

FLACSO - Biblioteca

Nadando contra la corriente

Mujeres y cuotas políticas
en los Países Andinos

Magdalena León
Editora

ISBN 958-33-7339-7

✉ Magdalena León
Editora

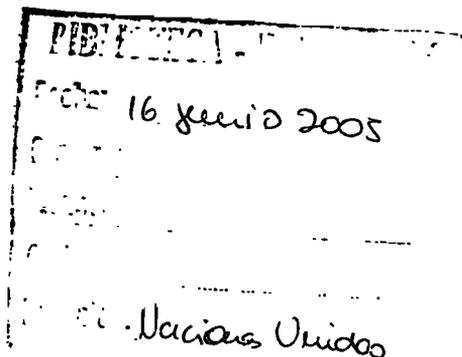
Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

Panamericana Formas e Impresos S.A.
Impresión

Portada, foto central
Marcela Ortiz

Tomada de:

Iniciativas presupuestales sensibles al género en LAC, UNIFEM.



UNIFEM

Amazonas 2889 y La Granja Edificio Naciones Unidas

Segundo Piso

Quito - Ecuador

unifem.ecuador@undp.org

UNFPA

Avenida 82 No. 10 - 62 Piso 3

Bogotá - Colombia

UNIVERSIDAD NACIONAL

Escuela de Estudios de Género

Carrera 50 No. 27-70 Unidad Camilo Torres Bloque B5 y 6

Bogotá - Colombia

ecesgenero_bog@unal.edu.co

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María

Lima - Perú

postmaster@iep.org.pe

CIDEM

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer

C. Boquerón 598 A esquina C. Almirante Grau,

Edificio El Carmen 2 Mezanine, zona San Pedro

La Paz - Bolivia

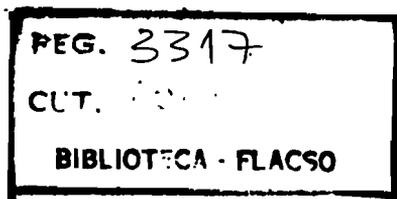
cidem@accelerate.com

FLACSO ECUADOR

Calle La Pradera y Diego de Almagro Esq.

Quito - Ecuador

flacso@flacso.org.ec



Prefacio	11
Presentación	15
Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada Mala Htun	
La cuota sola no basta: El caso de Colombia Magdalena León y Jimena Holguín	41
Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú Lourdes Hurtado	91
¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano Lisa Baldez y Patricia Brañez	141
La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador Silvia Vega	169
Las cuotas de mujeres en el área andina: Inferencias de una comparación María Emma Wills	207

Abriendo puertas: Cuotas y participación política de mujeres en el Perú¹

Lourdes Hurtado Meza

Claudia Ricra es una mujer de estatura pequeña y cabello lacio largo que le llega hasta la cintura; su lengua materna es el quechua, una de las muchas lenguas nativas que se hablan en el Perú. Natural de una pequeña comunidad alto andina ubicada a más de 3,500 metros sobre el nivel del mar, en Ayacucho, una de las zonas más pobres e indígenas del país, ella fue regidora distrital en el periodo comprendido entre 1998 y el 2002.

Por su condición doblemente marginal: ser mujer y ser indígena, Claudia no habría sido elegida como parte del gobierno local si no se hubiera establecido una ley de cuotas que obligaba a todas las agrupaciones políticas a incluir un mínimo de 25% de mujeres en las listas electorales. A pesar de las dificultades que encontró en el municipio, espacio masculino por excelencia en las zonas rurales del país, la experiencia como regidora fue gratificante y aleccionadora para ella, así como para muchas otras mujeres en el Perú.

En los últimos años se ha hecho notoria en el Perú una mayor participación de las mujeres en asuntos públicos y en espacios de poder, tradicionalmente monopolizados por los varones. Es interesante comprobar que el incremento de mujeres en la cosa pública se ha producido, por un lado, en un contexto en el que los partidos políticos han debido enfrentar una severa crisis institucional y de representación, y por otro, en un contexto de autoritarismo, pues la presencia de mujeres en las esferas cercanas al poder alcanzó uno de sus puntos máximos durante los gobiernos de Alberto Fujimori.

En efecto, Fujimori encabezó un régimen autoritario que alentó la corrupción y limitó los derechos de muchos ciudadanos. Paradójicamente, el régimen fujimorista gozó de un gran respaldo popular, especialmente en los sectores más pobres y excluidos del país. Es así que uno de los principales pilares de la base social del régimen estuvo conformado por las organizaciones de mujeres, a quienes iban dirigidos los programas de alivio de la pobre-

1 El presente artículo se basa en una investigación mayor sobre Acción Afirmativa y Educación Superior en el Perú llevada a cabo en el marco del Proyecto Acción Afirmativa en la Región Andina y el Cono Sur, auspiciado por la Fundación Ford. Ver: León, Magdalena y Hurtado, Lourdes: Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Perú. En: Díaz, Pamela (ed.). Santiago: Fundación Equitas, 2005.

za. Además de ellas, Fujimori también gozó de la simpatía de mujeres de los sectores altos y medios altos en los que se encontraban tecnócratas y políticas de carrera. Lo cierto es que a pesar del autoritarismo, en el decenio de 1990-2000, el asunto de la mujer fue un tema de agenda del gobierno. No sólo se creó una institución especializada como el PROMUDEH (Ministerio de la Mujer y Promoción Social), que después ha cambiado su denominación a MIMDES (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), sino que también se establecieron las cuotas, hecho en el que, como veremos más adelante, la intervención de Alberto Fujimori fue decisiva.

La consecución de las cuotas ha sido uno de los principales hitos en la demanda de las mujeres por lograr una sociedad más justa y equitativa en el Perú. En ese sentido, el objetivo del presente artículo es dar a conocer la experiencia de las cuotas para mujeres en el país. Para ello, primero partiremos de una conceptualización sobre el tema de las cuotas y la acción afirmativa, para luego señalar la relevancia de la introducción de las mismas en el Perú. En la tercera parte damos cuenta de la aplicación de las cuotas en los procesos electorales llevados a cabo en los últimos seis años. Concluimos el artículo con una reflexión final sobre este tema.

La cuota como medida de acción afirmativa

En nuestras sociedades existen entre los sujetos diferencias que tienen que ver con la raza, la clase, el género, la etnia, la educación, la generación, entre otras variables. Aunque ellas no deberían ser la justificación para el surgimiento de situaciones de injusticia y desventaja entre unos sujetos y otros, lo cierto es que con base en ellas se han construido situaciones de desigualdad que se traducen en prácticas discriminatorias y excluyentes hacia aquellos que son diferentes o se encuentran en una situación de vulnerabilidad. De esta manera, aún cuando desde la normatividad legal que rige una sociedad estos sujetos cuentan con igualdad ante la ley, con frecuencia, en la práctica, no se encuentran en igualdad de condiciones y no poseen las mismas oportunidades que la mayoría. Este desencuentro entre realidad y norma es uno de los hechos que la Acción Afirmativa pretende revertir. Como lo señala Cecilia Olea, la Acción Afirmativa se sustenta en el hecho de que “la igualdad ante la ley y la igualdad de derecho no es suficiente para hacer accesibles a los que socialmente están en desventaja, las oportunidades de que disponen las personas socialmente privilegiadas. La necesidad de un trato desigual que tome en cuenta las diferencias, en contraposición al postulado de “partes iguales para todos”, es una estrategia que intenta reparar las inequidades y hacer efectiva la demanda de igualdad real y efectiva” (Olea, 2002:179).

Entonces, las acciones afirmativas son aquellas medidas orientadas a lograr la corrección de un hecho desigual de la sociedad. Si bien es cierto no existe una definición única sobre la naturaleza de la acción afirmativa, diversos autores y entidades coinciden en señalar algunas características generales que hacen que una medida sea considerada como acción afirmativa. En primer lugar, la acción afirmativa busca corregir una desigualdad de hecho. Así, el “Comité para la igualdad entre hombres y mujeres” del Concejo de Europa considera que la acción afirmativa es “una estrategia destinada a establecer la igualdad de oportunidades por medio de unas medidas (temporales) que permitan contrastar o corregir aquellas discriminaciones que son el resultado de prácticas o sistemas sociales” (citado por Osborne, 1995:328). Con el propósito de corregir tal desigualdad, la acción afirmativa incentiva la aplicación de medidas favorables o discriminatorias a favor de aquellos grupos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Como lo señala Osborne, la acción afirmativa es una medida especial de protección que intenta “invertir la tendencia hacia la desigualdad que los principios de igualdad de oportunidades sin actuaciones correctoras generan” (Osborne:329).

Sin embargo, este trato diferenciado o “discriminatorio” hacia ciertos sujetos colectivos que propicia la acción afirmativa no vulnera el principio de la no discriminación. Como se parte de la premisa de que en la sociedad existen diferencias que se tornan en desigualdades “se consideran como lícitas y necesarias ciertas medidas destinadas, preferentemente, a grupos especiales, a fin de remediar las desigualdades que de hecho afectan a sus oportunidades en distintos campos” (E. Vogel-Polky, 1989, citado por Osborne, 1995: 328). Asimismo, el Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (artículo 5, numeral 2) reafirma lo anterior pues sostiene que “todo miembro puede, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, definir como no discriminatorias cualesquiera otras medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como el sexo, la edad, la invalidez, las cargas de familia o el nivel social o cultural, generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial”.

La segunda característica de la acción afirmativa es que debe ser una medida temporal, es decir, tiene que contar con un periodo de vigencia limitado. El tiempo durante el cual una acción afirmativa tenga vigencia permitirá socializar a las personas o corregir aquellas situaciones que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios (Osborne, 1995). En ese sentido, la “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (1981) señala que “la adopción por los Estados miembros de medidas temporales especiales con el fin de acelerar la instauración de una

igualdad de hecho entre los hombres y las mujeres no es considerada como un acto de discriminación tal y como queda definido en la presente convención...estas medidas deben ser suprimidas en cuanto hayan sido conseguidos los objetivos en materia de igualdad de oportunidades y de tratamiento”. Fidel Tubino, académico peruano, afirma también que las “leyes basadas en la discriminación positiva son necesarias como medidas transitorias, a corto plazo, que no se justifican por sí mismas sino en tanto son capaces de promover la autonomía pública de los grupos menospreciados y, de esta manera, generar las condiciones necesarias para la promoción democrática de las transformaciones estructurales a largo plazo” (Tubino,2002:65).

En síntesis, la acción afirmativa es una medida correctiva y de carácter temporal y, como lo señalan Deere y León (2000), es un paso para el logro de la igualdad real puesto que la igualdad formal ante la ley y el principio liberal de igualdad de oportunidades no bastan para que los grupos en desventaja alcancen niveles de igualdad suficiente en diferentes esferas. Por otro lado, en vista de que la acción afirmativa busca corregir una situación desigual, las variables empleadas en la decisión de hacia quiénes deben orientarse estas medidas han estado condicionadas por hechos como el género, la etnia, la situación de pobreza o de discapacidad. De todos estos grupos, el de las mujeres constituye en nuestros países uno de los más vulnerables. Los mayores indicadores de analfabetismo, pobreza y casos de violencia doméstica se concentran en ellas. A ello hay que añadir que su situación se agudiza mucho más cuando a la variable de género se le suma la condición étnica pues las mujeres son doblemente discriminadas: por ser mujeres y por el hecho de ser indígenas.

La situación de desigualdad que afecta a las mujeres como sujeto colectivo se hace especialmente evidente en la esfera de la política. La participación política de las mujeres es aún muy limitada, primero, porque tradicionalmente no ha sido un asunto de mujeres. Cultural y socialmente el ámbito de lo político ha estado relacionado con una esfera masculina y las mujeres no han contado con el estímulo suficiente para participar en esos ámbitos. A ello hay que agregarle que los partidos políticos también han sido tradicionalmente patriarcales -por lo general los líderes son hombres- y a las mujeres no se les ha concedido dentro de las organizaciones la importancia que se merecen. Esto constituye un techo de cristal muchas veces inexpugnable.

Ante este panorama, es necesario que existan medidas y procedimientos orientados a revertir tal situación. Dentro del corpus de medidas que conforman las acciones afirmativas, las cuotas son las medidas que mayor impacto han teni-

do al establecer porcentajes mínimos orientados a asegurar la participación de mujeres en diferentes ámbitos tales como educación y política, áreas en las cuales no han podido destacar tanto como los varones debido a una situación de falta de oportunidades. Las cuotas tratan de corregir el desbalance existente entre el nivel de participación real de los sujetos vulnerables brindándoles una situación de igualdad en cuanto al punto de partida. Pero las cuotas no sólo ayudan a corregir sino que también son, como señala Marta Lamas (1993), una medida para generar una masa crítica en la medida en que permite la introducción de ciertos temas soslayados en el debate político y conducen a un debate sobre la participación. Lamas agrega que tienen el mérito de introducir una perspectiva que reconoce una problemática que se está soslayando todo el tiempo.

¿Por qué aplicar cuotas para mujeres en el Perú?

En el Perú, al igual que en los otros países andinos, todos los ciudadanos gozan de igualdad ante la ley. Este derecho se encuentra reconocido en el artículo 2, numeral 2 de la Constitución que señala que “toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”. Sin embargo, esta condición de igualdad se ve contrastada por las profundas inequidades y situaciones de discriminación que muchos peruanos padecen por cuestiones de raza, clase, género, generación, etc., que son producto de situaciones estructurales y del devenir histórico de la sociedad peruana. Esto es particularmente dramático en el caso de las mujeres. Así, por ejemplo, la tasa de analfabetismo femenino es de 18%, mientras que en los varones baja al 6%; esto significa que en el país por cada 100 mujeres, 18 no saben leer ni escribir. El analfabetismo es sobre todo un problema rural pues al considerar el área de residencia, se observa que mientras de cada 100 mujeres del área rural 34 son analfabetas en el área urbana ésta proporción descende a 7 mujeres.²

Esto también se refleja en la posibilidad de las mujeres de ejercer el derecho ciudadano al sufragio. A nivel nacional, la población electoral está compuesta en su mayoría por mujeres (50.14%), siendo la diferencia entre ambos géneros de 41,904 electores³. Sin embargo, en la mayoría de las provincias los electores hombres tienen predominancia. Esto se debe a que muchas mujeres de las zonas rurales carecen del Documento de Identidad (DNI); al no contar con este documento, no pueden ejercer su ciudadanía ni los derechos civiles y políticos que de ella

2 Fuente: INEI www.inei.gob.pe

3 Fuente: ONPE www.onpe.gob.pe

se derivan, es decir que no pueden elegir ni ser elegidas.⁴ En contraste, las electoras se concentran en las principales ciudades del país. Así, en la provincia de Lima el 51.64% de la población electoral está compuesto por mujeres.⁵

Como vemos, en el Perú existe una situación de discriminación de hecho que se da con base en el género. Por ello, Violeta Bermúdez afirma que “la realidad se ha encargado de demostrarnos que ni las normas constitucionales, ni los documentos internacionales sobre derechos humanos que consagran el derecho a la igualdad de las mujeres han conseguido desterrar las desigualdades, ni las situaciones de discriminación de este sector de la población. Por el contrario, bajo el velo del “reconocimiento constitucional” de este derecho, se pretende –en muchos casos– desconocer esta situación y dejar de lado la situación real y la respuesta a las necesidades e intereses de este importante grupo humano” (Bermúdez, 1995:32).

Sin embargo, esta discriminación por género no afecta a todas las mujeres por igual, pues existen diferencias profundas entre las mujeres letradas, ciudadanas y académicas de aquellas que viven en las zonas rurales y más alejadas del país. Si bien las mujeres urbanas de sectores medios tienen algunas posibilidades para incursionar en la arena política, en el caso de las mujeres rurales de procedencia indígena o campesina la situación es muy distinta pues, como señala Marisol de la Cadena (1996), en el Perú “las mujeres son más indias” y en un país profundamente atravesado por el racismo y la discriminación, la “indianidad” de los sujetos es un hecho que los ubica en una condición de inferioridad. Los hallazgos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación⁶ confirman esto pues durante el periodo del Conflicto Armado Interno (1980–2000), el “episodio de violencia más intenso, extenso y prolongado de toda nuestra historia Republicana”⁷, de los 69,000 peruanos que perdieron la vida, el 75% tenía como lengua materna una lengua nativa. Como suele ocurrir en este tipo de situaciones, fueron las mujeres quienes llevaron la peor parte. Es

4 El 10% de la población femenina de entre 18 y 19 años de edad – es decir 547.083 mujeres – no cuenta con DNI. El 53% de población femenina indocumentada reside en el área rural, específicamente en los departamentos de Lima (19.7%), Cajamarca (13.7%), Piura, Loreto y Huánuco (5.9%). Fuente: Manuela Ramos <http://www.manuela.org.pe/derechos/identidad.htm>

5 Fuente: Padrón Electoral del 2001

6 El Perú vivió entre 1980 y el año 2000 una situación de Conflicto Armado Interno. Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru trataron de destruir al Estado Peruano; por ello, las Fuerzas del Orden Estatales (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) fueron las encargadas de luchar contra los grupos alzados en armas. En el año 2001, durante el gobierno de Transición del Dr. Paniagua, se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta ha sido la instancia encargada de esclarecer el proceso, los hechos ocurridos y las responsabilidades correspondientes del conflicto armado interno que azotó al país durante esos 20 años. Los hallazgos de la CVR se encuentran en 9 tomos y más de 4,500 páginas del informe final que fueron entregados al país el 28 de agosto de 2003. Fuente: <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php>

7 Fuente: op.cit.

así que miles de mujeres indígenas sufrieron toda forma de violación a sus derechos humanos: torturas, asesinatos, desapariciones forzadas y de forma particular violencia sexual⁸, no sólo por parte de los grupos alzados en armas sino también de las Fuerzas del Orden.

Esta realidad contradictoria y poco incluyente que afecta particularmente a las mujeres obliga al Estado a ejercer algún tipo de intervención en aras de lograr una situación de igualdad real entre todos sus ciudadanos; situación que no se va a dar por sí sola mientras los puntos de partida entre unos y otros sean desiguales. Es por esta razón que se justifica la aplicación de medidas de discriminación positiva a favor de las mujeres en el Perú. Sin embargo, a pesar de la relevancia de la aplicación de estas medidas en un país tan desigual, la discusión sobre el tema apenas ha sido iniciada. El concepto en sí es poco conocido y manejado por los funcionarios que tienen la responsabilidad de elaborar políticas públicas. Quienes sí manejan el tema de la acción afirmativa como un punto de agenda son principalmente los colectivos de mujeres (abogadas y científicas sociales) provenientes de las organizaciones feministas, y las organizaciones de discapacitados. Cuando las mujeres se refieren a políticas de acción afirmativa se remiten concretamente a una medida específica, la Ley de Cuotas para la participación de mujeres en proceso electorales.

La discusión acerca de la participación política de las mujeres a través del establecimiento de cuotas en las listas de candidatos para elecciones municipales y parlamentarias es el punto nodal que da inicio al debate sobre la acción afirmativa, y el que permite establecer la diferencia entre estas medidas, vale decir aquellas especialmente orientadas a lograr una situación de igualdad de oportunidades, de aquellas medidas de protección hacia grupos vulnerables tales como indígenas, niños o discapacitados que el Estado peruano ya venía tomando desde hace algún tiempo atrás. Es el caso de, por ejemplo, la Ley 26260 que establecía procesos legales eficaces para las mujeres que habían sido víctimas de violencia, les brindaba medidas cautelares y otorgaba resarcimiento por los daños y perjuicios causados, o de la Resolución Ministerial N°1379-78-VC3500 que establecía la adecuación urbanística y arquitectónica para facilitar el libre tránsito de las personas con discapacidad.

Violeta Bermúdez, abogada y ex viceministra del Ministerio de Promoción de la mujer y el desarrollo humano (PROMUDEH)⁹ sostiene que

8 Fuente: <http://www.demus.org.pe/Menu/Articulos/CVR.htm>

9 Recientemente este Ministerio ha cambiado de nombre. Su actual denominación es MIMDES, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

“En realidad aquí no ha habido debate sobre la acción afirmativa, aquí el gran debate que se produjo fue a partir de la ley de cuotas. Las normas sobre cuotas son las que han marcado el debate sobre la acción afirmativa en términos conceptuales [...] quienes más difusión le dan a la acción afirmativa son las organizaciones de mujeres desde fines de los 80, en que empiezan a darse medidas en contra de la violencia contra la mujer. Desde ese momento ya se están planteando acciones afirmativas, porque había medidas contra la violencia hacia niños, niñas, etc., pero cuando se plantea ese enfoque de medidas específicas para un grupo en particular, desde mi punto de vista ya se está hablando de una medida de acción afirmativa...antes [este tipo de medidas] eran vistas como medidas protectivas más que de acción afirmativa para poblaciones que se encontraba en situación de desventaja o que eran entre comillas, los “más pobres”, eran poblaciones marcadas. Ese era un enfoque de protección. Creo que la discusión de la Ley de Cuotas marca un hito en tanto que ésta es una mirada que se da más por la igualdad de oportunidades. En Perú se rechazaba el término de discriminación positiva porque decíamos que la discriminación siempre tiene una connotación negativa, entonces hay que recuperar el concepto de acción afirmativa porque lo que queremos es orientar hacia la igualdad de oportunidades, es decir la igualdad real y no solamente la igualdad ante la ley que era lo que ya teníamos las mujeres.”¹⁰

Por otro lado, Cecilia Blondet, historiadora, ex Ministra de la Mujer dice

“Hay que distinguir entre las medidas que el Estado ha dado a favor de grupos específicos desde mucho tiempo atrás y cuando se empieza a considerar la concepción de discriminación positiva o acción afirmativa, que es justamente a partir de la discusión de la ley de cuotas. cuando se convierte en un tema de discusión pública. Hasta antes había sido una acción del Estado a favor de grupos en riesgo o de determinadas poblaciones pero el tema adquiere una relevancia política a partir de la cuestión de las cuotas hacia las mujeres, la discusión de la discriminación positiva como un mecanismo de favorecer a un sector de la nación u otro”.¹¹

En síntesis, la cuota es un tipo de acción afirmativa que tiene como objetivo acercar a las mujeres a los mismos puntos de partida que los varones.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Entrevista, LIMA, junio 11, 2003. Cecilia Blondet es historiadora y directora de investigaciones de IEP.

Aplicación de las cuotas en el Perú

El Perú cuenta con dos tipos de cuotas para mujeres: en primer lugar están las cuotas para procesos electorales generales, regionales y municipales, y más recientemente se ha aprobado la ley de cuotas para partidos políticos. Estas últimas buscan incentivar la participación de un mayor número de mujeres en las agrupaciones políticas del país.

Breve historia de las cuotas

En 1994, Foro Mujer, un consorcio de organizaciones feministas, propuso en el Día Internacional de la Mujer una cuota femenina del 30% de los candidatos en las elecciones nacionales, regionales y municipales, así como para las contiendas internas de los partidos (Yáñez, 1998:18). Esta propuesta cobró más impulso a raíz de la Plataforma de Acción adoptada durante la conferencia de Beijing de 1995; así como de un encuentro interparlamentario sobre equidad de género celebrado en Nueva Delhi en febrero de 1997, al que asistieron Martha Hildebrandt y Luz Salgado, congresistas del partido de Alberto Fujimori (Schmidt:2004:46). Ese mismo año, la congresista Lourdes Flores Nano¹² presentó un proyecto de ley sobre una cuota de género del 30% ante la Comisión de Constitución del Congreso Peruano, que se encontraba en las deliberaciones sobre una nueva ley electoral. Sin embargo, la propuesta no fue tomada en cuenta por el Congreso, que contaba con mayoría fujimorista.

Posteriormente, la Comisión de la Mujer¹³, encabezada por las congresista Hildebrandt y Salgado, trabajaron de nuevo la propuesta original de la congresista Flores Nano y presentaron ante el Congreso una propuesta de cuotas del 25%. Una vez en el pleno se produjo un intenso debate jurídico en torno a la naturaleza del principio de igualdad consagrado en la Constitución Peruana y se abrió un debate político centrado en si las mujeres debían estar en la política por derecho propio o si tenían que hacer méritos para ello (Yáñez, 2001:19). El debate se vio enriquecido con el aporte de las abogadas feministas, quienes contribuyeron con la discusión sobre la naturaleza de las cuotas. Así, por ejemplo, Violeta Bermúdez señaló:

12 En las elecciones generales del 2001 Lourdes Flores fue candidata a la Presidencia de la República por la agrupación Unidad Nacional y quedó tercera en el cómputo general.

13 La Comisión de la Mujer se creó en octubre de 1995 a iniciativa de 11 de las 13 congresistas mujeres representantes de diferentes agrupaciones políticas. En un inicio, fue una comisión especial y por ello no podía presentar proyectos al pleno. Dos años después, en 1997, obtuvo facultad dictaminadora, es decir la capacidad de presentar proyectos al pleno. (Manuela, 2001:36)

“La cuota es un mecanismo de acción afirmativa orientado a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinada fórmula utilizada para definir el número mínimo de mujeres que deben ser postuladas y/o designadas a cargos públicos...Por ello, las medidas de acción positiva o acción afirmativas se conocen hoy también como medidas correctivas, su objetivo entonces es corregir una situación que de facto existe...Lo que se pretende es promover la mayor participación política de la mujer en las organizaciones políticas y garantizarlos a hombres y mujeres, al electorado en general una mayor oferta de diversidad, es decir una mayor oferta de mujeres como postulantes a cargos públicos.”¹⁴

Mujeres de distintas canteras se manifestaron en ese entonces con respecto a las cuotas. Así, por ejemplo, Beatriz Merino, ex Primera Ministra del gobierno de Alejandro Toledo, y en ese momento congresista de la República y presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso, sostuvo:

“Es importante que las mujeres participen en política porque... pueden concretar avances reales para las mujeres en el terreno jurídico, económico y social. Es decir que la participación de más mujeres en la política permite poner en la agenda pública los temas ligados a la mujer, como la violencia doméstica, el acoso sexual o los techos de cristal. Del mismo modo, permite, cuando la mujer opina sobre temas de importancia para la opinión pública —como la conducción de la economía nacional— que la sociedad civil perciba que las mujeres son capaces de asumir el reto de liderar el país, y más aún, afirma su condición de ciudadanas plenas”.¹⁵

Esbozando un balance sobre lo acontecido durante el debate de las cuotas, Rocío Villanueva afirmó que dicho proceso “puso de manifiesto el desconocimiento en nuestro medio del concepto de acción positiva, como estrategia para corregir y superar la discriminación histórica de las mujeres y la cuota como un mecanismo transitorio que se utiliza frente a situaciones de discriminación y que busca mejorar la participación de las mujeres, cuando la legislación que prohíbe la discriminación se muestra insuficiente para asegurar a las mujeres una presencia y participación efectiva” (Villanueva, 1998:30).

A pesar del interesante debate surgido alrededor de las cuotas, lo cierto es que la mayoría de la agrupación gobiernista Cambio 90 Nueva Mayoría estaba en contra de la aprobación del proyecto de ley. Fue entonces cuando la partici-

14 Presentación de Violeta Bermúdez en la V audiencia pública ante la Comisión de la Mujer del Congreso de la República. 9 de abril de 1997. Citado en: Poder político con perfume de mujer. p.144. Lima, Manuela Ramos, 1998.

15 Citado en Poder político con perfume de mujer p.43.

pación del presidente Alberto Fujimori fue determinante. Fujimori tenía un control total sobre los congresistas del partido de gobierno. Al enterarse de que la mayoría oficialista estaba en contra del proyecto, el entonces Presidente de la República declaró ante los medios de comunicación que enviaría al Congreso su propio proyecto de ley de cuotas. Tales declaraciones propiciaron que los congresistas oficialistas cambiaran su parecer y apoyaran la iniciativa presidencial (Yáñez, 1998:20).

Cecilia Blondet resume lo acontecido en 1997 de la siguiente manera:

“Milagrosamente las diferencias se habían esfumado y las congresistas opuestas a las cuotas, de pronto, suscribieron la ley, que fue aprobada sin reservas. Pudieron haber cambiado de opinión después del debate, en efecto, y quizá hubiera sido deseable que eso explicara el cambio de posición: que luego de la discusión hubieran quedado convencidas de las bondades de la discriminación positiva, y que el voto a favor mostrara una inusitada flexibilidad para modificar sus opiniones. Sin embargo, las razones estaban por otro lado. El jefe máximo, un varón, el Presidente Fujimori, las había llamado al orden y en un claro gesto de autoridad, obligó a toda su bancada a votar a favor de la ley. Su interés y la estrategia diseñada estaban claras. En el mercado político contemporáneo las mujeres constituyen un apetecible botín para captar y controlar. Este tipo de medidas, sumadas a otras de corte clientelista dirigidas a las mujeres de sectores pobres permitiría al jefe de gobierno consolidar e incrementar su base social de apoyo” (Blondet, 2002:50).

Por todo ello, si bien es cierto existía desde tiempo atrás interés de los colectivos de mujeres y de algunas congresistas del oficialismo y de la oposición por sacar adelante La Ley de Cuotas, si no hubiera sido por la decisión política del entonces Presidente de la República, para que la mayoría en el Congreso votara a favor de la Ley, es probable que hubieran tenido que pasar varias legislaturas hasta que esta hubiera logrado ser aprobada¹⁶. Finalmente, la ley de cuotas fue aprobada el 1 de octubre de 1997. Durante el debate sobre esta acción discriminatoria de carácter positivo se pusieron en evidencia una serie de resistencias y prejuicios por parte de ciertos sectores de la sociedad peruana. Así por ejemplo, Arturo Salazar Larraín, entonces congresista de la república, defendió con vehemencia su posición en contra de las cuotas durante el debate del proyecto de ley en el Congreso. El sostenía que:

“El sistema de cuotas colisiona asimismo con otro principio fundamental en toda democracia electiva, el derecho de cada elector o ciudadano a elegir libremente la opción que se le presente. El concepto de discriminación posi-

16 Como fue el caso de la Ley de las Personas con Discapacidad.

tiva a favor de la mujer no es conciliable con el principio de libertad de la elección y de la igualdad formal ante la ley entre hombres y mujeres... Los argumentos estadísticos que revelan simplemente una situación de hecho no pueden ser invocados para justificar la trasgresión de los principios, tampoco la pueden justificar el hecho de que ese sistema haya sido adoptado en España, Noruega, Alemania, Francia, Suecia, Chile, Paraguay, Venezuela o Argentina..."¹⁷

Opiniones similares en contra de las cuotas también fueron expresadas por algunas mujeres durante el debate de la ley. La congresista Edit Mellado, de la agrupación gobiernista Cambio 90 Nueva Mayoría señaló:

"Soy mujer y como tal pienso que la discriminación positiva es siempre discriminación... y mi posición es que cualquier discriminación sea positiva o negativa es discriminación y que el hacernos objetos de una discriminación significa tenernos como una especie de minusválidas sexuales, que no lo somos".¹⁸

El gran interés que mostró Fujimori porque se aprobaran las cuotas debe entenderse en dos sentidos. Por un lado, el contexto internacional, que ejerció una suerte de presión para que se incorporara el tema de las mujeres en la agenda nacional; después de todo Fujimori fue el único presidente varón que asistió a la conferencia de Beijing y se comprometió públicamente a llevar a cabo una serie de medidas a favor de las mujeres. Pero tan o más importante que esto es el panorama político por el que atravesaba el Perú en ese momento. Hacia 1997 él ya había sido reelegido como presidente de la República y empezaba a preparar el terreno que le permitiría ir por una segunda reelección en el año 2000¹⁹. Como parte de su estrategia reeleccionista Alberto Fujimori había empezado a manipular programas de compensación social como el Foncodes (Fondo de Compensación para el Desarrollo) y el Pronaa (Programa de Apoyo Alimentario). Por ello, quienes conformaban la gran base social de Fujimori eran, sobre todo, mujeres de escasos recursos económicos de las zonas urbanas y rurales que se beneficiaban de esos programas²⁰. A ellas se les otorgó asistencia directa en nutrición, planificación familiar y crédito; infraestructura social como agua, desagüe, postas médicas, centros de salud, aulas, colegios,

17 Citado en: Poder Político con perfume de mujer. Las cuotas en el Perú. PROMUJER/Manuela Ramos, Lima, p.14.

18 op cit. 148.

19 Alberto Fujimori había sido elegido en 1990, fue nuevamente elegido en 1995, pero dos años antes, en 1993 se había aprobado un nuevo texto constitucional que señalaba que el presidente de la República sólo podía reelegirse una vez. Por ello, el intento de Fujimori de ser candidato a la presidencia en el año 2000 era ilegal.

20 El Estado Peruano destinó parte del dinero de las privatizaciones de las empresas públicas y de la mayor recaudación tributaria, además de un crecimiento importante del presupuesto nacional, a una masiva ayuda alimentaria por la cual eran asistidos el 42% de hogares peruanos (Grompone, 2000: 124).

locales comunales; e infraestructura económica tales como electrificación, caminos y pequeñas obras de irrigación. Estas mujeres estuvieron dispuestas a continuar apoyando al Presidente en tanto les asegurara cuestiones tan concretas como asistencia alimentaria, ropa o escuelas, o bienes tan difusos como autoridad, orden y estabilidad para el Perú (Blondet,2002: 32-13).

Pero Fujimori no sólo contaba con el apoyo de mujeres de sectores populares. Durante sus años en el poder dio cabida en el partido de gobierno y en altos cargos de la administración pública a mujeres profesionales y empoderadas provenientes de sectores altos y medios altos.²¹ De esta forma, mujeres como las congresistas Luz Salgado, Martha Chávez, Martha Hildebrandt o la ministra de la Mujer, María Luisa Cuculiza, se convirtieron en defensoras acérrimas del régimen. La participación de este grupo de mujeres en las esferas más altas del poder se dio dentro de una forma de patriarcalismo negociado en la que Fujimori, la figura masculina y autoritaria, regulaba el tipo de participación que ellas podían desempeñar.

Carlos Iván Degregori sostiene que la incorporación en términos autoritarios de las mujeres en política durante el régimen de Fujimori sólo es comparable a aquella llevada a cabo por Sendero Luminoso durante el conflicto armado interno.

“En el Perú, donde el acceso de la mujer al mercado de trabajo y a la vida política ha sido notorio en las últimas décadas, los dos ejemplos más impactantes de incorporación negociada de la mujer a la política y de reformulación del imaginario social sobre lo femenino se encuentran en Sendero Luminoso y el fujimorismo. Estos dos proyectos, por cierto muy distintos aunque emparentados por el autoritarismo, han incorporado sorprendentemente mujeres en sus filas y las han catapultado a lugares prominentes, mientras que grupos políticos con un discurso democrático no han logrado traducir estos discursos en una práctica que promueva la equidad de género. Es que tal vez sea más fácil la incorporación de mujeres a proyectos autoritarios, pues implica compromisos negociados con el patriarcalismo tradicional y no una ruptura fundamental con él” (Degregori,2001:192).

21 Blondet ha elaborado una tipología sobre el tipo de mujeres que acompañaron a Fujimori. En primer lugar están las “regias”, es decir aquellas mujeres provenientes de estratos altos que se educaron fuera del país y que vieron en Fujimori a una suerte de salvador de la Patria; gracias ellas el ex presidente pudo vincularse con muchos organismos internacionales y con algunos sectores feministas; después vienen las “políticas”, aquellas incondicionales del presidente debido a afinidades étnicas, relaciones familiares o amistades de largo tiempo surgidas durante sus años de docente universitario; ellas formaron parte del partido de gobierno y se mantuvieron leales para con él incluso después de su huida del país; finalmente están las “orientales”, mujeres de procedencia familiar asiática que estaban ubicadas en puestos claves del gobierno pero sólo en la segunda línea y era los “ojos y oídos” del ex mandatario (Blondet, 2002:44).

El problema que plantea la participación de las mujeres durante el régimen de Fujimori es que se dio en términos autoritarios. Las mujeres que rodearon al mandatario se desempeñaron en un contexto de instituciones débiles y dejaron de lado valores fundamentales como la democracia, la honestidad y la transparencia de la función pública. Asimismo, este comportamiento puso sobre el tapete el tema de la representación de las mujeres que logran abrirse un espacio en la arena política.

Como lo señala Virginia Vargas:

“¿A quién representan las mujeres del oficialismo? La política de gobierno de Fujimori hacia las mujeres ha producido lo que yo llamaría una esquizofrenia ciudadana: Dentro del modelo de modernización sin democracia, el gobierno de Fujimori ha sido el que históricamente más ha avanzado en institucionalidad hacia la mujer y en leyes de reconocimiento ciudadano, en ubicación visible de mujeres en el poder, mujeres autoritarias y de lealtad incondicional al presidente. Y una política manipuladora y clientelar especialmente hacia las mujeres pobres. Lo que nos enfrenta a un ambivalente panorama: Si bien, desde derechos otorgados desde arriba, la ciudadanía femenina formalmente se expande, especialmente en su dimensión política, esta expansión no guarda relación con la ampliación de sus derechos económicos ni menos con la ampliación de los procesos democráticos sino más bien con su creciente reducción. Es decir, reconocimiento sin redistribución, y encima autoritario. Lo que constituye una base social para todo tipo de autoritarismos (Vargas, 1999).

Este desencuentro entre democracia/estado de derecho y ampliación de la participación femenina también ha puesto en cuestión la legitimidad de las cuotas y de otras medidas a favor de las mujeres logradas durante un régimen autoritario. El tema ha sido motivo de reflexión entre las feministas. Así por ejemplo, Ana María Yáñez sostiene:

La pregunta inevitable es: ¿han sido inútiles los avances logrados, en un contexto autoritario, sin participación ciudadana, aprovechando relaciones verticales clientelares y muchas veces sometiendo a las organizaciones sociales? Aparentemente no. Aún con todas las contradicciones y debilidades, cualquier reforma democratizadora sí tiene un valor en sí misma, que va más allá de quien la motivó. El autoritarismo pasó y las normas y las instituciones permanecen. Es responsabilidad de todos, en particular de la clase política, dotarlas de democracia. Las normas, al margen de cómo y quién las dio, en la medida que incrementen y mejoren la “ciudadanía” estarán contribuyendo a la democracia. (Yáñez, 2004:127)

En resumidas cuentas, la aprobación de las cuotas es un ejemplo de cómo a pesar del interés de los colectivos de mujeres por sacar adelante una medida de acción afirmativa a favor de las mujeres, la aprobación de la ley fue más un caso de coyuntura política que de voluntad democrática. Aquí es importante señalar que en menor medida se ha producido igual presión por parte de otros colectivos de la sociedad civil como indígenas o afro peruanos para la consecución de medidas similares.

En el Perú es factible establecer medidas de acción afirmativa de acuerdo con las variables de edad, sexo o situación de discapacidad de una persona, pero el asunto se torna complicado cuando entra en juego la variable étnica/racial y se intenta aplicar cuotas por el hecho de ser indígena o afro peruano porque los límites respecto a la raza y a la etnia en este país son muy difusos. La sociedad peruana es profundamente racista y discriminadora y el término “indígena”, a diferencia de lo que ocurre en Bolivia y Ecuador, tiene una connotación peyorativa. Por ello, clasificar racial o étnicamente a alguien en el país implica ir en contra del valor de igualdad pues al existir una conocida “jerarquía racial”, clasificar significa ubicar(se) en una posición definida: “arriba” o “abajo” (Callirgos, 1991: 212-213). A pesar de ello, en el año 2001 se ha establecido una cuota para la participación de indígenas en la conformación de los gobiernos regionales²²; esta cuota sólo es aplicable a los departamentos del país en los que existe un alto número de comunidades amazónicas.

Normatividad legal que sustenta las cuotas

Constitución

Las cuotas en el Perú están sustentadas en el derecho a la igualdad y no discriminación. Este derecho está considerado en la Constitución Política del Perú, en el inciso dos del artículo dos. El texto de dicho artículo señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley y que nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole. En el texto constitucional de 1993 se omitió la referencia a las iguales oportunidades de las mujeres con respecto a los varones que sí se encontraba en la Constitución de 1979²³.

22 Ley N° 27863, Ley de elecciones regionales (14.03.02)

23 El texto constitucional de 1979, que reemplazó al antiguo texto constitucional de 1933, fue un documento bastante incluyente en el que se reconocía la ciudadanía para todos los peruanos y se otorgaba el derecho al voto a los analfabetos. Dicho texto fue elaborado por la Asamblea Constituyente durante la segunda fase del régimen militar.

Violeta Bermúdez señala que con este hecho:

“La Carta de 1993 recorta explícitamente los alcances del derecho a la igualdad consagrados en el texto del 79. De esta manera regresa a la fórmula que plasma la igualdad formal en términos restrictivos, eliminando incluso el dispositivo que establecía la igualdad de trato contenido en el artículo 43° de la Constitución anterior. No obstante lo dispuesto, la fórmula adoptada en la nueva Constitución no debe ser entendida como un obstáculo para el logro de la igualdad sustancial vía la adopción de medidas de acción positiva, o medidas afirmativas destinadas a crear las condiciones para una igualdad real de las mujeres. Ello, porque las nuevas tendencias en materia de derechos humanos afirman que el derecho a la igualdad no debe ser más entendido en términos restrictivos que impidan tratos diversos ante situaciones distintas. E igualmente, teniendo en cuenta que un derecho fundamental puede ser incrementado, pero no mutilado”. (Bermúdez, 1995:44)

En estos momentos se está llevando a cabo un proceso de Reforma Constitucional. En el marco de dicha Reforma se ha aprobado una modificación al artículo 2 en la que se elimina la especificidad de la discriminación. Esta modificación al segundo artículo ha sido aprobada por el Congreso pero aún no ha entrado en vigencia pues no ha sido promulgada. La promulgación de la modificación a este artículo implicaría un retroceso en la búsqueda de la igualdad de oportunidades y la no discriminación, pues en la medida en que el texto constitucional sea más específico brinda un marco legal mayor para la generación de acciones afirmativas.

CUADRO 1: COMPARACIÓN DEL TEXTO DEL SEGUNDO ARTICULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

Constitución de 1993 Artículo 2	Proyecto de Reforma Constitucional en curso Artículo 2
2. Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.	2. Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por ningún motivo.

El principio de igualdad de oportunidades a nivel laboral también está sustentado en el artículo 26 del texto constitucional donde se señala que en la relación laboral debe respetarse el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación. Asimismo, la igualdad de oportunidades para la participación política se sustenta en el artículo 30 donde establece que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos y que tienen el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes.

Jurisprudencia

El principio de igualdad y no discriminación también ha sido sustentado por la Jurisprudencia peruana. En el Perú la máxima instancia en materia constitucional es el Tribunal Constitucional, a quien le corresponde dar los fallos sobre las Acciones de Inconstitucionalidad, es decir, aquellas normas de rango de ley que sean contrarias a la Constitución por el fondo o la forma. Además, y sólo excepcionalmente, el Tribunal también puede revisar los fallos de las Acciones de Amparo a través de un “recurso extraordinario”. De esta manera, si un ciudadano siente que sus derechos han sido vulnerados puede presentar una Acción de Amparo ante un juzgado de primera instancia; si por el fallo de este juzgado considera que su reclamo no ha sido atendido puede apelar ante un juzgado de segunda instancia y luego a la Corte Suprema. Sólo al haber cubierto todas estas instancias y asumir que no le han concedido un fallo satisfactorio, puede presentar la Acción de Amparo al Tribunal Constitucional para que éste revise el fallo.

En diferentes sentencias, el Tribunal ha reconocido que la igualdad es un derecho fundamental de la persona y un principio rector del Estado Democrático. Asimismo considera que la igualdad tiene un carácter relacional, es decir que para que una persona sea considerada como igual a otra tiene que estar en una situación de idéntica condición o equivalencia. Así señala que:

“La noción de igualdad debe ser percibida en dos planos convergentes. En el primero aparece como un principio rector de la organización y actuación del Estado Democrático de Derecho. En el segundo, se presenta como un derecho fundamental de la persona [...] Como principio implica un postulado o proposición con sentido y proyección normativa o deontológico, que, por tal, constituye parte del núcleo del sistema constitucional de fundamento democrático. Como derecho fundamental comporta el reconocimiento de la existencia de una facultad o atribución conformante del patrimonio jurídico de una persona, derivada de su naturaleza, que consiste en ser tratada igual que los demás en relación a hechos, situaciones o acontecimientos coincidentes; por ende, como tal deviene en el derecho subjetivo de obtener un trato igual y de evitar los privilegios y las desigualdades arbitrarias...En ese sentido, la igualdad es un –principio– derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia [...] La igualdad garantiza el ejercicio de un derecho relacional. Es decir, funciona en la medida que se encuentra conectado con los restantes derechos, facultades y atribuciones constitucionales y legales” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

Es justamente este carácter relacional lo que posibilita la aplicación de un trato diferenciado entre los ciudadanos bajo ciertas circunstancias.

“La diferenciación debe perseguir una intencionalidad legítima, determinada, concreta y específica, cuyo fin sea la consecución o aseguramiento de un bien o valor constitucional, o de un bien o valor constitucionalmente aceptable. Es decir, deberá asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con certeros juicios de valor generalmente aceptados [...] La existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto, derivado de la interpretación-aplicación de la ley, deben ser apreciadas en relación con la finalidad y los efectos de la medida legal adoptada sobre la materia” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

El Tribunal sostiene que se debe tratar igual a los que son iguales y distinto a los que son distintos pues reconoce que en la realidad existen diferencias y desigualdades entre los sujetos por lo cual es necesario que las leyes traten de remediar esos hechos. Los instrumentos que el Tribunal toma en cuenta para determinar si se requiere una medida especial son la diferenciación y la regla de proporcionalidad. La diferenciación implica una relación efectiva entre el trato desigual que se establece, el supuesto de hecho y la finalidad que se persigue alcanzar. La proporcionalidad se refiere a la armonía y correspondencia que debe existir entre la situación de hecho y la finalidad perseguida. En consecuencia, la diferenciación será válida si demuestra ser proporcional a la situación de hecho y a la finalidad perseguida. Asimismo, el Tribunal reconoce que es labor del Estado generar acciones afirmativas para que se logre igualdad de los individuos cuando las situaciones reales ubican a unos en situación de desventaja con respecto a los otros.

“Cuando el artículo 103º de la Constitución prevé la imposibilidad de dictar leyes especiales ‘en razón de las diferencias de las personas’, abunda en la necesaria igualdad formal prevista en el inciso 2 de su artículo 2º, según la cual el legislador no puede ser generador de diferencias sociales; pero en modo alguno puede ser interpretado de forma que se limite el derecho y el deber del Estado de, mediante “acciones positivas” o “de discriminación inversa”, ser promotor de la igualdad sustancial entre los individuos” (EXPS.ACUMS. Nos. 0001/0003-2003-AI/TC).

En síntesis el Tribunal Constitucional sustenta que:

“...la noción de igualdad ante la ley no se riñe con la existencia de normas diferenciadoras, a condición de que se acredite: a) la existencia de una norma diferenciadora; b) la existencia de distintas situaciones de hecho y, por ende, la relevancia de la diferenciación; c) una finalidad específica; d) razonabilidad,

es decir, su admisibilidad desde la perspectiva de los preceptos, valores y principios constitucionales: e) racionalidad, es decir, coherencia entre los supuestos de hecho y la finalidad que se persigue; y f) proporcionalidad; es decir, que la consecuencia jurídica diferenciadora sea armónica y correspondiente con los supuestos de hecho y la finalidad” (EXP N.º 0261-2003-AA/TC).

Las sentencias del Tribunal Constitucional respecto al trato diferenciado bajo ciertas circunstancias conforman, por un lado, un reconocimiento al desarrollo de prácticas orientadas a cerrar las brechas que separan a ciertos sujetos colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, y por otro, una base legal que en el futuro puede favorecer el desarrollo de nuevas acciones afirmativas que contarán con un precedente apoyado por el máximo Tribunal del Estado. Esto sirve de sustento para el establecimiento de otras medidas que abogan por la igualdad de oportunidades tales como la ley de cuotas para mujeres.

Leyes

Además del texto constitucional y los fallos del Tribunal Constitucional existen las leyes siguientes que tienen como propósito incentivar la participación de mujeres en política:

Ley de Elecciones Municipales (Ley 26864)

El mecanismo de las cuotas para los gobiernos locales se sustenta en la ley de elecciones municipales, ley 26864 (14.10.97); que en el inciso 2 del artículo 10 señala que “el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres”²⁴.

Ley orgánica de elecciones que incorpora el mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso (Ley 26859)

Esta ley, aprobada el primero de octubre de 1997, fue elaborada por la Comisión de la Mujer del Congreso de la República²⁵. La ley incorpora el

24 En las elecciones de 1995 el número de mujeres en los municipios fue de 940, esta cifra se incrementó en las elecciones de 1998 a 2258 (Blonder:2002:41).

25 La Comisión de la Mujer se creó en octubre de 1995 a iniciativa de 11 de las 13 congresistas mujeres representantes de diferentes agrupaciones políticas. En un inicio, fue una comisión especial y por ello no podía presentar proyectos al pleno. Dos años después, en 1997, obtuvo facultad dictaminadora, es decir la capacidad de presentar proyectos al pleno (Manuela, 2001:36).

mecanismo de cuotas para mujeres o varones en las listas de candidatos al Congreso: en el artículo 116 se estipula que “las listas de candidatas al Congreso deben incluir un número no menor del 25% de mujeres o de varones”. Con la finalidad de neutralizar cualquier efecto negativo que pudiera tener en las mujeres la aplicación del Distrito Electoral Múltiple, el Congreso elevó la cuota de participación de candidatas mujeres de 25% a 30% a través de la ley 27387 (29.12.2000). El incremento de la cuota del 25% al 30% se hizo por sugerencia de la Defensoría del Pueblo, a través del oficio N° DP 2000,1080 del 15 de noviembre de 2000. En dicho documento el Defensor del Pueblo recomendó al Congreso de la República que se incrementara la cuota y se estableciera el distrito electoral múltiple. La ley 27387 incorporó ambas cosas.

Ley de Elecciones Regionales (Ley N° 27683)

En el artículo 12° de la ley de elecciones regionales, promulgada el 14 de marzo de 2002, se señala que “la lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por un candidato de cada provincia en el orden en el que el partido político o movimiento lo decida, incluyendo un accesorio en cada caso; también por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres”. Asimismo, en esta ley se introduce la cuota por etnicidad pues se establece que la lista también debe estar conformada por “un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones”. Las cuotas regionales fueron aplicadas en las elecciones de noviembre del 2002.

Ley de partidos políticos (Ley N° 28094)

Esta ley, aprobada el 31 de octubre de 2003, es un dispositivo que establece una nueva normatividad sobre las agrupaciones políticas. En vista de que el Estado reconoce como necesario abrir mayores espacios para las mujeres, en la ley de partidos se ha logrado el establecimiento de una cuota de género del 30%. El artículo 26 señala que “en las listas de candidatos para cargos de dirección del partido político así como para los candidatos a cargos de elección popular, el número de mujeres u hombres no puede ser inferior al treinta por ciento del total de candidatos”. Aquí habría que señalar que aunque la ley establece sanciones para el rubro de los fondos económicos recibidos por un partido político, ésta no establece sanciones ante el incumplimiento de la cuota. Desarrollaremos más a fondo las implicaciones de estas leyes en el punto 3.3.

Proyectos de ley que sugieren cuotas para mujeres

Además de las leyes antes mencionadas, existen algunos proyectos de ley que buscan mejorar la participación de mujeres en la vida política y en los puestos de decisión del país.

Ley de alternancia de los candidatos en las listas electorales (Proyecto de ley N° 8639)

Este proyecto fue presentado el 16 de octubre de 2003 por las congresistas Martha Hildebrandt, Marta Moyano (Cambio 90/Nueva Mayoría) y Mercedes Cabanillas (APRA). El propósito de esta ley es solucionar un hecho que se ha venido produciendo en las elecciones desde el establecimiento de las cuotas: la mala ubicación de las mujeres en las listas. Es muy frecuente, especialmente en las listas presentadas para las elecciones municipales, que las mujeres sean ubicadas al final, sólo como “relleno” de la lista.

En un testimonio recogido por Alicia del Águila (2004), la congresista Cabanillas, una de las impulsoras del proyecto, señala:

“Se está planteando un proyecto de ley que profundice el acceso de la mujer a los cargos públicos elegidos por votación popular vía el mecanismo de la alternancia, lo que significa que en la lista de candidatos para la plancha presidencial, consejos regionales y concejos municipales, éste se integre alternando varones y mujeres a partir de quien ocupe el primer lugar... Sin duda, iniciativas legislativas como la presentada, tienen todavía resistencia en algunos sectores tradicionales del Congreso de la República, que pretenden negar la existencia de factores culturales y estructurales que determinan prácticas discriminatorias contra la mujer que justifican este tipo de planteamientos como medidas temporales”.²⁷

La relevancia de una propuesta de esta naturaleza está expresada en la exposición de motivos del proyecto:

“Para que exista una verdadera representación femenina en los cargos políticos, se requiere de que se establezca la ubicación precisa y obligatoria de las mujeres en las listas. Para ello se sugiere que, en la fórmula de candidatos a la Presidencia de la República, y Vicepresidencias, así como en las listas de candidatos para cargos de elección popular, el orden se fije alternando los nombres de varones y mujeres desde el primer lugar hasta el lugar correspondien-

27 Entrevista recogida por Alicia Del Águila. “Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y mecanismos para su promoción.”

te...Sin duda alguna, la presente iniciativa contribuirá a incrementar la representación de la mujer en la vida política del país mediante un equilibrio en la participación por géneros”.

Incremento de las cuotas de un 30% a un 40% para los procesos electorales (Proyecto de Ley N° 5832)

El propósito de este proyecto es elevar la cuota de género para lograr una mayor posibilidad de igualdad real de las mujeres con respecto a los varones en la arena política. Dicho proyecto de ley tiene un carácter multipartidario pues ha sido presentado por congresistas de diferentes agrupaciones políticas. Entre los congresistas que han elaborado el proyecto se encuentran Antero Flores Araoz (PPC)²⁸, Mercedes Cabanillas (APRA), Judith de la Mata (APRA), Gloria Helfer (Perú Posible), Celina Palomino (Perú Posible), Martha Hildebrandt y Emma Vargas (Cambio 90 Nueva Mayoría), entre otros congresistas de otras bancadas. El proyecto fue presentado el 3 de marzo de 2003.

En la exposición de motivos del proyecto se fundamenta la necesidad de este incremento de las cuotas para mujeres:

“Las cuotas constituyen un mecanismo para lograr una mayor participación de las mujeres en política [...] Pero a pesar del avance alcanzado hasta la fecha en la regulación legislativa de las cuotas para aumentar la representación de las mujeres, es necesario seguir caminando para eliminar todo tipo de distingo para garantizar derechos equitativos. En ese sentido la propuesta es elevar la participación tanto de la mujer o del varón de un 30% que han fijado las leyes, a un 40%. De modo que los siguientes pasos sólo se encaminen a fortalecer a las organizaciones de mujeres, para que la equidad sea un hecho tanto en los partidos políticos, en las demás organizaciones civiles y profesionales, en las demás esferas del gobierno, en la cobertura de puestos públicos de importancia, etc. Y sobre todo reforzar la preparación y formación de la mujer para que cumpla con responsabilidad y capacidad los cargos a los que acceda [...] Por lo tanto, el 40% que se propone por lo menos asegura que la mujer tenga una participación mínima de ese porcentaje en las listas de candidatos en elecciones municipales, regionales o generales políticas”.

Sistema de cuotas y cupos del 30% para los cargos de confianza y de alto nivel decisorio (Proyecto de Ley N° 9835)

Este proyecto ha sido presentado por el congresista Javier Diez Canseco (UDP), uno de los principales propulsores de la Ley para las Personas con

²⁸ El Dr. Antero Flores Araoz es actualmente el Presidente del Congreso.

Discapacidad. El propósito de esta ley es hacerle frente a la subrepresentación de las mujeres en los cargos públicos, pues si bien es cierto hoy en día cerca del 44.4% de los trabajadores activos del Estado son mujeres, la representación de éstas en los altos cargos del Estado como los ministerios, organismos públicos y gobiernos locales o regionales aún sigue siendo muy pequeña. En el caso de los ministerios la mayor parte de mujeres se han hecho cargo del Ministerio de la Mujer, del de Educación o de Salud, es decir entidades que representan una extensión de las actividades que tradicionalmente han realizado las mujeres en relación con el cuidado de los otros. No ha habido en el Perú una ministra de Economía, mucho menos una ministra de Defensa.

Este punto de vista respecto a la necesidad de la promoción de las mujeres en la carrera pública está más desarrollado en la exposición de motivos del proyecto de ley:

“Resulta sumamente importante fijar cuotas de participación política, que promuevan el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, así como a cargos públicos, de manera que éstas pueden participar en condiciones de mayor equidad en las decisiones orientadas de la política nacional [...] promover la participación política de las mujeres en la vida política nacional supone no sólo dar garantía a los mecanismos existentes estableciendo, por ejemplo, la alternancia para la conformación de las listas de candidatos (propuesta para la que existen diversos proyectos de ley presentados); sino además, reforzar mediante acciones afirmativas la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones que orientan la política nacional, a través del ejercicio de funciones y cargos públicos [...] Con el objetivo de garantizar una adecuada participación de las mujeres en el sector público y particularmente en sus instancias de decisión, resulta viable que el Perú adopte mecanismos de acción positiva, como las cuotas y los cupos que garanticen una participación por género mínima del 30% para todos aquellos funcionarios públicos y empleados de confianza en los diversos sectores del Estado... La determinación del 30% mínimo es acorde con lo recomendado en la Conferencia Mundial para el examen y la evaluación de los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la mujer y debe entenderse como un mínimo, no como máximo”.

La propuesta del congresista Díez Canseco sería aplicable a instituciones públicas tales como Ministerios, Organismos Públicos Descentralizados, Organismos Reguladores (INDECOPI, OSINERG, etc.), Empresas del Estado, organismos autónomos (Defensoría del Pueblo, ONPE, Universidades, etc.), el Congreso de la República, los Gobiernos Regionales y Municipales.

Cuotas, procesos electorales y partidos políticos

La Constitución de 1993 establece que tienen derecho a voto los peruanos de nacimiento y naturalizados mayores de 18 años y que tienen documento de identidad. Actualmente están exceptuados de votar los miembros de las fuerzas armadas y policiales en actividad²⁹. El voto es obligatorio y para los mayores de 70 años, facultativo. Desde el establecimiento de las cuotas en 1997 hasta la fecha se han producido 5 procesos electorales: dos elecciones municipales (1998 y 2002), dos elecciones generales (2000 y 2001) y una elección regional (2002).

Elecciones municipales

En el Perú se eligen simultáneamente alcaldes y concejales provinciales y distritales en todo el país, cada 5 años a partir del 2002³⁰. Cada una de estas circunscripciones elige un alcalde y un número de concejales de acuerdo a la población. Las listas, encabezadas por el alcalde, son cerradas y bloqueadas y gana la lista que obtiene la mayoría relativa de los votos. A ella se le entrega la mitad de los concejales, mientras que la otra mitad se distribuye entre las demás listas, bajo el método de la cifra repartidora o método de D'hondt. Las listas deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres.³¹

Las cuotas se aplicaron por primera vez en las elecciones municipales de 1998. Uno de los aspectos más sobresalientes de ese proceso electoral fue la intensa búsqueda de candidatas mujeres para cumplir con los porcentajes establecidos por la ley, especialmente de aquellas provenientes de agrupaciones de base tales como clubes de madres y organizaciones del vaso de leche, que ya tenían cierta experiencia en el ámbito público pues para satisfacer las necesidades alimenticias de sus niños habían tenido que aprender a dialogar y negociar con las autoridades de sus gobiernos locales. En dichas elecciones, algunas listas llegaron a contar hasta con un 40% de mujeres del total de candidatos³².

Sin embargo, la aplicación de las cuotas no estuvo exenta de dificultades. La difusión de la norma fue muy limitada, se concentró principalmente en espacios urbanos en desmedro de los ámbitos rurales y la difusión de la

29 Sin embargo, los miembros de las Fuerzas del Orden tendrán derecho al voto a partir del año 2006. Este es un paso que permitirá acortar las brechas entre sociedad civil y militares y policías.

30 Anteriormente la elección de autoridades municipales era cada cuatro años.

31 Fuente: Sistema y Derecho Electoral en el Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

32 El porcentaje del 25% estipulado por la ley al ser convertido en números no siempre dio como resultado una cifra exacta por lo que debió ser redondeada hasta el número superior siguiente. De esta manera, si el 25% de la lista era uno y una fracción, el número de candidatas mujeres tenía que ser redondeado a dos para que se cumpliera con la cuota que exige la ley.

norma se hizo a través de medios escritos a los cuales las mujeres del campo acceden con poca frecuencia, ya sea porque el castellano no es su primera lengua o porque no saben leer ni escribir³³. En estos lugares no sólo las mujeres sino también los varones desconocían la existencia de esta medida de acción afirmativa. Uno de los vicios que se percibió en esta primera experiencia de aplicación de las cuotas y que luego se ha ido repitiendo en los procesos electorales posteriores, es el de usar a las mujeres como “rellenos” y ubicarlas en los últimos puestos. Esto disminuye sus posibilidades de ser elegidas pues como hemos señalado antes, el partido ganador obtiene por lo menos el 50% de regidurías en un municipio y el resto se divide entre los partidos restantes. Si las mujeres son ubicadas al final sus posibilidades de resultar elegidas para una regiduría son mínimas.

A pesar de estos problemas, la aplicación de las cuotas en esos comicios electorales dio resultados muy positivos, especialmente en los espacios más rurales pues permitió el ingreso al gobierno local de mujeres que de otra manera no habrían llegado a acceder al municipio. Tal fue el caso de las mujeres indígenas y de sectores populares, especialmente en las zonas que fueron afectadas por la violencia política durante los años del conflicto armado interno. Diana Miloslávich sostiene que hacer política en Lima, en el Congreso o en un municipio local es difícil, pero hacer política en un municipio rural apartado es como remecer la tradición cultural, pues en esos lugares lejanos el poder es más cerrado y conforma un espacio reducido ya que el poder estatal es totalmente masculino: jueces, policías, directores de educación son en general hombres. La urbe modifica la forma de actuar del poder (Miloslavich, 2002:36) pero en el campo los gobiernos locales son la ampliación del espacio público y un terreno fértil para construir ciudadanía para las mujeres.

Esto lo apreciamos en el contundente el testimonio de Rosa Tejada, regidora del Cusco:

“En el Perú profundo el trabajo de las regidoras se ve como una amenaza, se ve con mucho celo. Somos parte de la gestión municipal, porque tanto el alcalde como sus regidores y regidoras han sido elegidos por voto popular pero las mujeres somos discriminadas, las regidoras violentadas y víctimas de la prepotencia y el autoritarismo en la mayor parte de las municipalidades, salvo honrosas excepciones... lamentablemente la ley de municipalidades es eminentemente alcaldista; todo el poder lo tiene el alcalde.” (Tejada, 2002:90)

33 Sólo el 17.6% de la población femenina en la sierra, y el 5.8% en la selva, se informa a través de los periódicos. Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, INEI: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0042/C0203.HTM>

Pero el panorama se complica aún más cuando las regidoras además de ser mujeres son indígenas. En este caso la trasgresión es mayor al punto de que son criticadas y descalificadas no sólo por sus pares varones sino también por las mismas mujeres. Esto lo vemos en el siguiente testimonio de una regidora indígena de la zona alto andina de la provincia de Huanta (Ayacucho), recogido por Hurtado en el 2001:

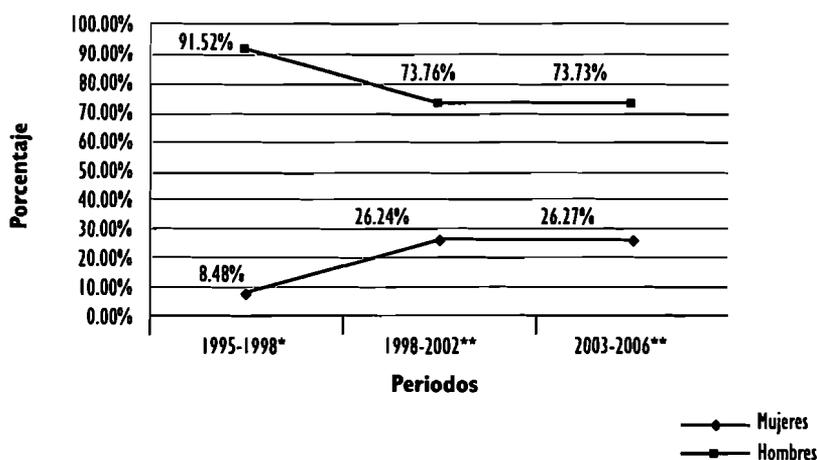
“Aquí mismo hay esa marginación, porque nosotros somos gente canipesina de la alta altura siempre nos dicen “ay esas cholos, son indias, que son así de la altura, han entrado a la regiduría y ya están aquí”. La gente de aquí de la población se creen de repente que ellos son mejores que nosotros ¿no? Porque no tienen dónde criar su ganado, dónde sembrar mejor. Nosotros al pasar nos dicen que somos chutas, indias, pero nosotras tenemos donde sembrar cantidad de producciones y donde tener ganados [...] ¿Qué se creen ellos si no tienen ni estudio superior? Si de otros países vienen y nos valoran a nosotros, ¿por qué ellos hablan de nosotros? [...] Ahora que ya somos autoridad lo que pensamos lo proponemos en reunión o cualquier charla que hay. Todo en este sitio hemos cambiado. Nosotros siendo autoridad más fácil puedes conversar con la gente que viene de las instituciones, con la gente del pueblo y de todo sitio” (Hurtado, 2003:193-203).

Un hecho interesante en este proceso electoral fue que la agrupación gobiernista Vamos Vecino captó un gran número de mujeres que pertenecían a organizaciones populares. Como hemos señalado anteriormente, durante el tiempo en el que Alberto Fujimori se mantuvo en el poder desarrolló un discurso bastante inclusivo para con las mujeres, especialmente aquellas de menores ingresos económicos. Este discurso y la manipulación de los programas sociales de lucha contra la pobreza le permitieron granjearse las simpatías de las mujeres dirigentes. Ellas provenían de organizaciones de base como clubes de madre y vaso de leche, espacios en los que se formó una generación de líderes locales que luego ha pasado a formar parte de los espacios locales de poder. Blondet señala que “les dio facilidades, las convocó con un discurso populista, no exigió claridad en las propuestas políticas, antes bien, les dio un libreto sencillo que rápidamente hicieron suyo y se enrolaron en sus filas...la noción de seguridad, orden y estabilidad que el gobierno fujimorista manipuló a lo largo de toda la campaña sería la clave para conseguir la disponibilidad de esta mayoría femenina” (Blondet, 2002:41-42).

A nivel de resultados, en esas elecciones se produjo un notable incremento en el número de regidoras en comparación con las anteriores elecciones municipales, llevadas a cabo en 1995. Como se puede apreciar en el gráfico 1, el porcentaje de mujeres en regidurías municipales pasó de un 8.48% en 1995

a un 26.24% en 1998. El porcentaje de mujeres en las alcaldías también se incrementó aunque de manera más discreta, pues de un 2.92% se pasó a un 3.30%. Este porcentaje de mujeres en los gobiernos locales se ha mantenido pues, en las elecciones del año 2002, el porcentaje de regidoras fue de 26.27% en tanto que el de alcaldesas fue de 3.41%.

GRÁFICO 1. PORCENTAJE DE REGIDORES Y REGIDORAS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES

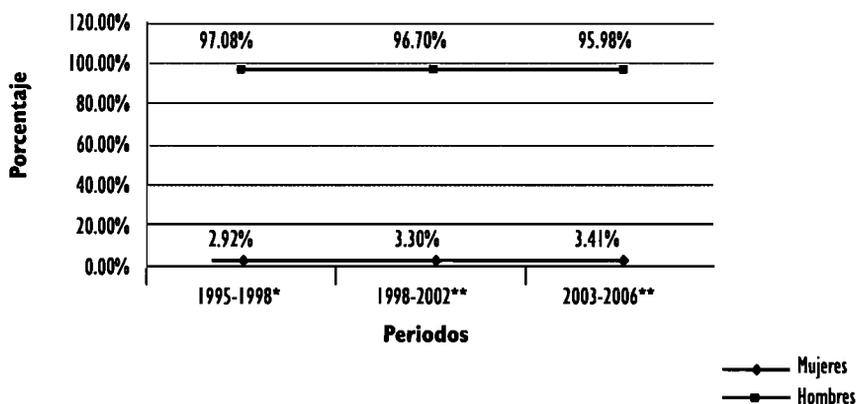


*sin cuota ** con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

Gracias a las cuotas, el incremento de mujeres en los gobiernos locales, principalmente en el papel de regidoras, es un hecho bastante saludable. Diana Miloslavich señala que el sostenimiento y permanencia de las estructuras estatales tiene que ver con el fortalecimiento de las estructuras locales y regionales. En ese sentido, ella observa que los gobiernos locales son un importante factor en el sostenimiento de la arquitectura nacional de género pues son los espacios donde se va tejiendo el sostén para mayores cambios en la estructura misma del Estado (2002:29). Sin embargo, el bajo porcentaje de mujeres que se desempeñan como alcaldesas (ver cuadro siguiente) evidencia que la cuota tiene un límite y no resuelve el asunto de que generalmente sean varones quienes encabezan las listas electorales.

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE ALCALDES Y ALCALDESAS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES MUNICIPALES



* sin cuota ** con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

Elecciones generales

Las elecciones generales se realizan en Perú cada 5 años. En dicho proceso electoral se llevan a cabo dos elecciones pues se elige al presidente de la república y a los representantes al Parlamento. Los candidatos a la presidencia y 1ra. y 2da. vicepresidencia de la república postulan en una lista cerrada, de tal manera que el elector vota en bloque por los tres. La elección se realiza a través de un distrito único nacional. Si ningún candidato supera el 50% de los votos válidos, los dos candidatos con mayor votación pasan a una segunda vuelta electoral, a los 30 días de entregados los resultados oficiales. El ganador por mayoría relativa sale elegido Presidente de la República. A diferencia de la elección presidencial, la elección parlamentaria se realiza con listas bloqueadas pero no cerradas. La elección de los representantes al Congreso se hace a través de circunscripciones a nivel departamental y el Callao en 25 distritos electorales (distrito electoral múltiple), en donde compiten los 120 candidatos, sin barrera mínima o umbral de representación. El método de distribución de escaños es el de la cifra repartidora (D'hondt).³⁴ Sin embargo, el elector tiene la posibilidad de votar opcionalmente por dos candidatos al Congreso (voto

34 Fuente: Sistema y Derecho Electoral en el Perú, Oficina Nacional de Procesos Electorales.

preferencial); por tal razón las candidaturas femeninas quedan en manos de los electores, pues ellos son quienes determinan de acuerdo con sus preferencias a los candidatos ganadores de un escaño. Las listas al parlamento deben incorporar, por lo menos, un 30% de mujeres en sus listas.

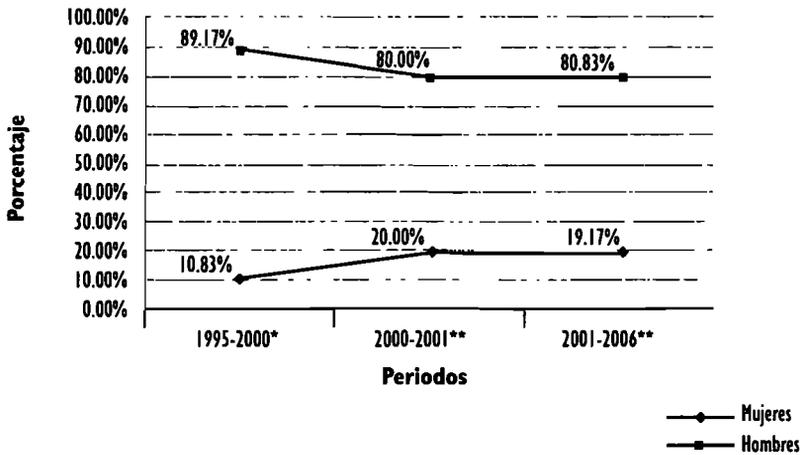
Las cuotas para el Congreso fueron aplicadas por primera vez en las elecciones generales del año 2000; en ese momento la cuota era de 25%. Ese proceso electoral fue muy accidentado porque Alberto Fujimori intentaba reelegirse por segunda vez y con el apoyo de Vladimiro Montesinos había dado inicio a una “guerra sucia” contra la oposición (Cotler, 2001:53), que se expresó en un hostigamiento constante a políticos y medios de comunicación que cuestionaban al régimen. Así, Fujimori puso en marcha un fraude electoral del que salió victorioso.

A raíz de la aplicación de las cuotas en esos comicios se produjo un incremento en el porcentaje de candidatas al Congreso, que de 11% en 1995 se elevó a 26% en el año 2000 (Yáñez, 2001). En aquella ocasión, al igual que en las elecciones municipales de 1998, las mujeres tampoco negociaron bien su ubicación en las listas del Congreso, fueron convocadas a última hora y un gran número de ellas participaron en condición de invitadas, es decir que fueron convocadas sólo para completar el mínimo exigido por ley. Sin embargo, a diferencia de las elecciones de 1998, en estas elecciones la situación fue mucho más disputada debido a las diferencias de prestigio que otorga ser parte del Congreso de la República. Si bien los municipios son los espacios más asequibles de poder para una sociedad diversa y heterogénea como la peruana (Miloslavich, 1998:11), llegar a ser congresista es un hecho mucho más prestigioso pues un padre o una madre de la patria tiene un mayor espectro de poder, cuenta con inmunidad parlamentaria y goza de un salario muy elevado para el promedio de ingreso salarial de los peruanos³⁵. Lo cierto es que en esas elecciones se notó un incremento en el porcentaje de mujeres elegidas para el parlamento con respecto al periodo anterior. Así, de un 11% en el periodo 95-2000, se pasó a un 20% (ver gráfico 3).

Alberto Fujimori no concluyó su tercer gobierno. Debido a la presión popular y al destape de un sinnúmero de hechos de corrupción en los que estaba implicado, abandonó el país en noviembre del año 2000 y el Congreso de la República declaró la vacancia de la presidencia por incapacidad moral. La presidencia entonces fue asumida por el presidente del Congreso, el Dr. Valentín Paniagua, quien a la cabeza de un Gobierno de Transición, convocó a un nuevo proceso electoral para el año 2001. El ganador de esas elec-

35 El sueldo promedio de un parlamentario peruano asciende a un equivalente de 12,000 dólares.

GRAFICO 3. PORCENTAJE DE PARLAMENTARIOS ELEGIDOS EN LAS TRES ÚLTIMAS ELECCIONES CONGRESALES



*sin cuota **con cuota

Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

ciones fue el Dr. Alejandro Toledo, de la agrupación política Perú Posible. En ese proceso electoral se produjo un cambio en el sistema electoral peruano, que pasó de contar con un distrito electoral único a un distrito electoral múltiple³⁶. Asimismo, se produjo el incremento de la cuota del 25% al 30%. Como señalamos antes, el incremento de la cuota se hizo a solicitud del Defensor del Pueblo, Walter Albán, quien también sugirió el establecimiento de cuotas para indígenas.

En las elecciones del año 2001, de los 120 congresistas elegidos, 22 son mujeres que resultaron elegidas en 10 distritos electorales, es decir en sólo el 40% del país. Asimismo, el 50% del total de mujeres electas pertenece al distrito electoral de Lima. Esto evidencia el predominio que tiene la capital con respecto a las provincias en cuanto a liderazgo femenino se refiere. Interesantemente, fueron tres mujeres de Lima las que obtuvieron la votación más alta de sus respectivos partidos: Ana Elena Townsend (Perú Posible) fue

36 En el distrito electoral único los electores votaban por sus candidatos en toda la circunscripción nacional; en el distrito electoral múltiple los electores eligen a sus representantes para el Congreso con base en su circunscripción geográfica departamental. En teoría esta nueva forma de elegir a los representantes al Congreso permite una mayor representatividad de los elegidos y permite mayores niveles de accountability.

ubicada en el quinto lugar de la lista, Mercedes Cabanillas (APRA) ocupó el primer lugar de la lista, y Luz Salgado Rubianes (Cambio 90 Nueva Mayoría), quien también ocupó el primer lugar de su lista³⁷.

Si bien se produjo un incremento en el porcentaje de mujeres postulantes con respecto al proceso electoral del año anterior -en el año 2000 postularon 26% del total de candidatos y en el año 2001 ese porcentaje fue de 36%- , la representación parlamentaria descendió ligeramente en promedio general. Alicia Del Águila señala que este fenómeno tendría que ver con una serie de factores. Uno de los cuales podría ser, aunque parezca paradójico, la reanimación del juego político democrático al quebrarse el gobierno autoritario del presidente Fujimori. Hecho que habría generado entre los varones de los partidos un rebrote de expectativas por participar y “candidatear” (Del Águila, 2004:12).

Lo cierto es que el perfil que presenta el congreso elegido en el 2001 es eminentemente masculino. Las mismas congresistas tienen un discurso crítico con respecto al poco peso que se ha otorgado a las mujeres dentro de las correlaciones de poder en el interior del Congreso.

Así, por ejemplo, la congresista Anel Townsend afirma:

“Ante la discriminación negativa que ejercían las agrupaciones políticas se optó por la discriminación positiva. Esto permitió que accedieran más mujeres a ocupar puestos en el Congreso de la República y en los municipios, pero nos preguntamos: ¿son suficientes estos puestos? A la luz de los resultados tenemos que respondernos que no. Las organizaciones políticas cumplieron con dar una cuota a las mujeres en sus listas, pero no les dieron puestos tan expectantes como los que se reservaron los candidatos hombres. Una agrupación puede ubicar 25 mujeres en su lista pero darles los 25 últimos puestos de esa lista. De ese modo, siempre habrá menos mujeres que hombres electos”. (Townsend, 2002:143)

Durante ese proceso electoral del 2001 también se suscitó un hecho que perjudicó la aplicación de la ley de cuotas en determinadas circunscripciones electorales. El responsable de esto fue el mismo Jurado Nacional de Elecciones. Como se ha visto en el caso de las elecciones municipales de 1998, al aplicarse la cuota la fracción siempre era redondeada hacia arriba en favor de las mujeres; sin embargo, en esa ocasión el Jurado, por medio de la Resolución 068-2001 para el caso de los departamentos de Ica, La Libertad y la provincia constitucio-

37 Posteriormente, la congresista Salgado fue desaforada del Congreso debido a la aparición de un video que mostraba a la congresista en una visita a Vladimiro Montesinos en el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN).

nal del Callao, redondeó la fracción hacia el número entero inferior, causando así la disminución del número mínimo de mujeres postulantes en esas jurisdicciones. Ante esta situación la Defensoría del Pueblo, la agrupación feminista Manuela Ramos y la Comisión de la Mujer del Congreso solicitaron al Jurado una corrección del error, pero este declaró la solicitud como improcedente y continuó con el proceso electoral. En vista de que las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones no pueden ser revisadas por ningún otro organismo del Estado, la Defensoría del Pueblo y Manuela Ramos decidieron presentar una queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Algunas de las conclusiones de la petición presentada por la Defensoría a la CIDH son las siguientes:

- Declarar que el Estado peruano ha violado el derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 1º inciso 1 y 24 de la Convención Americana, en perjuicio de las mujeres de Ica, La Libertad y Callao con posibilidad de haber sido candidatas al Congreso de la República en las elecciones del 8 de abril de 2001.
- Declarar que el Estado peruano ha violado el derecho a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Convención Americana, en perjuicio de las ciudadanas antes referidas.
- Recomendar al Estado peruano que tome las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del artículo 116 de la ley orgánica electoral, mientras no sea superada la situación de discriminación de las mujeres peruanas.³⁸

En estos momentos se está a la espera del dictamen de la CIDH.

Elecciones regionales

La regionalización, tema bastante importante en un país profundamente centralista como el Perú, fue uno de los ejes del discurso político de Alejandro Toledo durante el primer año de su gobierno (Meléndez, 2003). Así, a inicios del año 2002 convocó a elecciones de gobiernos regionales para noviembre de ese mismo año y el Congreso aprobó la Ley 27683, Ley General de Elecciones Regionales. Esta medida ha sido uno de los principales pasos en el proceso de descentralización del país.

38 Fuente: En defensa de las cuotas electorales. Defensoría del Pueblo, 2003

La ley sobre regionalización toma en cuenta el tema de las cuotas para mujeres, que asciende al 30%, y también incorpora la cuota por etnicidad en las circunscripciones electorales con alta densidad poblacional indígena. Durante el debate de la ley, los congresistas manifestaron sus puntos de vista respecto a estas cuotas. Así por ejemplo, el congresista Javier Diez Canseco, de la Unidad Democrática Popular (UDP) se mostró favorable a la reafirmación de la cuota de mujeres como instrumento de discriminación positiva, pero no se refirió a las cuotas para indígenas:

“respecto al rol de las mujeres en estas elecciones, quisiera respaldar la noción de que se considere un mecanismo de discriminación positiva para su participación, es decir, que se alienten sus derechos a tener una presencia efectiva en los órganos de dirección regional, lo cual corresponde a los tiempos actuales donde la equidad de género es fundamental”.³⁹

De la misma manera, la congresista Anel Townsend, de Perú Posible, se refirió a lo beneficioso que era ampliar la cuota de participación de las mujeres del 25 al 30 por ciento, pero sólo tangencialmente se refirió a la importancia de las cuotas por condición étnica:

“Señalar el 30% como cuota de participación mínima de mujeres y de hombres en las listas de candidatos para indicar que no se beneficia sólo a alguno de los géneros constituye una proyección que tiende a un mayor equilibrio...Asimismo, celebro que se haya fijado un mínimo de 15% para la representación de las comunidades nativas y pueblos originarios en cada lista. Ambas propuestas son novedosas y modernas”.

Aunque no hubo mayores opiniones respecto a las cuotas por etnicidad, una de las pocas voces discordantes con la propuesta de las cuotas fue la del congresista Daniel Estrada, de la UDP, quien sustentó su disconformidad por el sistema de cuotas basado en cualquier tipo de diferencias pues con ello se atentaba contra el principio de igualdad:

“Nos regocijamos de que esta ley pueda inscribir en uno de sus textos algo que es trascendental para el futuro del Perú: el reconocimiento de los partidos políticos regionales. Aspiro a que el Perú, que es diverso, múltiple y plural, no ponga cupos para que se reconozca dicha diversidad, porque todos debemos ser iguales ante la ley...Yo recuso abiertamente los cupos, sea cual fuere el sector o el segmento que quiera imponerse, porque denota bien un complejo de inferioridad o bien un complejo de superioridad. Si en el Perú

39 Diario de Debates, 14.03.2002. Congreso de la República.

todos somos iguales ante la ley, todos tenemos entonces el mismo derecho a postular, a dirigir, a mandar —y a obedecer si es que no llegamos a ocupar cargos de dirección—; sin embargo, como decía antes, en esta iniciativa están consagrados los partidos políticos regionales”.

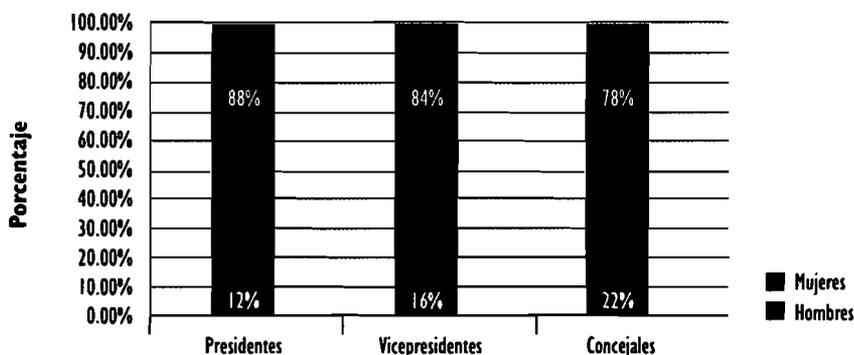
En las elecciones regionales se elige en un solo proceso electoral a los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales de cada una de las 25 regiones que conforman el territorio nacional. Cada circunscripción electoral regional elige a sus autoridades por períodos de 4 años. El presidente y vicepresidente de la Región son elegidos conjuntamente, para lo cual se requiere que la lista respectiva obtenga la votación más alta. En el caso de los consejeros regionales, su número está determinado por el número de provincias que conforman la región a excepción de los casos en que el número de provincias sea menor a siete, puesto que este es el número mínimo de representantes a elegir para conformar el Consejo Regional. Para la elección de los consejeros regionales se vota por una lista cerrada y bloqueada. A la lista vencedora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros de Consejo Regional, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos o movimientos políticos.⁴⁰

El 5 de noviembre del año 2002 se llevaron a cabo las elecciones regionales y la cuota del 30% fue aplicada en las 25 regiones. En estas primeras elecciones regionales el Partido Aprista Peruano, una de las principales y más antiguas fuerzas políticas del país, ganó la mayor parte de gobiernos regionales; en segundo lugar quedó Perú Posible, el partido de gobierno. Con las elecciones regionales se ha producido el retorno a la escena política de una clase política intermedia formada en los años 80 que estuvo ausente durante los años del fujimorismo.

Los concejos regionales están conformados por un presidente, un vicepresidente y el número de consejeros regionales que determine el Jurado Nacional de Elecciones. En las elecciones regionales del 2002 se eligió a tres mujeres como presidentas de región: Cristala Constantinides (Moquegua), Luzmila Templo Condeso (Huanuco) y Rosa Medina Feijoo (Tumbes). Como se observa en el gráfico siguiente, el 12% de presidentes regionales son mujeres, en tanto que las vicepresidentas conforman el 16% y el porcentaje de consejeras es de 22%. Es evidente que el mayor porcentaje de mujeres se encuentra en los estratos de menor rango del gobierno regional.

40 Fuente: ONPE, Derecho Electoral.

GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE AUTORIDADES REGIONALES ELEGIDAS EN LAS ELECCIONES DEL 2002



Fuente: Desde las regiones y municipios, Manuela Ramos, 2003.

En suma, como hemos visto en este acápite la aplicación de las cuotas en los diferentes procesos electorales ha sido un hecho muy positivo porque un mayor número de mujeres ha logrado ser elegida como autoridad en su municipio, gobierno regional o el Congreso. Sin embargo, los resultados en estas circunscripciones también evidencian una limitación de las cuotas y es que, si bien son válidas para incentivar la llegada de mujeres a puestos intermedios, esto no necesariamente se traduce en las esferas más altas del poder. Como se aprecia en el cuadro siguiente, los mayores porcentajes de mujeres que se desempeñan como autoridades se concentran en los gobiernos locales, específicamente en las regidurías.

CUADRO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA A NIVEL NACIONAL, PERIODO 2003-2006

Cargos	mujeres	hombres	Total	% mujeres
Presidencias				
gobiernos regionales	3	22	25	12.0
Consejerías gobiernos regionales	50	178	228	21.9
Alcaldías provinciales	5	189	194	2.6
Regidurías provinciales	400	1299	1699	23.5
Alcaldías distritales	48	1574	1622	3.0
Regidurías distritales	2313	6240	8552	27.0

Fuente: Presencia de género en los gobiernos locales y regionales. Datos estadísticos de las regiones del Perú, Flora Tristán.

Cuotas y partidos políticos

Los partidos no siempre han fomentado la participación de mujeres en la formación de cuadros y partidarios. Por el contrario, Del Águila (2004:9), sostiene que en la distribución de cargos internos, los porcentajes de mujeres que participan en las instancias de poder son siempre más bajos (ver cuadro 3). Además de la subrepresentación de las mujeres en los partidos formalmente inscritos y que cuentan con representación parlamentaria se mantiene una tendencia a la división sexual del trabajo en la repartición de los cargos. Esto significa que se les asigna la Secretaría de la Mujer y aquellas vinculadas con la asistencia, el bienestar y la educación.

CUADRO 3. PORCENTAJE DE MUJERES QUE OCUPAN CARGOS INTERNOS EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nombre del Partido	Porcentaje de Mujeres
APRA	22.7%
AP	20%
PPC	16.6%
Perú Posible	15%
Somos Perú	12.5%
FIM	11.1%
Ahora Perú	0%

Fuente: Mujeres en los partidos políticos del Perú, situación y mecanismos para su promoción. Transparencia 2004.

Del Águila destaca que son los partidos políticos más tradicionales: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC), quienes concentran los porcentajes más altos de mujeres en posiciones de responsabilidad. El PPC tiene a una mujer como líder, Lourdes Flores Nano⁴¹. Un comentario aparte merece el Partido Democracia Social (PIDS), un partido de reciente formación de centro izquierda, que es liderado por la Ex ministra de la Mujer Susana Villarán y que cuenta con el 57% de mujeres en su máximo órgano de dirigencia partidaria.⁴²

41 Lourdes Flores es abogada de profesión e inició su carrera política a los 18 años al ingresar al Partido Popular Cristiano, donde llegó a ser Secretaria General. Antes de postular a la presidencia se desempeñó como regidora del Municipio de Lima entre 1987 y 1990; diputada en el Congreso de 1990 a 1992; miembro del Congreso Constituyente de 1993 a 1995 y reelecta para el período 1995-2000. Fuente: Carlos E. Vargas León Perú: Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001 (8 de abril y 3 de junio).

42 Comunicadora, educadora y jurista, Susana Villarán se desempeñó como Ministra de la Mujer durante el gobierno de Transición del Dr. Valentín Paniagua (2000-2001). Actualmente es representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y miembro directivo del Instituto de Defensa Legal del Perú.

Con la aplicación de la Ley de Partidos Políticos se produce un avance significativo en la búsqueda de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, dentro de la vida partidaria, y es un recurso que, combinado con otros mecanismos, puede estimular la inserción de más mujeres en la vida partidaria.⁴³

Refiriéndose a la relevancia de la aprobación de la Ley de Partidos, Aída García Naranjo señala:

“Pese a que la gran mayoría de los anteproyectos de ley de las diferentes fuerzas políticas no incorporaron la cuota de género, el artículo fue aprobado por consenso y es el asunto principal que queremos destacar, ya que la norma resulta de mayor importancia -política y estratégica- que la cuota de género establecida para la listas electorales.(1997-2002). Las cuotas de género en las competencias electorales buscaron remontar la subrepresentación femenina. Muchos partidos cumplen con la formalidad de colocar mujeres [...] pero debemos señalar que la mayoría no apostó por esas candidaturas femeninas. Esta norma permite reflexionar en la eficacia de la cuota, la que hoy no puede seguir al margen de la institucionalidad partidaria. Hoy día la mayoría de candidatas de listas no militan en los partidos y eso debe ser un motivo de reflexión del feminismo y, sobre todo de la búsqueda de nuevos instrumentos y mecanismos para la democratización interna de los partidos -incluida la democracia de género- ya que los partidos políticos son los que controlan el acceso y el avance de las mujeres en las estructuras del poder político”.⁴⁴

La cuota mínima del 30% se ha aplicado recientemente en las elecciones del Partido Popular Cristiano y el APRA. Peschard (2004) señala que mientras la democratización no permea la organización interna de los partidos políticos, la demanda de equidad de género en las representaciones políticas se enfrentará a obstáculos difíciles de remontar por más que aquella esté socialmente legitimada.

Cuotas, fragilidad institucional y decisión política de turno: algunas reflexiones

Como se ha visto a lo largo de este artículo, la acción afirmativa es un tema relativamente nuevo en el Perú en tanto concepto y experiencia de compensación y justicia en beneficio de los sectores más marginados y excluidos de la

43 Fuente: Mujer y partidos políticos. Manuela Ramos: <http://www.manuela.org.pe/derechos/mujer-part.htm>

44 “Las mujeres y la ley de partidos” en El cuarto femenino, Manuela Ramos pp. 10, enero 2004, Lima.

sociedad. El debate sobre la acción afirmativa es todavía bastante limitado, y fue la discusión acerca de la participación política de las mujeres a través de las cuotas el hecho que introdujo tal concepto en el Perú.

La acción afirmativa se sustenta en el principio de igualdad y no discriminación, establecido en la Constitución de 1993. Sin embargo, el contenido de los artículos que pueden sentar las bases para este tipo de medidas se orienta más hacia la consecución de una igualdad formal que a una igualdad de hecho. Por otro lado, la Jurisprudencia también constituye una herramienta importante en la búsqueda de una situación de equidad en el país pues cuando el principio de igualdad establecido por la Constitución ha sido violentado, el Tribunal Constitucional ha sentado jurisprudencia sobre la naturaleza de la acción afirmativa, la ha respaldado y le ha otorgado reconocimiento. Todo ello en conjunto puede servir de sustento para que en el futuro se lleven a cabo otras experiencias que aboguen por la inclusión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos peruanos, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad como mujeres, discapacitados, indígenas, etc.

Las mujeres, especialmente aquellas que provienen de las zonas más rurales e indígenas del país, son sujetos vulnerables porque debido a situaciones estructurales de la sociedad peruana cuentan con mayores índices de pobreza, menores niveles educativos que sus pares varones y han tenido una muy reducida presencia en los espacios de poder local. Si bien los estándares de vida de las mujeres que viven en las urbes son mejores y tienen mayores posibilidades de participar en la vida política del país, lo cierto es que aún existe una profunda subrepresentación de las mujeres en las principales esferas de poder. Esto es un hecho injusto pues ellas conforman el 50% de la población nacional y también deberían tener el derecho de participar de la conducción del país en ese mismo porcentaje. Lograr cambios dramáticos en escenarios como éste es un proceso de largo aliento y tomaría muchos años si se espera que tales cambios lleguen “naturalmente” siguiendo las dinámicas de nuestras sociedades. Por ello se hacen necesarias medidas correctivas como las cuotas, porque fuerzan un cambio en los escenarios sociales en aras de conseguir una igualdad de hecho. Ello pasa por reconocer que el establecimiento de medidas de acción afirmativa como las cuotas no violentan el principio de igualdad, porque parten de la premisa de que se debe tratar diferente a los que son diferentes en vista de que el trato igual entre dos sujetos que son diferentes da origen a que la desigualdad persista.

Un segundo aspecto de las cuotas es que son medidas de carácter transitorio cuya aplicación se irá dejando de lado en tanto se logre remediar las desigualdades existentes. Sin embargo, la aplicación de acciones afirmativas como

las cuotas no resuelve totalmente el problema de la subrepresentación de las mujeres. Especialmente en nuestros países, las cuotas no atacan las causas directas del problema que es mucho más complejo y tiene que ver con imaginarios sociales, estructuras económicas, identidades, cuestiones étnicas, etc.; por ello, estas medidas deben ir acompañadas de otro tipo de acciones llevadas a cabo desde el Estado y la sociedad civil que ayuden a atacar las razones estructurales que dan origen al problema.

Por otro lado, está el tema de cómo se han conseguido las cuotas en el Perú. Tanto la cuota por género como la de etnicidad no han sido únicamente consecuencia de la presión organizada e interesada de los colectivos de mujeres o de las organizaciones de indígenas, sino principalmente de la decisión de personajes del gobierno de turno que han estado interesados en el tema y que lo han tenido en sus propias agendas políticas. Tal fue el caso de Alberto Fujimori en la década de los 90, y es el caso de la Dra. Eliane Karp, esposa de Alejandro Toledo, hoy. Este hecho nos lleva a reflexionar sobre la importancia que ejerce la coyuntura política y la agenda pública en el éxito o fracaso de las medidas de acción afirmativa en el Perú.

El clima político tiene importancia sustantiva porque existe una estrecha relación entre el interés de la autoridad de turno, vale decir ministros, vicesministros o altos funcionarios, y las políticas sectoriales implementadas. Esto se debe a que las instituciones estatales son precarias y muy poco sólidas. En vista de esa falta de institucionalidad, cada cambio de gobierno implica un giro en la conducción de las políticas públicas y una falta de continuidad en lo ya avanzado. Por ello, con frecuencia la burocracia estatal es percibida como una suerte de botín para ser repartido entre los militantes del partido político de turno en el gobierno.⁴⁵

Como lo señala Cecilia Blondet:

“hay una vinculación muy estrecha entre gobierno de turno y Estado. Hay un Estado muy débil que es colonizado por el gobierno de turno, por lo tanto no tiene Políticas de Estado de mediano y largo plazo que se hayan discutido y consensuado y no existe tampoco una burocracia calificada que sea capaz de seguir adelante con planes pactados previamente al gobierno que entra. Partido de gobierno es sinónimo de Estado durante el tiempo que está en el poder”.⁴⁶

45 Esto es notorio en la actual coyuntura en que el partido de gobierno Perú Posible ha tratado de copar la mayoría de puestos públicos sin contar con la gente idónea para ello.

46 Entrevista, LIMA, Junio 8, 2003.

El ejemplo más evidente en donde decisión política y coyuntura se conjugaron para sacar adelante medidas conducentes a la igualdad de oportunidades se dio durante el régimen de Fujimori. Paradójicamente, en medio de un gobierno autoritario y antidemocrático los derechos de las mujeres fueron parte de la agenda pública de los sectores del Estado involucrados en su atención (Manuela Ramos/Consortio Promujer, 2001:73). Así, en el quinquenio 1996-2000 no sólo se dio una profusa producción de dispositivos que ampliaron los derechos de las mujeres, sino que también se brindó una especial atención a la violencia familiar y sexual contra la mujer. Este interés de Fujimori en el tema de la mujer no fue, sin embargo, gratuito pues estuvo orientado a conseguir una base social manipulable.

La atención al tema de los derechos de las mujeres observada durante el gobierno de Fujimori ha desaparecido en los gobiernos posteriores. Ni durante el Gobierno de Transición del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), ni en la administración actual del presidente Alejandro Toledo se ha promovido de manera particular la participación política de las mujeres ni se han dado mayores medidas en beneficio de ellas; tampoco se han cumplido las ya existentes. Solamente una ministra, Susana Villarán, participó en el gabinete de Paniagua, y Perú Posible, el actual partido de gobierno, no ha continuado con la tradición de otorgar la presidencia del Congreso al candidato más votado en las elecciones: Anel Townsend en el caso del año 2001 (Schmidt,2003:33). A excepción del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, no hubo mujeres en los dos primeros gabinetes de Toledo. Sólo a mediados del 2003 y en una coyuntura particularmente difícil caracterizada por la cada vez menor aprobación de la gestión presidencial y de la gestión del partido de gobierno, que apenas llegaba al 11%⁴⁷, una mujer, la Dra. Beatriz Merino, asumió el primerato. Sin embargo, pocos meses después la Ministra tuvo que abandonar el cargo debido a la falta de apoyo y confianza del presidente.

Por otro lado, está el caso del Congreso. Las figuras autoritarias femeninas del oficialismo de Fujimori han sido reemplazadas por figuras masculinas que demuestran una actitud complaciente y servil con el presidente Toledo. Es el caso de los congresistas Luis Solari, Gustavo Pacheco, Carlos Ferrero, etc. Si bien hay congresistas mujeres como Doris Sánchez o Enith Chuquival que han salido a defender al presidente en reiteradas ocasiones, ellas se encuentran desprestigiadas ante la opinión pública de una forma que no lo estuvieron las mujeres del fujimorismo en su momento⁴⁸, pues ambas han estado involucra-

47 Resultados de la encuesta de opinión realizada por APOYO, difundidos el 22 de setiembre del año en curso.

48 Recordemos que Luz Salgado fue la congresista que obtuvo la mayor votación de su partido en las elecciones del 2001.

das en acusaciones de corrupción y nepotismo. Esta situación de desprestigio va más allá de la bancada oficialista y se ha hecho extensiva a todo el Congreso. Por ello es realmente preocupante el comportamiento de muchos congresistas, que evidencia un claro matiz en contra de las mujeres.⁴⁹

Lo que percibe la sociedad civil durante el actual gobierno de Alejandro Toledo es que la influencia de algunos miembros ultra conservadores del partido vinculados al Opus Dei ha hecho dar marcha atrás a lo avanzado en la protección de los derechos reproductivos de las mujeres. Así por ejemplo, durante la gestión del doctor Luis Solari, se vetó el tratamiento e inclusive redujo el financiamiento para la atención de temas relacionados con la salud reproductiva. Más tarde, como Presidente del Concejo de Ministros promovió un clima de aversión a conceptos y términos como equidad de género, derechos reproductivos, etc., y más recientemente ha iniciado una campaña de hostigamiento contra la actual ministra de salud, Pilar Mazzetti, por haber aprobado el uso de la píldora del día siguiente (AOE) en los programas de salud reproductiva del Estado.

Como bien lo señala Ana María Yáñez:

“El gobierno actual se caracteriza por una política “anti-género”. Quienes han estado o están cerca de los centros de toma de decisión política han sido y son testigos de que los términos “género”, “derechos sexuales”, “derechos reproductivos”, entre otros como “sociedad civil”, no son bien vistos ni aceptados por quienes hoy detentan el poder. La libertad sexual es percibida como una amenaza. No tenemos más mujeres en el Poder Ejecutivo que las que teníamos en el régimen pasado, la política de planificación familiar ha frenado la implementación de nuevos servicios aprobados anteriormente; el enfrentamiento entre las autoridades públicas de salud y las mujeres organizadas cada día sube más de tono. Vemos entonces, que un régimen democrático tampoco asegura mayores derechos a las mujeres [...] En el curso de 12 años, el Perú ha vivido la paradoja de pasar por un régimen de más derechos para las mujeres/menos democracia/menos derechos humanos a uno de más democracia/menos derechos para las mujeres/menos espacios para el poder” (Yáñez, 2004:128).

⁴⁹ Tal es el caso de, por ejemplo, las desafortunadas declaraciones del Dr. Carlos Ferrero, ex presidente del Congreso en el periodo 2001-2002, y congresista del partido de gobierno, quien al referirse al futuro político de la Dra. Lourdes Flores Nano señaló que ésta debía irse a su casa y poner una peluquería o una “bodeguita” (tienda de abarrotes) (Diario La República 4.12.2004). El machismo de algunos de estos padres de la patria ha llegado a sus peores demostraciones con la confesión del congresista Torres Calla de haber abusado sexualmente de una menor de edad que se desempeñaba como su asistente en el Congreso de la República (Diario El Comercio 6.12.2004).

Como vemos, la existencia de un clima político adverso no sólo no permite implementar nuevas medidas de acción afirmativa sino que pone en peligro las medidas ya alcanzadas. Lo cierto es que la debilidad institucional del Estado peruano se expresa en la pobre cultura de cumplimiento de los marcos legales vigentes, pues es frecuente que las leyes no sean honradas una vez promulgadas. De esta manera aunque existan leyes, decretos u otros dispositivos legales orientados a brindar un trato preferencial y afirmativo hacia ciertos sectores de la población, esto sirve de poco para remediar problemas de exclusión o discriminación si es que no existe la voluntad política de las autoridades para hacer cumplir tales medidas.

Ante este panorama tan poco esperanzador que presenta el gobierno de Alejandro Toledo, es interesante la observación que hace Maruja Barrig:

“Hace algunos meses una persona muy cercana me comentó que la presencia tan visible de las mujeres en las instancias públicas del régimen anterior (de Fujimori) por ejemplo, en el Congreso, había terminado envileciendo el papel de las mujeres en la política, por decirlo de alguna manera. Se había reclamado la presencia de las mujeres en la escena política y quienes estaban eran ellas, las militantes fujimoristas, lo cual podría haber neutralizado de alguna forma nuestras demandas actuales de visibilidad pública. Este punto de vista se puede discutir, pero no deja de sorprender que, con el cambio de gobierno, las mujeres estamos como desvanecidas de la política oficial. Lo cual abre la puerta a cuestionamientos a la democracia misma. Salvo la Primera Dama, cuya visibilidad es comprensible, y la Ministra en el Ministerio de la Mujer, no hay mucho más, nos parece raro que ningún asesor o consejero sea mujer, y que las comisiones nacionales que se están creando no estén integradas por mujeres” (Barrig, 2002:163).

Por otro lado, el desarrollo e implementación de medidas de acción afirmativa conforman una dinámica que no sólo involucra al Estado sino también a la sociedad civil en su conjunto. Entonces, es necesario el compromiso y una cierta presión de parte de los colectivos organizados interesados en este tema para que el Estado se aboque a la implementación de medidas y políticas de este tipo. Distintos autores resaltan el peso que tiene la sociedad civil en este proceso. Así, por ejemplo, Fidel Tubino sostiene que “las cuotas se justifican si, y solo si, los representantes de los grupos socialmente menospreciados generan debates públicos, argumentan, sustentan y obtienen consensos en torno de propuestas legislativas a su vez discutidas con los sectores que representan y legitimadas por ellos” (Tubino:2002:65).

Otros autores como López Montaña resaltan el papel que las organizaciones de mujeres tienen al momento de garantizar la permanencia y desarrollo de estas políticas. Así como son imprescindibles las políticas públicas, también el apoyo de la sociedad civil, hombres y mujeres, es fundamental para el éxito o fracaso de las mismas (2002:14). Un ejemplo de esto se ve en la protesta establecida por la ONG feminista Manuela Ramos y la Defensoría del Pueblo ante la CIDH por lo acontecido con las cuotas para mujeres en las últimas elecciones regionales y municipales del 2002. Es un hecho importante que la Defensoría cuente con una sección especializada en la mujer, y que ésta se encuentre bajo la responsabilidad de una reconocida abogada feminista, la Dra. Rocío Villanueva. Sin embargo, reacciones como esta no son tan frecuentes y, a pesar de la saludable voz de protesta de una entidad gubernamental y una organización feminista, es necesario reconocer que en el Perú no existen movimientos sociales que propongan medidas de acción afirmativa. Salvo el movimiento de mujeres abogadas vinculadas al movimiento feminista, que ha tenido un rol preponderante en la formulación de leyes que favorecen la eliminación de diversos tipos de discriminación contra la mujer, los otros movimientos sociales tienen reclamos de justicia o de reconocimiento de derechos, pero no de promoción activa de la equidad a través de prácticas concretas que modifiquen situaciones corrientes de discriminación.

A consecuencia de ello, vemos que existe una sociedad civil débil que no presiona lo suficiente por la igualdad de oportunidades y que incluso no protesta cuando es objeto de prácticas discriminatorias o hechos que vulneran sus derechos. La aprobación de la modificación del artículo dos de la Constitución con respecto a la eliminación de la enumeración de las formas de discriminación es un ejemplo de esta situación. A pesar del retroceso que esto implica, no se han alzado voces de protesta. Refiriéndose a este hecho Rocío Villanueva, señala:

“Los cambios también dependen mucho de las personas y que haya alguien que quiera impulsar la convocatoria. El tema de la Constitución, por ejemplo, debió haber tenido más impacto; que hubiera tal cambio de un texto a otro parece que hubiera pasado casi desapercibido [...] probablemente ha faltado ese alguien que quisiera tener alguna acción mucho más reactiva frente al tema de la Constitución. Muchas veces los esfuerzos son individuales y no colectivos”.⁵⁰

En síntesis, las medidas de acción afirmativa tienen que estar sustentadas por una base social relevante, medianamente organizada y con planteamientos

50 Entrevista, LIMA, junio 8, 2003. Rocío Villanueva es abogada defensora de la mujer.

concretos; de lo contrario, su implementación y existencia puede ser cuestionada o, en el peor de los casos, dejada de lado. Esta falta de organización y presión de la sociedad civil se evidencia en el papel tan pasivo que existe entre la sociedad civil con respecto a otros graves problemas que enfrentan los peruanos, tal es el caso de, por ejemplo, la discriminación racial y étnica. En general, los peruanos no asumen que exista este tipo de discriminación porque es un fenómeno que se da de manera muy particular en la sociedad peruana. Las jerarquías étnicas no son inmutables pues más allá del color de la piel, el nivel educativo, la experiencia urbana y los ingresos económicos de una persona pueden determinar que sea más o menos indígena que otra.

Entonces vemos que, aunque en la normatividad peruana se ha plasmado una situación de igualdad en términos formales, tal situación no se ha reflejado en la práctica cotidiana pues no existe una igualdad real entre los diferentes sectores que componen la sociedad peruana; por el contrario, han persistido inequidades y situaciones de discriminación por cuestiones de raza, clase, género, etc. que tuvieron su corolario más trágico durante los años del conflicto armado interno. Ante las dimensiones de esa realidad desigual, es que se hace necesario el desarrollo de acciones afirmativas para poder alcanzar una situación de la igualdad real entre los ciudadanos de este país.

En ese sentido, los resultados de la aplicación de cuotas para mujeres en el Perú en las diferentes elecciones generales, regionales y municipales que se han llevado a cabo desde 1998 han sido sumamente positivos pues se ha incrementado el número de mujeres en las instancias de gobierno a nivel local, regional y nacional. En definitiva, la participación de un mayor número de mujeres como candidatas en un proceso electoral permite la elección de un mayor número de mujeres en las diferentes instancias de gobierno. En tal sentido Ana María Yáñez señala:

“La oferta y demanda de candidatas femeninas es un hecho político, el electorado escoge a las mujeres en la misma proporción que se oferta, a eso le hemos denominado “el fenómeno del espejo”. Si las listas llegan a 10% de mujeres, entonces elegirán a un 10% de mujeres, si llegan hasta el 25% la tendencia es que se elija a poco más de un 22%”.⁵¹

Al contar con un mayor número de mujeres en estos espacios se genera un impacto en el imaginario colectivo y se cuenta con mayores referentes femeninos y un mayor número de sujetos con iniciativa que a la larga podrían luchar por los temas relevantes de las agendas de las mujeres. Aparte de la visibilidad que

51 Entrevista. LIMA, junio 8, 2003. Ana María Yáñez es abogada y directora de Manuela Ramos.

otorga a las mujeres, la aparición de esta “masa crítica” también ha puesto en la agenda de discusión el tema de la situación de desigualdad por la que atraviesan las mujeres y eso es positivo para el debate sobre esta problemática.

El hecho de que el número de mujeres en espacios de poder local, regional o congresual se haya incrementado a raíz del establecimiento de las cuotas, evidencia que las medidas de esta naturaleza sí pueden ayudar a revertir la situación de exclusión con respecto al poder político que han experimentado muchas mujeres en el Perú. Esto último es mucho más evidente en el caso de los municipios donde el número de mujeres elegidas como regidoras es realmente alto. Este hecho es particularmente importante para las zonas con un alto número de población indígena y amazónica pues mujeres que antes no habrían podido llegar a ser autoridades en sus municipios ahora sí pueden acceder a esa posibilidad y esa es otra forma de ejercer ciudadanía.

Por otro lado, las elecciones para autoridades locales y luego para la conformación de las dirigencias de los partidos políticos abren la posibilidad de que en el futuro se establezcan medidas similares en otras áreas de la administración pública. Sin embargo, uno de los temas que la cuota no ha podido solucionar es el de la ubicación en la lista pues a pesar de que establece porcentajes mínimos, no establece en qué lugares deberían ser ocupadas las mujeres; esto se debe a la naturaleza de nuestro sistema electoral. Esta discrecionalidad que brinda la cuota a los líderes de partidos políticos y agrupaciones ha hecho que con frecuencia se ubique a las mujeres en los últimos lugares de las listas y que tengan pocas posibilidades de ser elegidas. Esto podría remediarse con dispositivos que regulen además de la cuota mínima, la ubicación de las mujeres en las listas. En ese sentido es alentador que se haya preparado un proyecto de ley sobre la alternancia de los candidatos en las listas electorales.

Las cuotas tampoco constituyen una panacea para todos los problemas estructurales que afectan a las mujeres. Por un lado, no hace desaparecer de la noche a la mañana los estereotipos que existen con respecto a las mujeres que incursionan en la política. Esto es una realidad, no sólo en los ámbitos rurales sino también en la urbe.⁵² Por otro lado, está el hecho de que la llegada de mujeres al poder no necesariamente implica una mejor manera de hacer política. Por ello, un desafío que implica la cuota tiene que ver con el accountability, es decir con la posibilidad de rendir cuentas. Gina Vargas señala que se pueden pedir cuentas a un programa pero no a mujeres que están allí solo por el hecho de serlo, y esto es justamente lo que ocurrió durante el régimen de Fujimori. Ella

52 El comentario del congresista Carlos Ferrero respecto a que Lourdes Flores Nano debería poner una peluquería y olvidarse de la política es un ejemplo de ello.

sostiene que en ese periodo, el aislar la construcción de las ciudadanías femeninas del resto de la construcción democrática en el país dio como resultado efectos muy negativos para las mujeres, la política y la democracia, pues se legitimó a un gobierno autoritario, con mujeres autoritarias que fueron su mejor vehículo de expresión (Vargas,1999:8).

La experiencia de la participación de mujeres en la esfera política durante ese régimen autoritario en democracia es un hecho que debe estar presente en el momento de definir hacia dónde deben ir las mujeres como colectivo en el Perú, las herramientas que emplean para ello y los límites que deben evitar traspasar. Sin embargo, ese hecho nefasto no debe ensombrecer la lucha del movimiento de mujeres en el Perú por conseguir una sociedad más justa e inclusiva. Por el contrario, debe servir como referente de una experiencia que no se debe repetir.

Bibliografía

- Álvarez, Paloma: *Generando igualdad. Guía para la incorporación en el enfoque de género en actuaciones y programas*. España: Ed. Ayuntamiento Victoria-Gasteliz y diputación Floral de Alava, 2001.
- Barrig, Maruja: "Sociedad Civil y Estado desde la perspectiva de la gobernabilidad" *En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Bermudez, Violeta: "Alcances constitucionales del derecho a la igualdad de la mujer" *En: La constitución de 1993. Análisis y comentarios II*. Lima: Comisión Andina de Juristas/Konrad Adenauer Stiftung. Serie Lecturas sobre temas constitucionales, 1995.
- Blondet, Cecilia y Carmen Montero: *La situación de la mujer en el Perú. Documento de trabajo N° 68*. Lima: IEP, 1994
El encanto del dictador. Mujeres y política en la década de Fujimori. Lima: IEP, 2002.
- Cabanillas, Mercedes: "Un congreso tolerante y sin mezquindades a favor de las mujeres" *En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Calligos, Juan Carlos. "El problema de las razas", *en: Revista Márgenes. Año IV N° 8*. Lima: SUR, 1991.
- Cotler, Julio. "La gobernabilidad en el Perú: Entre el autoritarismo y la democracia" *En: El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2001.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena León: *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: UN/TM editores, 2000.

- De la Cadena, Marisol: *"Las mujeres son más indias"* En: *Detrás de la puerta. Hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Ruiz-Bravo, Patricia (ed.) Lima: PUCP, 1996.
- Del Águila, Alicia: *Mujeres en los partidos políticos del Perú: Situación y mecanismos para su promoción*. Lima: Transparencia, 2004.
- Defensoría del Pueblo: *En defensa de las cuotas electorales*, Lima: 2003.
- Degregori, Carlos Iván: *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP, 2001.
- Flora Tristán, Centro de la Mujer Peruana: *Presencia de género en los gobiernos locales y regionales. Datos estadísticos de las 25 regiones del Perú*. Lima: 2003.
- García Naranjo, Aída: *"Las mujeres y la ley de partidos"* En: *El cuarto femenino*, Lima: Manuela Ramos, 2004.
- Grompone, Romeo: *"Al día siguiente: El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social"* En: *El fujimorismo: Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2001.
- Hurtado, Lourdes: *"¿Y después del municipio...qué?"* En: *Ayacucho, centralismo y descentralización*. Huber (ed.) Lima: IEP, 2003.
- Lamas, Marta: *"Interrogantes, dudas y prevenciones sobre las cuotas: una plática con Antonio Camou y Fernando Escalante"* En: *Debate Feminista*, año 4, volumen 8, septiembre. México: 1993.
- León, Magdalena y Hurtado, Lourdes: *Acción Afirmativa: Hacia Democracias Inclusivas. Perú* En: *Díaz, Pamela (ed.)*. Santiago: Fundación Equitas, 2005.
- López Montaña, Cecilia: *"Políticas de equidad de género: un salto cualitativo. Panorama latinoamericano en el campo de las políticas públicas"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.). Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Manuela Ramos/Promujer: *Derechos de las mujeres y equidad de género: estado actual de su cumplimiento por el Estado peruano. Insumo para la vigilancia ciudadana*. Lima: 2001.
- Manuela Ramos: *"Desde las regiones y los municipios"* En: *El cuarto femenino*, vol. 5, No. 17. Lima: 2003.
- Melendez, Carlos: *Último mapa político: Análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre de 2002*. Lima: IEP, 2003.
- Miloslavich, Diana: *Mujeres y gobiernos locales en el Perú*. Lima: Flora Tristán, 1998.
- *"Las mujeres en los gobiernos locales y regionales: Garantía para la sostenibilidad de la arquitectural institucional de género"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.

- Olea, Cecilia: *"Las políticas de acción positiva: Estrategia de justicia para las mujeres"* En: *La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Osborne, Raquel: *"Acción Positiva" en: 10 palabras claves sobre mujeres*. Celia Amorós (Ed.) Navarra: Ed. Verbo Divino. pp. 297-329, 1995.
- Peschard, Jacqueline: *"El sistema de cuotas en América Latina: Panorama general"* En: *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas (Informe del taller)*. Suecia: IDEA, 2004.
- Schmidt, Gregory D.: *Las mujeres del presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?* Lima: Manuela Ramos, 2003.
- Tejada, Rosa: *"Destruyendo la frase del caballo: Ser regidora en el Perú profundo" en: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Townsend, Anel: *"Legislación a favor de la mujer: Avances y nuevos retos" En: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Tubino, Fidel: *"Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva" En: Interculturalidad y Política: Desafíos y Posibilidades*. Norma Fuller (ed.) Lima: PUCP/RED/IEP, 2002.
- Vargas, Carlos: *"Perú: Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2001 (8 de abril y 3 de junio)" En: Elecciones N° 01*, Lima: ONPE, 2002.
- Vargas, Virginia: *Las trampas de la representación de las mujeres en el gobierno de Fujimori*. Lima: Separata Flora Tristán, 1999.
- *"Balance sobre los avances de las mujeres en la reforma del Estado en América Latina y la Institucionalidad de las maquinarias" en: La mitad del cielo, la mitad de la tierra, la mitad del poder: Instancias y mecanismos para el adelanto de la mujer*. Miloslavich, Diana (Comp.) Lima: Flora Tristán y UNFPA, 2002.
- Villanueva, Rocío: *"¿Están justificadas las cuotas de mujeres en las listas electorales?" en Poder Político con Perfume de mujer. Las cuotas en el Perú*. Lima: Manuela Ramos, IEP, USAID, 1998.
- Yáñez, Ana María: *"Lo que hizo el movimiento de mujeres por las cuotas políticas: un camino que tomó siete años" en: Poder político con perfume de mujer: Las cuotas en el Perú*. Lima: Manuela Ramos, IEP, USAID, 1998.
- *Mujeres y política: El poder escurridizo. Las cuotas en los tres últimos procesos electorales*. Lima: Manuela Ramos, 2001.
- *"Cuotas y democracia" en: La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del taller*. Suecia: IDEA, 2004.

Documentos Jurídicos consultados:

Constitución Política del Perú 1993. Congreso de la República, Lima.

Sentencias del Tribunal Constitucional:

EXP N° 510-96-AA/TC; EXP N.° 0261-2003-AA/TC; EXPS. ACUMS. N.os 0001/0003-2003-AI/TC; EXP. N° 510-96-AA/TC; Exp. N.° 1006-98-AA/TC; EXP. N.° 324-99-AA/TC.

Páginas web:

www.congreso.gob.pe;
www.cverdad.gob.pe;
www.flora.org.pe;
www.inei.gob.pe;
www.manuela.org.pe;
www.mimdes.gob.pe;
www.minedu.gob.pe;
www.onpe.gob.pe.