

DE LA PARTICIPACIÓN A LA REPRESENTACIÓN: APUNTES SOBRE LA PARIDAD SEGÚN LA RECOMENDACIÓN GENERAL N° 40 DEL COMITÉ CEDAW

FROM PARTICIPATION TO REPRESENTATION: NOTES ON PARITY ACCORDING TO GENERAL RECOMMENDATION NO. 40 OF THE CEDAW COMMITTEE

Autor: Victoria Solis Peña*

RESUMEN

Este artículo analiza los estándares internacionales sobre paridad establecidos en la Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW, adoptada en 2024. A partir de este instrumento, se examinan las obligaciones estatales en materia de igualdad y representación política de las mujeres, así como los desafíos para su implementación en el contexto peruano. El estudio sostiene que la paridad no solo constituye un derecho humano, sino un principio estructurante y permanente de la democracia, cuya realización requiere transformaciones normativas, institucionales y culturales profundas. Se plantea, además, la urgencia de adoptar medidas de acción afirmativa y de carácter permanente frente a los retrocesos normativos y políticos recientes en el país.

Palabras clave: paridad - derechos políticos - representación - Recomendación General N.º 40 - igualdad de género - Perú.

(*) Abogada especialista en género, Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Con experiencia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, con énfasis en el derecho a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos y el acceso integral a la justicia.

ABSTRACT

This article analyzes the international standards on parity established in General Recommendation No. 40 of the CEDAW Committee, adopted in 2024. Based on this instrument, it examines State obligations regarding gender equality and women's political representation, as well as the challenges for its implementation in the Peruvian context. The study argues that parity is not only a human right but also a structural and permanent principle of democracy, whose realization requires deep normative, institutional, and cultural transformations. It also highlights the urgency of adopting affirmative and permanent measures in response to recent legal and political setbacks in the country.

Keywords: parity - political rights - representation - General Recommendation No. 40 - gender equality - Peru.

1. INTRODUCCION

La paridad constituye el mecanismo más efectivo para incrementar la presencia de mujeres en condiciones de igualdad dentro de los espacios de decisión (ONU Mujer, 2021, p. 12). En la actualidad, diversos países han constitucionalizado este principio y/o lo han incorporado en sus legislaciones electorales.

Con la paridad se busca enfrentar el problema global de la subrepresentación política de las mujeres, que está reflejado en distintas estadísticas. Como afirma Perrot (2008, p. 194) “de todas las fronteras, la de la política fue, en todos los países, la más difícil de atravesar. Debido a que la política es el centro de la decisión y el corazón del poder, se la consideraba un asunto exclusivo de los hombres”

En ese marco, el objetivo del presente trabajo es analizar los aspectos más relevantes y los desafíos sobre la paridad que fija la Recomendación General N° 40, emitida en el año 2024 por el Comité que monitorea el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW); este tratado internacional es el más importante para promover el derecho humano a la igualdad y no discriminación de las mujeres. El Perú lo ratificó en el año 1982, com-

prometiéndose así jurídicamente a garantizar el acceso igualitario de las mujeres en distintos ámbitos, incluidos la vida política y pública.

Para realizar nuestro análisis, en la primera sección expondremos la evolución de la paridad en el escenario internacional y particularmente en América Latina. En la siguiente sección, analizaremos los aspectos más relevantes de la Recomendación General, con énfasis en las obligaciones internacionales y derechos que se interpreta los Estados deben garantizar en el marco de la Convención. Finalmente describiremos los principales desafíos que existen en el contexto peruano, para materializar los estándares internacionales sobre paridad que ha desarrollado el Comité.

2. EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LA PARIDAD:

La exclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones es un problema histórico y universal, resultado de relaciones de género desiguales que se manifiestan en las esferas de poder (Scott, 1990, p. 51). Ya en 1791, Olympe de Gouges denunciaba esta exclusión en su ‘Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana’, donde afirmaba que las mujeres, como representantes de la Nación, tenían igual

“La exclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones es un problema histórico y universal, resultado de relaciones de género desiguales que se manifiestan en las esferas de poder.”

derecho que los hombres a acceder a empleos públicos y a participar en la toma de decisiones políticas.

En tiempos recientes, si bien a partir de la conquista progresiva del sufragio femenino se dieron avances en el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres (Bermudez, 2008, p. 8), su representación efectiva en los espacios de poder sigue siendo en muchos países un desafío significativo, constantemente amenazado por retrocesos. A nivel mundial, las mujeres ocupan solo el 26% de los escaños parlamentarios, y apenas cinco países han logrado una representación paritaria (CEDAW, 2022, p. 8). Además, de acuerdo con ONU Mujeres (2025), los impactos de la pandemia por la Covid 19 han retrasado hasta en 130 años una representación de género más equitativa en los niveles más altos de decisión política a nivel global.

En América Latina, el problema de la subrepresentación de las mujeres comenzó a abordarse jurídicamente a partir de la década de 1990, cuando diversos países adoptaron el sistema de cuotas de género, mecanismo que consistió en establecer

porcentajes obligatorios de mujeres en las listas electorales (Bareiro y Torres, 2009, p. 235). El país pionero fue Argentina, con la Ley del Cupo Femenino de 1991, seguido por Costa Rica y México en 1996. En 1997, la aplicación del sistema de cuotas de género se extendió significativamente a países como Bolivia, Ecuador, Brasil, Panamá, República Dominicana y también Perú, el cual adoptó este mecanismo mediante la Ley Orgánica de Elecciones, que fijó una cuota mínima del 25 % para la postulación de mujeres u hombres al Parlamento, la cual se amplió al 30 % en el año 2000 con la Ley N.º 27387 (Bermúdez, 2008, p. 17).

El sistema de cuotas de género tuvo como finalidad fomentar la participación política de las mujeres, partiendo del reconocimiento de que ellas no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres para acceder a cargos públicos (Bermúdez, 2008, p. 15). Su incorporación en las normativas nacionales se vio favorecida por la ratificación, por parte de diversos Estados, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuyo artículo 4º establece el mandato de adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”, también conocidas como medidas de acción afirmativa.

Las cuotas de género promovieron avances en los índices de participación femenina; según la Comisión Interamericana de Mujeres, su efecto inmediato en todos los países en que se aprobó fue el de un incremento de mujeres parlamentarias (Townsend, 2010, p. 2); resaltando, por ejemplo, Ecuador que incrementó de 4 a 26%, de Honduras, de 4 a 26% y de Perú, de 11% a 29.2% (Townsend, 2010, p. 28-30). De esta manera, se contribuyó a desmontar el lugar común que históricamente afirmaba que a las mujeres no les interesa la política (Poulsen, 2016, p. 188).

Sin embargo, claramente dichos avances fueron insuficientes para garantizar una representación de género más amplia e interseccional en los sistemas de toma de decisiones, como ocurrió en el caso peruano (Bermúdez, 2013). De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), esto se debió, entre otras razones, a la falta de mecanismos para su exigibilidad y a que en la práctica en muchos países las cuotas de género fueron interpretadas como “techos” que obstaculizaron el ingreso de un mayor número de mujeres, en lugar de ser un piso mínimo indispensable para asegurar su participación política (CIDH, 2023, p. 61).

Es en ese contexto, que en la región surge con mayor fuerza el reclamo por la paridad: una medida dirigida al logro de la igualdad de las mujeres en la política, que aparece inicialmente en Europa, especialmente en Francia¹ (Bermudez, 2018, p. 44), y que busca garantizar ya no solamente la participación, sino sobre todo la representación efectiva de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

Como afirman Bareiro y Torres (2009b, p. 16), la noción de *paridad* representa una evolución respecto al sistema de cuotas de género; significó el tránsito desde un mecanismo temporal y compensatorio frente a la discriminación estructural, para devenir en un componente sustantivo del principio democrático. Así, la paridad no se limita a corregir desigualdades de facto, sino que redefine el sistema político al incorporar de manera permanente la igualdad en la representación en un esquema 50 % mujeres / 50 % varones.

De esta forma, la paridad reformula la concepción tradicional del poder político,

al entenderlo como un espacio que debe ser compartido equitativamente entre hombres y mujeres, sobre la base de la igualdad como condición inherente a la humanidad. Su justificación descansa en el principio de representación demográfica —50 % mujeres, 50 % hombres— y se concibe tanto como causa como efecto de la igualdad de género (Bareiro & Torres, 2009a, p. 246). En consecuencia, la paridad se erige como una transformación permanente del sistema democrático y sin fecha de caducidad.

Tal cual es posible advertir hasta aquí, existe una relación intrínseca entre paridad y democracia. No por nada el término paridad surge con el concepto de “democracia paritaria” en el escenario de los compromisos políticos internacionales. En 1992, dicho concepto es mencionado por primera vez en la Declaración de Atenas, la cual marcó un punto de inicio en la discusión de la paridad como principio esencial de los sistemas democráticos (Romero & Valencia, 2021, p. 144). En dicha Declaración, se mencionó que:

“Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad de la representación y en la administración de las naciones. Las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad” (Declaración de Atenas, 1992, citada en Salazar, 2018, p. 21).

Posteriormente, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en 1995 durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, si bien no se utilizó el término “paridad”, sí se reafirmó la necesidad de garantizar la “participación equitativa”

1) En 1998, Francia fue el primer país que modificó su Constitución y adoptó una legislación para posibilitar la paridad política entre hombres y mujeres.

de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

En América Latina es un hito el Consenso de Quito del año 2007, en el cual se enunció la paridad como uno de los propulsores determinantes de la democracia, con el objetivo de lograr la igualdad en el ejercicio del poder, la adopción de decisiones y los mecanismos de participación política (ONU Mujeres, 2021, p. 9). Desde entonces, diversos países de la región han transitado progresivamente desde el sistema de cuotas de género hacia la paridad en sus legislaciones internas. Por nombrar algunos: Ecuador (2008), Bolivia y Costa Rica (2009), Nicaragua y Panamá (2012), México (2014), Argentina (2017) y más recientemente Perú (2021). En 2023, al menos nueve países de esta parte del hemisferio contaban con reformas constitucionales, electorales o leyes específicas para promover la paridad (CEPAL, 2023).

Este avance en la normativa nacional ha sido respaldado —además de los compromisos internacionales previamente mencionados— por otros desarrollos en el *soft law* del derecho internacional de los derechos humanos, los cuales han interpretado la paridad tanto como un derecho como una obligación internacional de los Estados. Si bien la “paridad” no se menciona de forma expresa en los tratados internacionales del Sistema Universal e Interamericano de Derechos Humanos, su reconocimiento se deriva de los derechos sustantivos a la igualdad en el ámbito político (Bermúdez, 2018, pp. 50–54). Entre los documentos de *soft law* que reconocen la paridad como una obligación estatal, cabe mencionar los siguientes:

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe “El camino hacia una democracia sustantiva; La participación política de las mujeres en Las Américas” (2011), destacó que

la paridad es un principio democrático basado en la representación igualitaria y diferenciada de hombres y mujeres (CIDH, 2011, p. 11).

- ONU Mujeres (2015) en la “Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria” subrayó que la paridad y la igualdad sustantiva son ejes vertebradores del Estado inclusivo (Onu Mujer, 2015, p. 8).
- El Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, en su ‘Ley Modelo Interamericana’ (2017), enfatizó que la violencia contra las mujeres en la vida política constituye una barrera a la realización efectiva de la paridad (CIM y MESECVI, 2017, p. 12)

En este contexto, la reciente Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW cobra especial relevancia. Como una interpretación autorizada de la Convención CEDAW, ofrece una guía actualizada para los 189 países que han ratificado este tratado internacional sobre cómo garantizar la paridad, en el marco de las obligaciones internacionales vinculados a la igualdad y no discriminación. Además, actualiza los estándares internacionales sobre derechos políticos de las mujeres desarrollados en instrumentos previos y que en ciertos aspectos han quedado rezagados a la luz de los escenarios actuales, como la Recomendación General N.º 23 ‘Vida política y pública’ (1997), la N.º 8 ‘Sobre la representación de las mujeres’ (1988) y la N.º 5 ‘Sobre las medidas especiales temporales’ (1988) (CLADEM, 2007).

3. RECOMENDACIÓN GENERAL N° 40: ESTÁNDARES Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE LOS ESTADOS

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General

mediante la resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, ha sido considerada como la Carta Fundamental de los Derechos de las Mujeres (Bermúdez, 2018, p. 53). Como su propio nombre lo indica, su meta final es la erradicación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres, objetivo que orienta las diversas obligaciones internacionales que dicho tratado impone a los Estados parte que lo han ratificado (Plata & Yanuzova, 1988, p. 33).

El artículo 7° de la Convención reconoce tres dimensiones fundamentales de la igualdad de las mujeres en el campo político que los Estados deben garantizar: el derecho a votar y ser elegidas; el derecho de participación en el diseño e implementación de políticas públicas, teniendo la oportunidad de ocupar cargos públicos; así como el derecho a integrar asociaciones no gubernamentales que se dediquen a la vida pública y política en los países (Bermúdez, 2018, pp. 53–54). A su vez, el artículo 8° consagra el derecho de las mujeres a representar a sus gobiernos en el ámbito internacional y a participar en las labores de las organizaciones internacionales.

En la Nota Conceptual² que dio origen a la Recomendación General N.º 40, se señala expresamente que esta tiene por objetivo promover “una nueva forma de representación de las mujeres, en particular para pasar de la mera participación a una representación igualitaria e inclusiva” (Comité CEDAW, 2022).

Esta Recomendación General, entonces, supone la consolidación de un viraje en la comprensión de la igualdad política de las mujeres, porque desplaza el foco de la

“La Recomendación General N.º 40 supone la consolidación de un viraje en la comprensión de la igualdad política de las mujeres, porque desplaza el foco de la participación política formal hacia la redistribución efectiva del poder.”

participación política formal hacia la redistribución efectiva del poder. Al enunciar la paridad como principio democrático y no como medida transitoria, el Comité redefine la igualdad de género como una cuestión estructural del Estado de Derecho: exige repensar quién toma decisiones, cómo se distribuye la autoridad y qué condiciones materiales hacen posible ejercer el poder. Este cambio de paradigma convierte la representación paritaria en un criterio de legitimidad democrática, no en una concesión política.

3.1. Representación igualitaria e inclusiva: Paridad (50/50) como derecho humano

Un primer aspecto a destacar en la Recomendación General N.º 40 es que el Comité CEDAW reconoce que las mujeres tienen derecho a una representación igualitaria e inclusiva en todos los espacios de toma de decisiones, en igualdad de condiciones

2) La nota conceptual para la Recomendación General N.º 40 fue preparada para la 83ª sesión del Comité de la CEDAW. Su objetivo fue iniciar el debate proporcionando información de fondo, y ofrecer una visión general tanto del contexto jurídico, como de las áreas temáticas y del objetivo de la entonces futura recomendación general.

con los hombres. En ese marco, define expresamente este derecho de representación como “la paridad total (50/50) entre hombres y mujeres, en toda su diversidad, en materia de igualdad de acceso y de poder en los sistemas de toma de decisiones (...)” (CEDAW, 2024, p. 3).

Para el Comité, entonces, la paridad no se limita sólo a una cuestión numérica o cuantitativa, sino que constituye principalmente un derecho humano orientado a garantizar la representación sustantiva de las mujeres en las esferas de decisión, sobre la base del reconocimiento de la existencia de un sistema patriarcal que obstaculiza el ejercicio pleno de ese derecho.

En esa misma línea, como destaca Leticia Bonifaz— exintegrante del Comité CEDAW entre 2021 y 2024—, la Recomendación General diferencia de manera intencional el derecho a la representación igualitaria e inclusiva del derecho a la participación política, ya que para garantizar el mandato de igualdad que contiene la Convención, no basta con la sola presencia o participación de las mujeres, sino con su efectiva capacidad de tomar decisiones (Canal del Congreso Mexicano, 2024, 25:00).

El derecho a una representación igualitaria e inclusiva se fundamenta principalmente en los artículos 7° y 8° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2022, p. 1), que reconocen el derecho de las mujeres a participar y ser elegidas en pie de igualdad en la vida pública y política, incluyendo la posibilidad de representar a sus Estados en el plano internacional. Asimismo, este derecho se vincula con el artículo 5, inciso a), que obliga a los Estados parte a eliminar los prejuicios y prácticas sustentadas en juicios de superioridad o inferioridad entre los sexos, así como en funciones estereotipadas asignadas a mujeres y hombres (CEDAW, 2024, p. 7).

3.2. Espacios claves para la representación paritaria:

Otro elemento central es que el Comité establece que la aplicación de la paridad debe extenderse a todos los ámbitos de toma de decisiones, entendidos de forma amplia: espacios políticos, públicos, económicos y digitales, incluyendo tanto los espacios formales como los informales (CEDAW, 2024, p. 3). Este estándar permite afirmar que, en el marco de la Convención CEDAW, la paridad no constituye en sí una acción afirmativa limitada a contextos electorales (como sí se concibió al sistema de cuotas de género), sino se trata de un mecanismo estructural y transversal a todos los espacios y contextos posibles para garantizar la igualdad sustantiva de forma permanente. De esta forma, es posible exigir paridad en espacios y contextos decisivos tan variados, como en centros universitarios y en organizaciones sociales.

La Recomendación General enfatiza, en particular, la urgencia de una representación sustantiva de género en ámbitos claves del contexto internacional contemporáneo, a los que atinadamente denomina “desafíos disruptivos y emergentes”. Uno de ellos es el de los procesos de paz y de prevención y solución de conflictos. El Comité llama la atención, por ejemplo, sobre el hecho de que, entre los años 1992 y 2019, las mujeres solo representaron el 13 % de las personas negociadoras, el 6 % de las mediadoras y el 6 % de las firmantes en los procesos de paz a nivel mundial (CEDAW, 2024, p. 3).

De igual manera, se destaca el ámbito tecnológico, en el que persisten significativas brechas de género, a pesar de los logros alcanzados, especialmente en el desarrollo de la inteligencia artificial. Para el Comité, este campo de avance tecnológico plantea nuevas formas de discriminación estructural, considerando que los sistemas

de inteligencia artificial tienden a reproducir y amplificar sesgos de género (CEDAW, 2024, p. 6).

El ámbito económico es también identificado como un espacio clave para garantizar una representación igualitaria de las mujeres, dada su notoria subrepresentación en la gobernanza económica de los Estados, en el mercado de capitales y en instituciones financieras. En contraste, el Comité observa una elevada participación femenina en sectores informales, mal remunerados, menos innovadores y rentables económicamente, lo que las excluye en gran medida de los espacios de decisión que configuran la economía (CEDAW, 2024, p. 5).

Finalmente, la Recomendación General resalta como un ámbito fundamental para la representación paritaria los espacios vinculados al cambio climático y la reducción del riesgo de desastres ambientales, reconociendo el papel protagónico de las mujeres indígenas en la gestión sostenible de los recursos, así como el liderazgo de las mujeres jóvenes en el activismo climático. No obstante, el Comité lamenta su subrepresentación en estos espacios de decisión y advierte, por ejemplo, que en el año 2020, a nivel global, las mujeres solo ocuparon el 15 % de las carteras ministeriales del sector ambiental (CEDAW, 2024, p. 6).

3.3. Pilares para una representación paritaria en los sistemas de decisión

La Recomendación General N° 40 reconoce la existencia de 7 pilares fundamentales para garantizar la representación igualitaria e inclusiva en los Estados que han ratificado la Convención. Estos pilares no solo conforman un contenido esencial de la paridad, sino que también delimitan los estándares internacionales que deben guiar a los Estados parte para garantizar el

derecho a una representación sustantiva a nivel nacional.

- **La paridad total (50/50) como norma universal:** El Comité sostiene que la meta del 30% en la representación de las mujeres es insuficiente y perpetúa la desigualdad. La única forma de garantizar decisiones legítimas, con impacto duradero y que reflejen los intereses de toda la población, es asegurar la paridad total (50/50), no como medida temporal, sino como un principio jurídico permanente y un elemento esencial de buena gobernanza en todas las esferas: política, económica, pública y digital (CEDAW, 2024, pp. 14-15) .

Este pilar deja claro que el sistema de cuotas de género resulta insuficiente a la luz de los estándares internacionales de igualdad. El Comité enfatiza que únicamente la paridad garantiza el cumplimiento efectivo de la Convención, consolidándose no sólo como un derecho, sino también como un principio estructural. Además, deja claro que “la legislación que garantiza la paridad no está pensada para ser eliminada una vez que se hayan reparado las desventajas históricas de las mujeres, sino que sigue siendo un principio jurídico y una característica permanente y universal de la buena gobernanza” (CEDAW, 2024, p. 8).

Desde esta perspectiva, la paridad no es— como sí las cuotas de género— una medida temporal, sino más bien un mandato permanente derivado del derecho a la igualdad y no discriminación en el campo político.

- **Interseccionalidad e inclusión de las mujeres en toda su diversidad:** El Comité incorpora de manera explícita el enfoque de interseccionalidad como un eje transversal para garan-

tizar la representación política de las mujeres en toda su diversidad. Reconoce que las mujeres no son un grupo homogéneo, dado que la discriminación por razones de género interactúa frecuentemente con otras formas de discriminación, lo que genera obstáculos adicionales para el acceso equitativo a los espacios de toma de decisión (CEDAW, 2024, p. 9).

Así, la Recomendación General reconoce que la subrepresentación tiene causas e impactos distintos en las mujeres que son afectadas por formas múltiples de discriminación, incluyendo la raza, etnia, condición indígena, religión, orientación sexual, identidad de género, edad, clase, discapacidad, estatus migratorio, condición de refugiada climática, entre otros (CEDAW, 2024, p. 27). Por ejemplo, en países como Perú y Guatemala, su presencia en los congresos es menor al 5 %, a pesar de constituir una proporción significativa de la población femenina en dichos países (ONU Mujeres, 2020)

El Comité enfatiza que los Estados partes deben eliminar las múltiples discriminaciones que enfrentan las mujeres y adoptar políticas activas que garanticen su representación sustantiva en todos los niveles y esferas de decisión, como la elaboración y ejecución de leyes y políticas públicas (CEDAW, 2024, p. 17).

Consideramos que este pilar representa uno de los aportes más novedosos y fundamentales consolidados por la Recomendación General N.º 40, en tanto reafirma —como ya lo había de-

sarrollado el Comité CEDAW en su Recomendación General N.º 39 sobre los derechos de las niñas y mujeres indígenas (2022)— que la prohibición de la discriminación establecida en los artículos 1 y 2 de la Convención se aplica a los derechos de todas las mujeres en su diversidad, lo que incluye expresamente el ejercicio de sus derechos políticos.

La paridad en la representación política, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos, no constituye un beneficio exclusivo para un determinado grupo de mujeres con privilegios, sino un derecho humano que, en su propia definición, incorpora la igualdad para todas las mujeres desde un enfoque sustantivo e interseccional. Este estándar plantea el desafío de diseñar e implementar mecanismos de participación que aseguren no solo la representación igualitaria de mujeres respecto de varones, sino también, dentro de esa representación femenina, la inclusión de la pluralidad de mujeres.

La ausencia de mecanismos de representación política de género con enfoque interseccional fue observada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su evaluación regional sobre la implementación de los sistemas de cuota de género (CIDH, 2011, p. 36)³. En materia de paridad, el derecho comparado ofrece un ejemplo destacable de avance en México, país en el que —a pesar de los retos de implementación— tanto la legislación como la jurisprudencia han adoptado decisiones orientadas a conciliar la representación política paritaria con

3) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó en el año 2011 que la participación de las mujeres afrodescendientes era del 0.03% en los senados y parlamentos de la región; en ese marco, recomendó “el diseño de leyes y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas y afrodescendientes, que tomen en cuenta sus necesidades particulares y las barreras materiales que limitan el ejercicio de sus derechos políticos” (CIDH, 2011, p. 13).

acciones afirmativas en favor de diversas poblaciones vulnerabilizadas.

En el año 2020, en el Estado de Oaxaca, se adoptó el Decreto N.º 1511, el cual estableció la paridad de género (50 % mujeres, 50 % hombres) en los ayuntamientos de los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Esta norma, cuya constitucionalidad fue ratificada en el año 2023 mediante una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció como meta que, para 2023, todos los ayuntamientos de gobierno indígena debían tener una integración paritaria de género.

De igual forma, destaca el caso del Estado de Jalisco, donde se adoptaron los “Lineamientos para garantizar el principio de paridad de género, así como la implementación de disposiciones en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, en la postulación de candidaturas a diputaciones y municipios en el proceso electoral local concurrente 2023-2024”. En el artículo 25º de dicho documento se establece que los partidos políticos deben incluir, en los primeros diez lugares de la lista de candidaturas, al menos a una persona perteneciente a grupos como personas con discapacidad, personas LGBTIQ, personas migrantes, entre otros, sin dejar de respetar la alternancia de género (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2024).

- **Liderazgo juvenil efectivo con paridad:** El Comité llama la atención que solo el 1 % de los parlamentarios del mundo son mujeres menores de 30 años, lo que revela una exclusión sistemática de las jóvenes de los espacios de decisión (CEDAW, 2022 p. 11). Frente a dicha realidad, la Recomendación

General N° 40 reafirma el papel fundamental de las juventudes en la construcción de sociedades sostenibles y alerta sobre cómo la desigualdad de género entre jóvenes compromete dicho potencial. Por ello, para el Comité los Estados partes deben garantizar la paridad fortaleciendo la participación juvenil, superando así la visión homogénea de la juventud y promoviendo el coliderazgo y la solidaridad intergeneracional (CEDAW, 2024, p. 16).

- **Enfoque integral de los sistemas de toma de decisiones:** El Comité subraya la interconexión de los derechos y la necesidad de garantizar la representación paritaria en procesos tanto formales como informales (CEDAW, 2024, p. 18). La representación debe abarcar todos los niveles y esferas, desde lo local hasta lo internacional, incluyendo ámbitos emergentes como la inteligencia artificial.
- **Igualdad de poder e influencia:** Para el Comité, no basta con incluir mujeres de forma simbólica; estas deben ocupar cargos con capacidad real de decisión en todos los niveles. Es necesario eliminar los patrones de segregación por género en la asignación de responsabilidades, así como revalorizar las agendas relacionadas con la igualdad de género (CEDAW, 2024, p. 19).

Este estándar resulta especialmente pertinente en América Latina, donde, aunque algunos países han alcanzado casi el 50 % de mujeres en los parlamentos, ellas siguen ocupando en su mayoría ministerios “sociales”, mientras los hombres concentran los sectores de economía, defensa o relaciones exteriores (CEPAL, 2022).

- **Transformación estructural de los roles de género:** El Comité sostiene que

la igualdad plena en el ámbito político plantea la exigencia estatal de transformar las estructuras patriarcales que asignan a las mujeres las labores de cuidado y a los hombres el poder público. De esta forma, garantizar la paridad supone entonces una transformación profunda de los roles de género por parte de los Estados partes, reorganizando el trabajo, redefiniendo lo que es la productividad y reconociendo el valor de la economía del cuidado (CE-DAW, 2024, p. 20).

Este estándar es crucial en contextos como el latinoamericano, en el cual las mujeres dedican entre dos y cinco veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, lo que restringe significativamente su disponibilidad para asumir responsabilidades políticas (CEPAL, 2021).

- **Participación de la sociedad civil con enfoque de paridad:** El Comité subraya que las organizaciones de derechos de las mujeres y las defensoras de derechos humanos deben estar representadas en igualdad de condiciones que otras organizaciones civiles en los espacios de diálogo y decisión estatal. Los Estados deben eliminar obstáculos, frenar el cierre del espacio cívico y brindar apoyo estructural y financiero que asegure una participación sustantiva en todos los niveles de decisión (CE-DAW, 2024, p. 21).

Este estándar es particularmente importante en la región latinoamericana, en la cual las defensoras de derechos humanos afrontan amenazas sistemá-

ticas, y en muchos países sus organizaciones no reciben financiamiento estatal y son blanco de ataques de grupos que niegan la desigualdad de género y promueven su estigmatización.

3.4. Obligaciones generales y específicas de los Estados para garantizar la paridad:

Junto a los pilares descritos, la Recomendación General N.º 40 establece un catálogo de obligaciones estatales generales y específicas para garantizar el derecho a la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en todos los sistemas de toma de decisiones. Este conjunto de obligaciones refleja una concepción integral de los deberes estatales en el marco de la Convención CEDAW, y responde a las múltiples dimensiones que atraviesan la exclusión estructural de las mujeres del poder político, económico, social e incluso el constantemente revolucionario campo digital.

Las obligaciones generales son las siguientes:

- **Eliminación de la discriminación:** En virtud de los artículos 1º a 4º de la Convención⁴, los Estados partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales para asegurar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Esta obligación implica establecer marcos jurídicos que incluyan tanto medidas especiales de carácter temporal como permanentes orientadas a erradicar la discriminación, entendiéndose que para cumplir con el mandato de paridad es indispensable eliminar la discriminación en distintas esferas.

4) El artículo 1º de la Convención define el mandato de no discriminación, mientras que en los artículos 2º y 3º se consagran las obligaciones de adoptar medidas legislativas y de distinta naturaleza para alcanzar la no discriminación y la igualdad sustantiva en todas las esferas. Por su parte, el artículo 4º establece que la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad sustantiva, no debiendo considerarse las mismas una forma de discriminación.

Esta obligación incluye la abolición de todas las normas discriminatorias contra las mujeres y la adopción de medidas para promover la igualdad en distintos ámbitos, incluyendo las tecnologías de reciente aparición (CEDAW, 2024, p. 13). Además, comprende la institucionalización de marcos normativos constitucionales y legislativos que reconozcan la paridad como principio jurídico permanente, así como la creación de sistemas de monitoreo, la recolección de datos desagregados y el desarrollo de capacidades institucionales y mecanismos de rendición de cuentas, incluyendo la asignación de recursos suficientes para garantizar su efectividad (CEDAW, 2024, p. 13).

- **Interseccionalidad y diversidad:** Los Estados partes deben integrar una perspectiva interseccional en todas sus acciones, considerando que las mujeres enfrentan múltiples desigualdades (por raza, clase, discapacidad, orientación sexual, entre otros), lo que genera barreras diferenciadas para acceder al poder. El Comité recomienda a los Estados la recopilación y análisis de datos interseccionales para diseñar políticas inclusivas y efectivas. También estrategias de contratación que garanticen el acceso de las mujeres en toda su diversidad a los cargos públicos (CEDAW, 2024, p. 14).
- **Eliminación de estereotipos de género:** La obligación de eliminar los estereotipos de género emana del artículo 5 de la Convención. Para garantizarla el Comité recomienda implementar campañas de sensibilización dirigidas tanto a actores clave —como autoridades públicas, partidos políticos, medios de comunicación, sector educativo, judicial y religioso— como al público general, con el fin de promover una visión posi-

tiva de la paridad e impulsar una cultura de igualdad. Asimismo, recomienda medidas legislativas para garantizar un entorno digital libre de sesgos de género, incluyendo la regulación y auditoría de tecnologías como la inteligencia artificial (CEDAW, 2024, p. 15).

También insta a fortalecer la cooperación con medios de comunicación para erradicar discursos sexistas, asegurar la representación equitativa de las mujeres y su visibilidad sin estereotipos, además de promover la igualdad en el deporte, el arte y el acceso a cargos de decisión (CEDAW, 2024, p. 15).

- **Representación directiva en igualdad de condiciones que los hombres:** El Comité llama la atención que las mujeres siguen subrepresentadas en los puestos directivos a todos los niveles; en ese marco, recomienda a los Estados partes establecer un requisito de paridad y de rotación de género en los puestos directivos del sector público y adoptar incentivos para que sean nombradas en el sector privado; además, recomienda nombrar mujeres en cargos superiores en todas las esferas de decisión, establecer canales colectivos para que las mujeres influyan en todos los órganos decisorios (CEDAW, 2024, p. 16).
- **Educación para el empoderamiento y el liderazgo:** El acceso a la educación de calidad, libre de discriminación, emana del artículo 10° de la Convención y es condición previa para el ejercicio del liderazgo político. El Comité recomienda a los Estados garantizar la paridad en la toma de decisiones sobre el sistema educativo, eliminando sesgos de género en las disciplinas; integrar cursos obligatorios de género y derechos en los currículos de todo nivel de enseñanza, promoviendo re-

ferentes femeninos; también garantizar la paridad en áreas como las CTIM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) (CEDAW, 2024, p. 18).

- **Eliminación de la violencia de género en los espacios de decisión:** El Comité recomienda a los Estados a aprobar leyes integrales —incluidas normas penales— y desarrollar campañas de sensibilización para prevenir y eliminar la violencia de género contra mujeres en la vida política, garantizando servicios integrales de atención, reparación y acceso a la justicia. Asimismo, se recomienda investigar y sancionar toda forma de violencia y discurso de odio hacia candidatas y autoridades, combatir la impunidad, y adoptar códigos de conducta con enfoque interseccional en instituciones públicas y privadas. Se exhorta también a brindar formación en seguridad y ciberseguridad, garantizar entornos electorales seguros y recopilar datos desagregados sobre la violencia en la toma de decisiones (CEDAW, 2024, p. 19).

A su vez, la Recomendación General N° 40 detalla un conjunto de obligaciones específicas que operan como estándares programáticos para orientar la acción estatal en ámbitos de decisión concretos. Estas obligaciones específicas pueden resumirse en las siguientes líneas de acción:

- **Toma de decisiones políticas y públicas:** Los Estados deben asegurar el ejercicio pleno de los derechos a votar, postularse, ocupar cargos públicos, formular políticas y participar en organizaciones políticas y sociales. Esto implica legislar sobre listas paritarias (horizontales y verticales), asegurar apoyo económico a candidaturas femeninas, garantizar horarios flexibles, formar a operadores del sistema en enfoque de género y prevenir la asignación este-
- **reotipada de funciones** (CEDAW, 2024, pp. 33–36).
- **Representación internacional:** Se recomienda a los Estados partes a aplicar criterios de paridad en las delegaciones diplomáticas y en los procesos de selección para cargos en organismos multilaterales. Además, se recomienda incorporar una política exterior feminista, así como formar al personal diplomático en igualdad de género y derechos humanos (CEDAW, 2024, pp. 37–38).
- **Procesos de paz y seguridad:** Los Estados deben garantizar la paridad en todas las etapas de los procesos de paz (prevención, negociación, reconstrucción) y en sectores estratégicos como la ciberseguridad o el medioambiente. Estas medidas deben ir acompañadas de financiamiento adecuado para organizaciones de mujeres y mecanismos de verificación del cumplimiento paritario (CEDAW, 2024, pp. 39–40).
- **Toma de decisiones económicas:** Se plantea la necesidad de construir un sistema económico basado en la paridad, garantizando el acceso igualitario a recursos, financiamiento y tecnologías. Se recomienda establecer medidas de acción afirmativa para el liderazgo femenino en sectores tradicionalmente masculinizados, así como reconocer el valor económico del trabajo de cuidados (CEDAW, 2024, pp. 41–42).
- **Autonomía en la esfera privada:** Los Estados deben reconocer que la igualdad en el ámbito familiar y doméstico es una condición previa para la participación política. Por ello, se recomienda reformar leyes discriminatorias en el derecho de familia, prohibir el matrimonio infantil, garantizar derechos en salud sexual y reproductiva, y fomentar

la corresponsabilidad en las tareas de cuidado, transformando la división sexual del trabajo que excluye a las mujeres (CEDAW, 2024, p. 43).

- **Participación de organizaciones de mujeres y defensoras de derechos humanos:** El Comité subraya que la representación igualitaria exige incluir a las organizaciones de mujeres en todos los ámbitos de decisión —no solo en “temas de mujeres”—. Los Estados deben garantizar espacios seguros, financiamiento, mecanismos institucionalizados de consulta y representación de mujeres diversas en todos los niveles de diálogo político (CEDAW, 2024, p. 44).

En conjunto, estas obligaciones configuran una hoja de ruta exigible para que los Estados parte de la Convención transiten desde una democracia formal hacia una democracia paritaria, en la cual el derecho a la igualdad no sea una promesa abstracta, sino un principio estructurante del orden político y jurídico. La Recomendación General N.º 40 no solo delimita el contenido sustantivo del derecho a la representación en clave de género, sino también eleva el estándar internacional de exigibilidad de los derechos políticos desde una perspectiva integral de cara a los desafíos regionales y globales del mundo contemporáneo.

IV. DESAFÍOS

Si bien el Perú ha avanzado en el cumplimiento de los estándares establecidos por la Recomendación General N.º 40, persisten obstáculos estructurales e institucionales que impiden una representación política verdaderamente igualitaria e inclusiva para las mujeres.

Por un lado, es innegable que en las últimas décadas se han logrado avances en el cumplimiento de la obligación general de

adoptar medidas legislativas para eliminar la discriminación en el acceso a la representación política (CEDAW, 2024, p. 13). Es importante destacar que estos avances —al igual que lo fue en su momento el reconocimiento del derecho al sufragio (Poulsen, 2016, p. 144)— no constituyen concesiones espontáneas, sino el resultado de décadas de lucha organizada por parte de las mujeres, especialmente desde los espacios de la sociedad civil feminista. Esta conquista histórica confirma que la expansión de los derechos políticos de las mujeres ha sido siempre producto de la presión social y de la incidencia sostenida, más que de la voluntad política de los gobiernos de turno.

En 2019, aunque con retraso frente a otros países sudamericanos como Ecuador (2008) o Bolivia (2009), el Perú dejó atrás el antiguo modelo de cuotas de género —vigente por más de dos décadas— y adoptó un modelo inicial de paridad electoral con la promulgación de la Ley N.º 30996. Esta norma, que modificó la Ley Orgánica de Elecciones, estableció la aplicación progresiva del principio de paridad y alternancia solo en las listas de candidaturas al Congreso, con la meta de alcanzar una distribución 50 % / 50 % para el año 2031. En 2020, en medio del contexto de la pandemia por la Covid-19 y con la confluencia de distintas fuerzas políticas en el Congreso, se aprobó la Ley N.º 31030, que marcó un hito al incorporar la paridad y alternancia en todas las listas electorales: elecciones internas, listas congresales, fórmulas presidenciales, Parlamento Andino y gobiernos locales.

Como señala Llanos (2022, p. 18), la implementación obligatoria de las reglas de paridad y alternancia en las elecciones generales de 2021 permitió un logro histórico: se eligieron 49 congresistas mujeres, el porcentaje más alto registrado hasta la fecha (38 % del total de 130 escaños). Este avance, sin embargo, no se reflejó en los

cargos ejecutivos de elección popular. Según la Defensoría del Pueblo (2023, p. 15), solo el 8 % de las gobernaciones regionales fueron ocupadas por mujeres, mientras que las alcaldías provinciales alcanzaron apenas un 4,6 % y las distritales un 5,5 %. Además, los niveles más altos de decisión en el Poder Ejecutivo han evidenciado una caída histórica en representación femenina: durante el gobierno de Dina Boluarte, apenas dos de las 19 carteras ministeriales fueron encabezadas por mujeres (12 %), ubicando al Perú en el último lugar en Sudamérica, por debajo de Chile (54 %), Ecuador (47 %) y Colombia (41 %) (Oré Arroyo, 2024). Esta brecha revela que la igualdad formal no garantiza por sí misma la redistribución del poder político, y que las resistencias institucionales persisten incluso en gobiernos encabezados por mujeres.

El alto nivel de subrepresentación de las mujeres pone sobre la mesa desafíos profundos para garantizar la paridad de género conforme a los estándares internacionales. Un primer aspecto es el creciente conservadurismo que, en el Perú y en distintos países del mundo, está generando retrocesos en los derechos de las mujeres. En materia de paridad, un grave retroceso se produjo con la aprobación por parte del Congreso y la promulgación por el Poder Ejecutivo de la Ley N.º 32058, que modificó la Ley Orgánica de Elecciones eliminando la alternancia en la fórmula presidencial y suprimiendo la paridad horizontal en las elecciones regionales (Flora Tristán & Manuela Ramos, 2024, p. 1). Estas reformas vulneran el principio de no regresión en derechos humanos y debilitan las garantías para una representación equitativa e inclusiva.

Paradójicamente, este retroceso tuvo lugar durante el primer mandato presidencial encabezado por una mujer en la historia del país. Como advierten Bareiro y Torres (2009b, p. 16), ni las cuotas ni la paridad

garantizan por sí solas la calidad de la representación; su valor radica en asegurar la inclusión efectiva de la mitad de la ciudadanía en el ejercicio democrático. Este hecho refleja una tensión estructural: la presencia de mujeres en el poder no siempre implica una transformación del poder mismo, especialmente cuando el contexto institucional permanece anclado en lógicas patriarcales y excluyentes.

El contexto regresivo actual ocurre además en un escenario de crisis institucional, caracterizado por graves vulneraciones a los derechos humanos y el debilitamiento del Estado de derecho, condiciones indispensables para sostener una democracia paritaria (Bareiro y Torres, p. 11). La propuesta de fusionar el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social constituye una amenaza directa al mandato de eliminar toda forma de discriminación y violencia basada en género. A ello se suma la reciente promulgación de la Ley N.º 32301 ("Ley APCI"), que restringe la participación de organizaciones feministas y de derechos humanos, vulnerando el estándar de participación sustantiva con enfoque de paridad (CEDAW, 2024, p. 44). Estas medidas no solo debilitan la arquitectura institucional de género, sino que erosionan el tejido democrático que sustenta la igualdad política de las mujeres.

Más allá del retroceso normativo, subsisten desafíos estructurales que dificultan la realización de la paridad como principio universal en todos los sistemas formales e informales de toma de decisiones. Instituciones como el Consejo de Ministros, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público o la Junta Nacional de Justicia carecen aún de normas vinculantes que garanticen la paridad. En el Poder Judicial, por ejemplo, la presencia femenina se concentra en los niveles in-

feriores: representan el 50 % de los jueces de paz letrados, el 44 % de los jueces especializados o mixtos y solo el 32 % de los jueces superiores; actualmente solo siete de las 35 Cortes Superiores son lideradas por mujeres (Poder Judicial & Comisión de Justicia de Género, 2021, p. 2). Este patrón confirma que los avances en paridad se dan con mayor lentitud en las estructuras jerárquicas tradicionales del Estado, donde el poder simbólico y decisonal sigue siendo predominantemente masculino.

De otro lado, el país muestra un rezago significativo en la implementación de políticas con enfoque interseccional. Las mujeres indígenas, afrodescendientes y jóvenes continúan siendo prácticamente invisibles en el Congreso y en cargos ejecutivos regionales y locales, contraviniendo el mandato de garantizar una representación inclusiva (CEDAW, 2024, p. 9). Un ejemplo es la cuota indígena prevista por las Leyes N.º 27734 y N.º 27863, que exige un mínimo del 15 % de candidaturas de comunidades campesinas, nativas o pueblos originarios; sin embargo, diversos estudios evidencian su fuerte masculinización y baja elegibilidad de mujeres indígenas (Zambrano & Uchuypoma, 2015). Este fenómeno refleja no solo la persistencia de desigualdades estructurales dentro de los propios mecanismos de acción afirmativa, sino también la falta de comprensión de que la interseccionalidad no es una categoría simbólica, sino un mandato operativo de política pública. En la práctica, los espacios de representación siguen capturados por estructuras comunitarias patriarcales que reproducen exclusiones y jerarquías internas, lo que impide que las mujeres indígenas, afrodescendientes o jóvenes ejerzan el derecho a representar sus propias voces en condiciones de igualdad.

Tampoco se ha consolidado una política integral orientada a erradicar estereotipos

sexistas y patrones de violencia en el ámbito político, a pesar de que la CEDAW (2024, p. 36) establece la obligación estatal de garantizar la participación de las mujeres libres de acoso o discriminación. Si bien la Ley N.º 31155 de 2021 representó un avance importante al tipificar y sancionar el acoso contra las mujeres en la vida política, su reglamentación y cumplimiento aún son débiles. Los numerosos casos documentados por la Defensoría del Pueblo (2021) confirman que el acoso político persiste como un obstáculo silencioso, que erosiona las condiciones para ejercer la representación de manera plena.

En otros países de la región, como México, la garantía de participación política sin violencia ha sido fortalecida por decisiones jurisdiccionales que reconocen la gravedad estructural de la violencia política de género. En la sentencia SUP-REP-456/2022 y acumulados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que el uso de imágenes del cuerpo de una candidata con fines de descalificación constituía violencia política en razón de género, reafirmando la necesidad de sancionar el sexismo en el discurso público. De igual modo, en el caso SUP-REC-1861/2021, el tribunal anuló una elección municipal por violencia contra una candidata indígena, consolidando un precedente fundamental. Estas experiencias comparadas demuestran que el compromiso judicial es determinante para que la paridad se materialice como igualdad sustantiva, y revelan la distancia del Perú frente a este estándar.

Por otro lado, el Estado peruano no ha adoptado medidas efectivas para transformar la división sexual del trabajo, pese a que la CEDAW (2024, p. 43) señala esta obligación como condición indispensable para garantizar la autonomía política y económica de las mujeres. La Política Nacional de Igualdad de Género, aprobada median-

te el Decreto Supremo N.º 008-2019-MIMP, reconoció la necesidad de crear un Sistema Nacional de Cuidados, pero hasta la fecha este no ha sido implementado. Las mujeres continúan soportando una sobrecarga desproporcionada de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, lo que limita su tiempo disponible para participar en la vida pública. Según la Encuesta Nacional del Uso del Tiempo 2024, las mujeres dedican en promedio 35 horas semanales a estas tareas, frente a solo 15 de los hombres. Esta desigualdad temporal constituye un obstáculo estructural que mantiene a las mujeres en condiciones de desventaja en la competencia electoral y en el ejercicio de cargos de representación.

Aunque existen avances legislativos importantes, el país está lejos de institucionalizar marcos normativos y constitucionales que reconozcan la paridad como un principio jurídico permanente. A diferencia de Ecuador o México, donde la paridad fue incorporada al texto constitucional, la Constitución peruana aún no la consagra. Este vacío no solo debilita su jerarquía normativa, sino que la deja expuesta a modificaciones coyunturales y a regresiones como las observadas en los últimos años. Además, la exigencia de una doble votación calificada para las reformas constitucionales dificulta los cambios estructurales en materia de igualdad, prolongando la brecha entre el mandato internacional y su concreción interna.

A esta fragilidad normativa se suma la escasa apropiación política del principio de paridad por parte de los partidos. Como advierte Llanos (2022, p. 69), la igualdad de género no forma parte sustantiva de sus plataformas programáticas ni de su estructura interna. La paridad ha sido asumida, en muchos casos, como una exigencia formal de la ley y no como una convicción democrática. Este déficit de compromiso

político revela que la resistencia no es solo jurídica, sino también cultural: los partidos continúan reproduciendo lógicas de exclusión masculina y prácticas clientelares que obstaculizan el acceso de las mujeres a candidaturas competitivas.

Asimismo, el voto preferencial sigue siendo un factor que erosiona la eficacia de la legislación paritaria. El diagnóstico Atenea (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional) mostró que, aunque las listas cumplieron formalmente con la paridad en 2021, el doble voto preferencial diluyó sus efectos al reproducir los sesgos de género del electorado (Llanos, 2022b). Este resultado demuestra que la igualdad formal no garantiza igualdad de resultados si el diseño electoral perpetúa desigualdades de base.

En este punto, resulta útil mirar las experiencias comparadas de Bolivia y México, donde el reemplazo del voto preferencial por listas cerradas y bloqueadas ha fortalecido la efectividad de la paridad y la alternancia. En estos modelos, la distribución paritaria no depende del voto individual, sino de la obligación partidaria de asegurar la igualdad en la conformación y ubicación de candidaturas. Para el caso peruano, avanzar hacia un diseño similar significaría pasar de una paridad de acceso a una paridad de resultados.

De igual forma, es urgente fortalecer las medidas de acción afirmativa que garanticen la presencia de mujeres en su diversidad en los primeros lugares de las listas electorales, priorizando a mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad o de la comunidad LGBTIQ+. Generar mecanismos de cumplimiento obligatorio en este sentido es esencial: en las elecciones generales de 2021, solo el 22,3 % de las listas que obtuvieron representación en el Congreso fueron encabezadas por mujeres (Llanos, 2022b). La ausencia de

medidas correctivas y sanciones efectivas perpetúa la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión, incluso en contextos de igualdad normativa.

Entonces, todo lo mencionado en esta sección muestra que en el contexto peruano actual, la paridad enfrenta un doble desafío: su vulnerabilidad política y su reducción formalista. Por un lado, las reformas regresivas aprobadas por el Congreso —como la Ley N.º 32058, que elimina la alternancia en la fórmula presidencial y la paridad horizontal— revelan que los avances en igualdad política siguen dependiendo de la correlación coyuntural de fuerzas, y no de una convicción estructural sobre la democracia paritaria. Las posturas conservadoras y reaccionarias contra la igualdad de género en diversos actores políticos y partidos políticos lo confirman. Ello muestra que la paridad aún no se ha consolidado como un principio constitucional de Estado, sino como una política que, aunque necesaria, es contingente y revocable desde quienes ejercen el poder político.

Por otro lado, en los pocos avances en representación obtenidos en el Poder Ejecutivo y Legislativo, la implementación de la paridad se ha tratado predominantemente desde una lógica cuantitativa, centrada en el número de mujeres electas, sin una evaluación real del poder que ejercen ni de la agenda de igualdad que representan. Este enfoque limita la comprensión de la paridad a una “presencia simbólica”, despolitizando su dimensión emancipadora. Como advierte el propio Comité CEDAW, la paridad no puede reducirse a una fórmula electoral, sino que debe concebirse como una transformación estructural del poder.

Desde esta lectura, el reto central en el Perú no es solo normativo, sino principalmente cultural y epistémico: desmontar un modelo político patriarcal que sigue concibiendo

a las mujeres como “beneficiarias” de cuotas y no como sujetas plenas de poder y de representación diversa. Mientras la cultura política continúe asignando a las mujeres papeles secundarios o de legitimación del orden existente, la paridad permanecerá en riesgo de captura instrumental.

En suma, el cumplimiento del principio de paridad en el Perú exige pasar de un enfoque numérico y formalista a uno transformador y sustantivo, que asegure la redistribución real del poder político, la participación interseccional de las mujeres en su diversidad y la protección institucional frente a retrocesos normativos y culturales. Solo así la paridad podrá consolidarse como un pilar de la democracia y no como una excepción transitoria tolerada coyunturalmente por el sistema patriarcal. Todo un desafío en tiempos de crisis política y creciente conservadurismo contrario al avance de los derechos de las mujeres.

V. CONCLUSIONES

La consolidación de la paridad como principio de la democracia no solo constituye una respuesta necesaria a siglos de exclusión de las mujeres en los espacios de poder, sino que representa una transformación paradigmática del concepto mismo de representación política. La Recomendación General N.º 40 del Comité CEDAW reafirma que el derecho a una representación igualitaria e inclusiva en todos los espacios de decisión no puede reducirse a una meta simbólica, sino que constituye una obligación vinculante para los Estados parte de la Convención

La Recomendación no se limita a formular estándares, sino que configura una hoja de ruta para transitar hacia una democracia paritaria, estableciendo pilares sustantivos y obligaciones específicas orientadas a erradicar los factores estructurales que perpetúan la desigualdad política. En este sen-

“La consolidación de la paridad como principio de la democracia no solo constituye una respuesta necesaria a siglos de exclusión de las mujeres en los espacios de poder, sino que representa una transformación paradigmática del concepto mismo de representación política.”

tido, su implementación requiere más que voluntad normativa: implica transformar de forma radical las estructuras patriarcales que organizan el poder, revisar críticamente los elementos que obstaculizan el acceso al poder y repensar el vínculo entre ciudadanía, representación y diversidad.

Frente a los retrocesos normativos, sociales e institucionales que hoy atraviesa el Perú, es imprescindible que se adopten medidas integrales y sostenidas que garanticen el cumplimiento del principio de no regresión en materia de derechos políticos de las mujeres. Ello supone no solo revertir reformas regresivas como la establecida con Ley N.º 32058, sino también elevar el reconocimiento jurídico de la paridad como principio constitucional, como ha ocurrido en países como México o Ecuador. Asimismo, se requiere institucionalizar mecanismos de vigilancia, exigibilidad y sanción frente al incumplimiento de las normas sobre paridad, dotando a los organismos electorales y judiciales de

competencias y herramientas claras para ello. También fortalecer las acciones afirmativas que promuevan el acceso de las mujeres al poder, tales como medidas para potenciar el financiamiento de sus campañas políticas a fin de equilibrar la igualdad en la competitividad.

Además, se hace urgente implementar políticas públicas que aseguren la representación efectiva de las mujeres en toda su diversidad, especialmente aquellas que enfrentan múltiples formas de discriminación. Para ello, es necesario combinar los principios de alternancia con mecanismos que garanticen el acceso real de mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, jóvenes y LGBTIQ a los primeros lugares en las listas electorales y cargos ejecutivos. De igual forma, se deben fortalecer los sistemas de cuidados, reformar la estructura del trabajo político, y redistribuir el tiempo y las responsabilidades sociales como condiciones previas para el ejercicio pleno del liderazgo femenino. La paridad no será una realidad mientras no se transformen las condiciones sociales que sostienen la desigualdad.

Por último, es fundamental reconocer que el logro de una democracia paritaria no es responsabilidad exclusiva del Estado. La participación activa, vigilante y propositiva de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres en particular es una condición indispensable para sostener los avances, resistir los retrocesos y seguir ampliando los márgenes de igualdad.

En suma, avanzar hacia una representación política igualitaria e inclusiva requiere voluntad política sostenida, institucionalidad democrática robusta y una ciudadanía vigilante. El tránsito de la participación simbólica hacia la representación sustantiva no es solo una deuda histórica, sino una urgencia democrática frente a los desafíos de nuestro tiempo. ◆

BIBLIOGRAFÍA

- Bareiro, L., y Torres, I. (2009a). *Participación política igualitaria de las mujeres: Deber ser de la democracia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bareiro, L., y Torres, I. (2009b). *El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina*. Revista Derecho Electoral. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3654973>
- Bermudez Valdivia V. (2008) *Igualdad de Oportunidades en Política. Liderazgo y Negociación: Participación Política De La Mujer*. Modulo 1 Liderazgo y Negociación Genero
- Bermudez Valdivia V. (28 de marzo 2013) Hacia una Participación Política con Igualdad. Suplemento Jurídica. N°488, 4-5 [chrome-www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c-0c3/9F4CF35D8F0C-39420525812F00651A04/\\$FILE/JURIDICA458PAG4.PDF](http://chrome-www2.congreso.gob.pe/sicr/biblioteca/Biblio_con.nsf/999a45849237d86c052577920082c-0c3/9F4CF35D8F0C-39420525812F00651A04/$FILE/JURIDICA458PAG4.PDF)
- Bermudez Valdivia V. (2018) *La paridad como medida necesaria para la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/a7823ba1-6589-4d38-8a08-1d5f911a428a>.
- Canal del Congreso. (8 de marzo de 2023). *Conversatorio: Participación política de las mujeres en México* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4DjRXRa5u1s>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/mujeres%20participacion%20politica.pdf>
- Comisión Interamericana de Mujeres y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará. (2017). *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2024). *Recomendación General N° 40 sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones*. General recommendation No 40. on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems | OHCHR
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2022). *Nota conceptual sobre la futura Recomendación General sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones*. <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/concept-note-general-recommendation-equal-and-inclusive>
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 18 de diciembre de 1979.
- Defensoría del Pueblo. (2021). *Impacto de la paridad y alternancia en las elecciones generales 2021 y desafíos pendientes*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Infor>

- me-Participaci%C3%B3n-pol%C3%A-Dtica.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Informe Defensorial n.º 004-2023-DP/ADM: Supervisión de la implementación de la Ley N.º 31155: Acoso político contra las mujeres*. <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-n-o-004-2023-dp-adm>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Estado de Jalisco (2024). *Lineamientos para Garantizar el Principio de Paridad de Género, así como la Implementación de Disposiciones en Favor de Grupos en Situación de Vulnerabilidad, en la Postulación de Candidaturas a Diputaciones y Municipales en el Proceso Electoral Local Concurrente 2023-2024 en el Estado de Jalisco*. https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/proceso_2024/legislacion/Lineamientos_de_Paridad_para_la_postulacion_candidaturas_Proceso_2023-2024.pdf
- Llanos, B. (2022a). *La paridad legal ha llegado, ¿cómo va la paridad?: Cambios, continuidades y desafíos en los derechos políticos de las mujeres peruanas. Segundo diagnóstico nacional de Atenea en Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres e IDEA Internacional. <https://ateneaesparidad.com/>
- Llanos, B. (2022b). *América Latina, en la búsqueda de democracias paritarias*. Atenea. Recuperado de <https://ateneaesparidad.com/blog/blog-ateneaesparidad-america-latina-en-la-busqueda-de-democracias-paritarias/>
- ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2015). *Norma Marco para consolidar la democracia paritaria*. <https://www.parlatino.org/publicaciones/norma-marco-democracia-paritaria.pdf>
- Plata, M. I., y Yanuzova, M. (1988). *Los derechos humanos y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – 1979*. PROFAMILIA.
- Poulsen, K. (2016). Mujeres y ciudadanía: La consecución del sufragio femenino en el Perú (1933–1955). *Revista del Instituto Riva-Agüero*. <https://doi.org/10.18800/revistaira.201602.005>
- Salazar Benítez, O. (2018). *Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España*. *Revista Comunicación y Género*. <https://doi.org/10.5209/CGEN.60245>
- Scott, J. W. (1990). *El género: una categoría útil para el análisis histórico*. En Nash y Amelang (Eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Townsend, A. E. (2010). *Leyes de cuota: Estado del arte, buenas prácticas y desafíos pendientes en la región Andina*. Comisión Interamericana de Mujeres, Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/cim>
- Zambrano, G. y Uchuypoma, D. (2015). *Intersectando desigualdades. Participación política de mujeres indígenas a nivel sub-nacional en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.