas.

A partir de estos criterios, el Jurado Nacional de Elecciones, un año antes de los procesos electorales, realiza el cálculo del número de escaños y determina, también, el número de candidaturas de cada lista. Por estas disposiciones legales, Perú tiene un número escaños sumamente desbalanceado. En las elecciones generales del 2001 y 2006 existían distritos con uno, dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete y 35 escaños; y en el 2011, 2016 y 2020 con uno, dos, tres, cuatro, cinco, seis, siete y 36 escaños. La cifra más alta en ambos casos corresponde al distrito de Lima Metropolitana, que agrupa cerca de un tercio de las y los electores del país (INFOgob, 2021).

El umbral de representación también ha sido modificado a través de leyes y especificaciones realizadas por el Jurado Nacional de Elecciones. El umbral se estableció mediante la Ley N° 28.617, publicada el 29 de octubre de 2005, que detallaba que para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República el partido debía alcanzar al menos seis representantes en más de una circunscripción electoral u obtener al menos el 5% de los votos válidos a nivel nacional. Aunque esta misma ley especificaba que para las elecciones generales de 2006, debido a la reciente incorporación de la Ley N° 28.617, el umbral de representación debía ser de cinco congresistas o 4% de votos válidos a nivel nacional. Posteriormente, tras el aumento del número de congresistas a 130, mediante la Ley N° 29.042, el umbral de representación aumentó tanto en número de congresistas exigido como porcentaje de votos válidos. La Resolución del Jurado Nacional de Elecciones N° 015-2011-JNE estableció que, para acceder al procedimiento de distribución de escaños, el partido político en cuestión debía alcanzar al menos siete representantes en más de una circunscripción electoral u obtener al menos 5% de votos válidos a nivel nacional.

Un elemento que también ha sido modificado es la estructura del voto. Desde la introducción del voto preferencial en 1984, todos los procesos electorales para elegir a las y los integrantes del Legislativo han empleado el voto preferencial. Desde su publicación la Ley Orgánica de Elecciones confirmó la estructura del doble voto preferencial. A pesar de las diversas reformas al sistema electoral, esta estructura se mantuvo hasta 2019, cuando se cambió de

listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial a listas cerradas y bloqueadas. La última reforma de 2020, mediante la Ley N° 31.032, confirmó esta modificación, pero esta se aplicará hasta las elecciones generales de 2026. Finalmente, los únicos dos elementos del sistema electoral peruano que no han sufrido variaciones son el principio de representación y la fórmula electoral establecida. El sistema electoral legislativo peruano considera un sistema de representación proporcional y emplea el cociente de D'Hondt.

Tabla II
 Sistema electoral legislativo peruano

Periodo	Constitución de 1979	Constitución de 1993
1. Ley electoral		
Requisitos para las candidaturas		
Diputaciones	Ser peruano o peruana de nacimiento y gozar del derecho de sufragio	-
Senadurías		
Congresistas	-	Ser peruano o peruana de nacimiento, gozar del derecho al sufragio y estar inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Edad exigida para una diputación	Mayor de 25 años	-
Edad exigida para una senaduría	Mayor de 35 años	-
Edad exigida para una o un congresista	-	Mayor de 25 años
Mandato	5 años	
Renovación del mandato	Con posibilidad de reelección inmediata	Sin posibilidad de reelección inmediata*
Tamaño de la cámara	Senadores: 60 Diputados: 180	Unicameral: 130 congresistas*
Elecciones	Simultáneas cada 5 años	
2. Sistema electoral: Diputaciones		
Principio de representación	Proporcional	-
Distrito	Múltiple (por cada departamento)	-
Estructura de voto	Lista cerrada y desbloqueada	-
Fórmula electoral	Representación proporcional Cociente D'Hondt	-

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

2. Sistema electoral: Senadurías		
Principio de representación	Proporcional	-
Distrito	Único	-
Estructura del voto	Lista cerrada y desbloqueada	-
Periodo	Constitución de 1979	Constitución de 1993
Fórmula electoral	Representación proporcional Cociente D'Hondt	-
2. Sistema electoral: Congressistas		
Principio de representación	-	Proporcional
Distrito	-	Múltiple (27 distritos electorales)*
Estructura del voto	-	Lista cerrada y bloqueada**
Fórmula electoral	-	Representación proporcional Cociente D'Hondt

* Elementos del sistema electoral legislativo peruano que han sufrido modificaciones a través de la reforma constitucional de 2018 mediante un referéndum nacional y otros cambios en la Ley Orgánica de Elecciones. Para esta tabla se consigna el dato que rige en la actualidad.

** Debido a las reformas establecidas en 2019, las y los congresistas son electos a través de un sistema de listas cerradas y bloqueadas que reemplazó al voto preferencial empleado desde 1994. Sin embargo, para las elecciones generales de 2021 se aplicó aún el voto preferencial en conformidad con la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30.996. Se espera entonces que para los comicios generales de 2026 se elijan a congresistas en listas cerradas y bloqueadas como la ley establece.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Organizaciones Políticas disponibles en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022), así como en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La aplicación de las medidas que integran el régimen electoral de género, ya sea la cuota o la paridad, no se ha traducido de manera inmediata en el aumento de mujeres en cargos de elección popular y mucho menos en relación con el nivel de exigencia de cada momento de ese régimen electoral. Un primer análisis a la composición del Congreso peruano antes de la implementación de la cuota de género en 1997 muestra que las mujeres representaban menos del 10.8% del total de escaños. Cuando el Poder Legislativo era bicameral, la Cámara de Diputados tenía un mayor número de mujeres en comparación con el Senado, pero en ninguno de los dos casos ellas excedían el 8% del total de miembros. La cuota de género del 25% duplicó la proporción de las mujeres en el Congreso peruano llegando a constituir, en el año 2000, 26 de los 120 escaños (INFOgob, 2021).

El aumento de la cuota al 30% para la elección del 2001 y los posteriores comicios tampoco supuso un incremento significativo en el número de mujeres que accedían a un escaño. Si bien los porcentajes son mayores en comparación con los procesos electorales en donde no se contemplaba la cuota de género, la proporción de mujeres en el Congreso es intermitente y en algunas elecciones decrece o aumenta sin un patrón específico. Solo en 2021, tras la aplicación de la exigencia de la paridad junto al requisito de la alternancia, las mujeres superan el porcentaje establecido en la medida de género aprobada (tabla III). La baja representación de las mujeres políticas es evidente si se compara la proporción de la población femenina en el padrón electoral de cada elección y el porcentaje que las mujeres ocupan en el Congreso. En las elecciones con sistema de cuotas (25% y luego 30%) de los años 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2020, las mujeres constituyeron el 50.14%, 50.23%, 49.85%, 50.19%, 50.38% y 50.36%, del total de ciudadanos y ciudadanas aptos para votar, respectivamente. En estos mismos años, las congresistas solo representaron el 21.67% del total en 2000, 18.33% en 2001, 29.16% en 2006, 21.54% en 2011, 27.69% en 2016 y 26.15% en 2020 (INFOgob, 2021).

Este desbalance es similar si se compara el porcentaje promedio de mujeres afiliadas a los partidos políticos peruanos con el número de las que efectivamente llegan a ostentar el poder. En esta línea, la investigación de Niño de Guzman (2021: 404) demuestra que en 2019 las mujeres representaban, en promedio, el 49.17% del total de afiliaciones partidarias, mientras que solo alcanzaron, en las elecciones generales de 2020, el 26.15% del total de escaños. Así, el número de mujeres congresistas ni siquiera se aproxima al porcentaje que ellas representan en la ciudadanía o en los partidos políticos.

Tabla III
 Composición por sexo de la Cámara de Diputados,
 Senadores y Congreso de Perú (1980-2021)*

	Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
Cámara de Diputados	1980-1985	167	13	180	7.2
Senado	1980-1985	58	2	60	3.3
Cámara de Diputados	1985-1990	170	10	180	5.5

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

	Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
Senado	1985-1990	57	3	60	5.0
Cámara de Diputados	1990-1992	168	12	180	6.6
Senado	1990-1992	56	4	60	6.6
Congreso	1995-2000	107	13	120	10.8
Congreso	2000-2001	94	26	120	21.7
Congreso	2001-2006	98	22	120	18.3
Congreso	2006-2011	85	35	120	29.2
Congreso	2011-2016	102	28	130	21.5
Congreso	2016-2019	94	36	130	27.7
Congreso	2020-2021	96	34	130	26.2
Congreso	2021-2026	81	49	130	37.7
Totales		1,433	287	1,720	16.7

* Tras el autogolpe de Estado de 1992, la nueva Constitución Política del Perú de 1993, vigente hasta el momento, eliminó el sistema bicameral del Poder Legislativo reemplazándolo por una sola cámara.

Fuente: Elaboración propia con base en INFOgob (2021).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Si bien el régimen electoral de género peruano ha ido fortaleciéndose, aún existen algunos problemas que limitan la representación igualitaria en las instituciones democráticas. En un inicio, el régimen electoral de género contemplaba el empleo de una cuota baja (25%, 30%), sin un mandato de posición explícito, pero de cumplimiento obligatorio para los partidos políticos a riesgo de no poder inscribir la lista congresal y no participar en la elección. Sin embargo, y a pesar de lo taxativo de esta norma, la representación de las mujeres en el Congreso peruano nunca ha superado el 30%, cifra establecida por la cuota de género de 2000.

La limitada representación femenina en el Legislativo peruano se ha debido principalmente a la carencia de un mandato de posición para la lista entera y a la estructura del voto (listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial). En primer lugar, ante la libertad conferida por la ley a los partidos para ordenar la lista del Congreso, las mujeres se han visto especialmente perjudicadas, puesto que en la mayoría de los casos se les asignaban las posiciones

al final de las listas. La carencia de un mandato de posición, sumado a un sistema electoral que contempla el uso del doble voto preferencial, reducía las probabilidades de que las candidaturas femeninas fueran electas (Archenti y Tula, 2007: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221; Jaramillo, 2019). El hecho de que las mujeres ocuparan los últimos puestos de las listas es ya un comportamiento normalizado dentro de los mismos partidos políticos. Como consideran algunas excandidatas al Congreso, la incorporación de mujeres a una lista congresal se debe más a la exigencia de la ley que a una posibilidad real de competir en igualdad con sus pares varones (Jaramillo y Valenzuela, 2019: 89).

La desigualdad entre mujeres y varones es evidente si se comparan los números asignados. Los candidatos varones ocupan los dos primeros tercios de las listas congresales y las mujeres, en su mayoría, se agrupan en los últimos puestos recibiendo los números más altos. En promedio, las mujeres se ubican en el tercio medio o tercio inferior de las listas, mientras que más del 40% de las candidaturas masculinas se encuentra en el tercio superior (Jaramillo, 2019). El voto preferencial termina por invisibilizar la participación política de las mujeres (Schmidt, 2020; Archenti y Tula, 2007: 215; Zovatto y Aguilar, 2013: 221).

En las elecciones generales de 2021 fueron aplicadas, por primera vez en la historia republicana de Perú, la paridad de género y la alternancia en las listas congresales. Ambas medidas fueron obligatorias tanto en los procesos de democracia interna como en la lista final, lo que supuso un aumento sustantivo en el número de mujeres que integran el Poder Legislativo. El porcentaje de mujeres en el Congreso de Perú alcanzó un máximo histórico del 37.7% del total de integrantes (49 mujeres de 130), aunque no alcanzó la paridad que exigía la norma tras la reforma electoral de 2020.

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El caso peruano se destaca por establecer reformas que fortalecen el régimen electoral de género de manera radical y en un breve periodo (Freidenberg, 2020a), por lo que ha generado mejores condiciones para que las mujeres puedan participar en la política. De la introducción de la cuota de género en 1997 a 2020, año de la última reforma en este aspecto, el régimen electoral de género ha pasado de un IFREG de 2 a uno de 5. Esto se debe a la incorporación de la paridad de género y la alternancia en las candidaturas, lo que supone

una mejora para la participación política de las mujeres. En la misma línea, el sistema electoral peruano también ha tenido otras modificaciones a favor de las mujeres. Con las últimas reformas, la legislación peruana precisa que para las elecciones generales de 2026 se reemplace las listas cerradas y desbloqueadas con doble voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas. De esta manera, el sistema electoral será más amigable con la representación de las mujeres en el Congreso.²⁴

El camino hacia un régimen electoral de género más fuerte ha sido largo y durante mucho tiempo las voces a favor de la representación de la mujer fueron silenciadas. Tras la reforma electoral de 2020 y la introducción de la paridad y la alternancia, aún quedan pendientes algunas tareas que no se vinculan directamente al régimen electoral de género, pero que afectan de manera significativa las condiciones de competencia. Entre estas se encuentran:

- Garantizar el financiamiento político igualitario para candidaturas de varones y mujeres. Esto incluye la cobertura en medios de comunicación, pues un análisis de la experiencia peruana demuestra desigualdades entre ambos géneros (Llanos, 2013: 8; Llanos y Nina Tapia, 2021: 189-190). Como advierten Llanos y Nina Tapia (2021: 189), en las últimas elecciones generales de 2021 en Lima Metropolitana las mujeres recibieron un 20% menos de cobertura en radio y 10.8% menos en televisión que sus pares varones, a pesar de la introducción de la paridad y la alternancia en el régimen electoral de género. En consecuencia, es necesario incorporar leyes que garanticen la distribución de financiamiento público de manera equitativa.
- Incorporar la paridad transversal en los encabezamientos de las listas y la paridad horizontal para los cargos uninominales. La incorporación de una reforma de esta naturaleza encuentra sentido en los resultados de las últimas elecciones generales de 2021. En estas, a pesar de la aplicación de la paridad y alternancia, las listas congresales encabezadas por mujeres fueron 59 (22.3%), mientras que en el caso de los varones fueron 205 (77.6%). En cargos uninominales, como la Presidencia de la República, solo dos de 18 cargos (11.1%) fueron otorgados a mujeres. Las últimas

²⁴ En la misma línea, la constitucionalista Milagros Campos (2021) sostiene que “en el 2019 se aplicó una reforma para eliminar el voto preferencial. Sin embargo, distintas disposiciones han retrasado su aplicación hasta 2026. La eliminación del voto preferencial mejorará la participación política de las mujeres”.

reformas introducidas al régimen electoral de género no han influido en las dinámicas partidistas que continúan favoreciendo desproporcionadamente a los varones (Llanos y Nina Tapia, 2021: 184). Por ello, una ley que garantice paridad en los primeros lugares es más que necesaria para asegurar igualdad en la competencia.

- Sancionar de manera efectiva los casos de acoso y violencia política en razón de género. Además de las reformas al régimen electoral de género, Perú también introdujo la Ley N° 31.155, que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política. Sin embargo, esta ley no presenta sanciones contra las y los candidatos que incurran en acoso contra las mujeres durante la campaña electoral. Esta legislación se limita a señalar que tanto los partidos como los organismos electorales y ministerios deben generar medidas de prevención y difusión sin detallar tampoco el tipo de medidas. A la ausencia de sanciones se le suma la falta de canales para reclamos o denuncias y de organismos responsables de hacer cumplir esta norma.²⁵ En consecuencia, una nueva reforma a la ley ya promulgada es otro punto de agenda a considerar.
- Especificar el reemplazo de candidaturas titulares por suplentes del mismo sexo. A pesar de los avances y reformas, la nueva legislación limita el alcance de las medidas afirmativas, pues no es lo suficientemente específica sobre el reemplazo de autoridades que renuncien tras ocupar el cargo. Es decir, aunque hay una breve mención al reemplazo por candidaturas del mismo sexo en caso de que una o un postulante renuncie a la lista final, la legislación no menciona de manera explícita las candidaturas suplentes. De esta manera, existe la posibilidad de propiciar renunciaciones de congresistas electas para que sean reemplazadas por suplentes varones.²⁶ Este vacío en la ley puede perjudicar la representación de las mujeres en el Congreso, por lo que una oportuna revisión de

25 Sobre esto, Fernando Tuesta (2021) señala que “existe una necesidad por parte del Jurado Nacional de Elecciones de reglamentar este aspecto incluyendo algún desincentivo o sanción. Sin estos elementos, la ley no protegerá de manera efectiva a las mujeres que participen en la política”.

26 El vacío legal descrito para el caso peruano se presentó también en México y la consecuencia del mismo derivó en el escándalo de 2009 denominado las *Juanitas*, en donde ocho mujeres electas por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo solicitaron licencia para luego ceder sus escaños en la Cámara de Diputados federal a sus suplentes hombres. Para mayor información sobre este evento y sus repercusiones en la legislación mexicana véase Freidenberg y Gilas en este volumen.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

este tema es más que necesaria.²⁷ Por ello, el Congreso peruano debería regular este apartado especificando que las vacantes que se produzcan sean cubiertas por congresistas del mismo género.

Las reformas detalladas, que inciden fuertemente en el éxito electoral de las candidatas (Freidenberg, 2020a: 11-12; Freidenberg y Uchuypoma, 2017: 149-150; Llanos y Nina Tapia, 2021: 191-192), por el momento no se encuentran dentro del debate público peruano. Los problemas vinculados a cada una de estas propuestas se mantienen presentes a pesar de la incorporación de la paridad y la alternancia. Esto evidencia una estructura aún patriarcal que se resiste a la competencia equitativa entre mujeres y hombres para cargos de elección popular. A pesar de las reglas fuertes, el sistema electoral poco amigable ha producido que la representación política de las mujeres no alcance la paridad propuesta. Aunque las reformas electorales son recientes y su primera aplicación se realizó en 2021, es evidente que todavía existen modificaciones a realizar al sistema con el objetivo de garantizar una democracia paritaria.

27 Al respecto, Diana Miloslavich, Coordinadora del Programa de Participación Política del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, menciona que “debe evitarse la posibilidad latente que las mujeres sean coaccionadas a renunciar a un cargo de elección popular que han ganado a favor de reemplazos varones. Esto ya ha ocurrido en otros países, por lo que la legislación debe ser más detallada” (2021).