

PERÚ: DE UN CONSTITUCIONALISMO EXCLUYENTE A UNO TRANSFORMADOR, AVANCES Y RETOS PENDIENTES

PERU: FROM AN EXCLUSIONARY TO A TRANSFORMING CONSTITUTIONALISM, PROGRESS AND PENDING CHALLENGES

Marcela Huaita Alegre* y Andrea Choccechanca Gamboa**

Resumen:

El artículo recorre la evolución de temas centrales en las relaciones de género en las constituciones peruanas durante casi un siglo, de 1931 al 2021. Analiza el camino recorrido desde la exclusión de las mujeres como ciudadanas hasta la conquista de la paridad en la participación política; la transformación de la cláusula de igualdad hasta convertirse en una con la potencialidad de incorporar la discriminación por orientación sexual como categoría prohibida; así como los cambios en la concepción de la protección a la maternidad por parte del Estado, hasta llegar a una formulación que reconoce el derecho de las personas de forma individual a decidir sobre su capacidad reproductiva.

El artículo da cuenta también de la participación de las mujeres en la lucha por estas conquistas, de sus iniciativas tanto en espacios formales como informales, así como de los postulados de los movimientos feministas de primera y segunda ola. Todo ello organizado a partir de las categorías acuñadas por Ruth Rubio Marín para entender el constitucionalismo en clave de género: constitucionalismo excluyente, inclusivo, participativo y transformador.

Palabras clave: constitucionalismo, género, derechos de las mujeres, derecho al voto, igualdad, maternidad, derechos sexuales y reproductivos.

*Abogada, Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e Investigadora asociada de su Instituto de Democracia y Derechos Humanos. Magíster en Estudios Legales Internacionales por el Washington College of Law (AU), con estudios de Doctorado en Derecho (PUCP). Ha sido Ministra de Estado en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2015-2016). En el 2016 fue Presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA), y actualmente es Vicepresidenta del Comité de Expertas del MESECVI/OEA (2020-2021).

** Estudiante de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Nota: El presente artículo es una versión española del que fue originalmente publicado en inglés y de manera virtual en la revista de nombre International Journal of Law and Public Administration, Vol. 4, No. 2, el 8 de junio de 2021.



Abstract:

This article covers the evolution of key gender relations issues in Peruvian constitutions for almost a century, from 1931 to 2021. It analyses the path travelled from the exclusion of women as citizens to the achievement of parity in political participation; the transformation of the equality clause into one that has the possibility to incorporate discrimination based on sexual orientation as a prohibited category; as well as changes in the conception of maternity protection by the State, until one arrives at a provision that recognizes the right of people to decide individually about their reproductive choices.

The article also reports on the participation of women in the struggle for these gains, their initiatives both in formal and informal spaces, as well as the demands of first and second wave feminist movements. All these points are organised through categories coined by Ruth Rubio Marín, to understand constitutionalism from a gender perspective: exclusionary, inclusive, participatory, and transformative constitutionalism.

Keywords: *constitutionalism, gender, women's rights, the right to vote, equality, maternity, sexual and reproductive rights.*

**1. Constitucionalismo y género**

Diferentes autores/as han analizado la relación entre el constitucionalismo y el reconocimiento de los derechos de las mujeres, teniendo presente que los procesos constitucionales –en la tradición occidental–, han respondido a la necesidad de determinar y perpetuar las estructuras de distribución de poder, que obedecen a una visión antropocéntrica, teniendo como referentes esencialmente a hombres blancos provenientes de élites ilustradas. De manera tal, que las constituciones pueden identificarse en su origen como un producto masculino y liberal, en donde las mujeres no han tenido un lugar central históricamente (Mackinnon 2012, Bucheli 2014).

A pesar de ello, las mujeres no han estado al margen de estos procesos y su presencia se ha manifestado desde diversas aproximaciones. Así, podemos rastrear los aportes de las mujeres desde los movimientos sociales que dieron a luz documentos fundantes de las democracias modernas, como en el caso de Olympia de Gouges (1791) o las mujeres de Seneca Falls (1848), cuyas propuestas se quedaron al margen de las declaraciones de derechos plasmadas en la época, hasta procesos más modernos, en donde las mujeres lucharon para ser incorporadas en las discusiones formales, logrando ser parte de las instancias oficiales de discusión de las cartas constitucionales o los documentos de reconocimiento de derechos fundamentales. Ahí tenemos como referentes a las mujeres del movimiento sufragista como Clara Campoamor (Diputada, España 1931), y a Eleanor Roosevelt y su participación en la Declaración de los Derechos Humanos (1948).

En América Latina en general, y en el Perú en particular, estos procesos han sido estudiados, a lo largo del siglo XX, reconociéndose la importancia de la participación de las mujeres desde dos frentes: de un lado, como parte de movilizaciones de la sociedad civil en espacios informales y fuera de los órganos constituyentes, y de otro, como agentes en las instancias oficiales encargadas de la elaboración constitucional o cartas de derechos.

En cada uno de estos frentes pueden identificarse una serie de problemas que las mujeres deben enfrentar para ser parte de los procesos constituyentes, como la falta de información, el analfabetismo, la centralización geográfica de los procesos, así como la inexperiencia en la organización, las dificultades para la movilización teniendo en consideración su pobreza de tiempo, así como su poca posibilidad de lograr influencia cuando no se han generado alianzas y producido consensos, entre otras serias dificultades.

Aun así, y gracias a su tenacidad las mujeres han llegado a formar parte de las instancias formales, siendo que estos espacios se presentan intimidantes, cuando no directamente hostiles, quedando muchas veces alejadas de sus bases sociales, acusadas incluso de traición cuando no logran plasmar sus reivindicaciones, sea por falta de conocimiento de las reglas de juego, o por haber quedado aisladas en



las esferas de poder. En este proceso, sin duda ha habido muchos aprendizajes, y las mujeres políticas han logrado generar alianzas poderosas, logrando arribar a grandes consensos e importantes conquistas, en toda la región (Rubio, 2020).

A la luz de este proceso histórico, el constitucionalismo ya no puede prescindir de un enfoque de género. Éste permite iluminar cómo los derechos de las mujeres, que representan aproximadamente el cincuenta por ciento de la humanidad, han ido tomado cuerpo para generar nuevos y más robustos marcos jurídicos. En esa línea, la profesora Ruth Rubio Marín ha ido desarrollando un marco teórico sólido para comprender la historia del constitucionalismo en clave de género (Rubio 2015, 2020, 2021). Rubio (2021) conceptualiza cuatro tipos o formas de entender la relación entre constitucionalismo y género, estos tipos no son necesariamente excluyentes, es decir que no son etapas que se superan unas a otras, sino que más bien podemos reconocer elementos de cada una de estas expresiones en los procesos nacionales, a saber:

- **Constitucionalismo excluyente:** Niega a las mujeres la pretensión de igualdad de derechos, partiendo del entendimiento de que domesticidad y maternidad son roles exclusivos de las mujeres;
- **Constitucionalismo inclusivo:** Aunque se preocupa por la igualdad, aspira a la perfecta neutralidad de la ley en cuanto a género;
- **Constitucionalismo participativo:** Receptivo a las aspiraciones de participación de las mujeres facilitado mecanismos para su efectiva participación en los procesos constituyentes, o desarrollando acciones afirmativas como el establecimiento de cuotas, alternancia o propuestas de paridad;
- **Constitucionalismo transformador:** Que tiene su centralidad en la reproducción social y en una estructura familiar que permita articular diversos reclamos tanto feministas como queer.

Es en base a esta propuesta que analizaremos las constituciones peruanas de 1933, 1979 y la actualmente vigente de 1993, incluyendo sus modificaciones.

2. Constituciones peruanas: cambios y continuidad

2.1. Eje excluyente: La lucha por el voto femenino

De la clasificación de los sistemas constitucionales en clave de género que propone la autora Rubio Marín (2021), se tiene al constitucionalismo excluyente, el cual negaba la igualdad de derechos para las mujeres. Esto se fundamenta en el entendimiento del rol de la mujer a partir de la domesticidad y la maternidad como contribución esencial y única a la sociedad. Es decir, el rol de la mujer estaba ceñido al ámbito privado, como ama de casa, madre y responsable de los cuidados del hogar y de los integrantes del grupo familiar. Todo ello parecía no otorgarle espacio para el ejercicio de su ciudadanía, específicamente el derecho al voto.

Por ello, la lucha por derecho al voto fue una entrada principal para las mujeres al ámbito público, aunque no necesariamente implicó la deconstrucción de los roles tradicionales. Se trataba más bien de buscar igualdad de derechos, en términos de representación democrática. En el Perú, la lucha por el sufragio femenino permitió una entrada gradual de la mujer al espacio político, primero con el derecho al voto municipal para las mujeres ilustradas, luego extendido a las elecciones generales y para mujeres analfabetas.

El reconocimiento del derecho al voto femenino, a nivel constitucional, no fue un proceso espontáneo, sino que fue producto de la incidencia de organizaciones lideradas por mujeres, por lo cual resulta importante recordar su trayectoria antes, durante y después de los procesos constituyentes.

A principios del siglo XX, una de las primeras mujeres socialistas, María Jesús Alvarado Rivera, conformó el Consejo Nacional de Mujeres del Perú (1923) afiliado al Consejo Internacional de Mujeres (París, 1888), cuyo principal objetivo era el reconocimiento al derecho de las mujeres al sufragio (MIMDES, 2009, p. 29). Otra de las precursoras fue Zoila Aurora Cáceres, quien en 1924 funda la asociación Feminismo Peruano, a través de la cual se hace público el manifiesto a favor del sufragio, con ocasión de las elecciones para la asamblea constituyente de 1931 (MIMDES, 2009, p. 31). Ese mismo año, debido a la presión ejercida por las mujeres para intervenir en las elecciones políticas, se aclaró en el Estatuto Electoral “que estaban obligados a inscribirse en el Registro Electoral Nacional los peruanos varones que sepan leer y escribir y que se hallen en el ejercicio pleno de sus derechos civiles” (Aguilar, 2002, p. 125); dicha aclaración dejaba fuera del proceso electoral a las mujeres.

Con dichos antecedentes, el derecho al voto femenino fue uno de los temas de discusión en el Congreso Constituyente de 1931-1932, el cual estuvo conformado por 145 representantes varones. El Congreso estuvo compuesto mayoritariamente por el Partido Unión Revolucionaria, seguido por los partidos Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Partido Descendralista del Perú, Partido Socialista del Perú e independientes. Ellos tuvieron tres diferentes posiciones en el debate sobre el derecho al sufragio de las mujeres: “los representantes del Partido Descendralista del Perú fueron los que más se declararon contra el sufragio femenino; los parlamentarios apristas defendieron como partido en bloque el sufragio calificado o restringido; y muchos partidarios del gobierno o de la Unión Revolucionaria defendieron el voto irrestricto o voto amplio de la mujer” (Aguilar, 2002, p.129).

En general, la preocupación mayoritaria de los representantes era porque la mujer saliera y descuidara el ámbito doméstico al que había sido relegada, más aún porque no se tenía certeza de cómo impactaría su ingreso a la vida política. Por más que se habían planteado condiciones para ejercer el voto, tales como la educación y el trabajo, no se logró encontrar un consenso. Entonces, por iniciativa del congresista M. Arévalo del Partido Unión Revolucionaria se planteó una alternativa de



conciliación que consistía en otorgar el voto facultativo a la mujer para las elecciones municipales. El argumento que sustentó esta propuesta fue que “la población femenina era superior a la masculina y concederle el derecho al sufragio sería crear un privilegio para la mujer con detrimento del varón” (Aguilar, 2002, p. 154).

Asimismo, los congresistas descentralistas, que en principio se oponían al derecho femenino, aceptaron la propuesta porque “el voto municipal y el voto político eran cosas distintas y siendo las municipalidades organismos próximos de la vida comunitaria, era aplicable el voto irrestricto a la mujer” (Aguilar, 2002, p. 154). Así que finalmente, en la Constitución de 1933, se reconoce el derecho de sufragio de la mujer para las elecciones municipales, en su artículo 86, en los términos siguientes: “Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad [21 años] las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría”. En la práctica, este voto no es ejercido, sino hasta 1963, dado que, por la azarosa vida política peruana, la Constitución de 1933 se ve suspendida y no se programan elecciones municipales sino hasta la década del 60.

Siguiendo con el curso de la lucha por el derecho al sufragio femenino, entre 1941 y 1954 fueron presentados, sin tener éxito, diferentes iniciativas con este fin, impulsadas en su mayoría por organizaciones de mujeres como el Comité Nacional Pro Derecho Civiles y Políticos de la Mujer, la Asamblea de Evolución Femenina, la Asociación Femenina Universitaria, y la Asociación de Abogadas Trujillanas (MIMDES, 2009, pp. 36-37). Observadas las numerosas demandas de las mujeres, el 5 de setiembre de 1955, el gobierno de Manuel A. Odría promulga la Ley N° 12391, mediante la cual se modifica la Constitución de 1933 y se concede el derecho al sufragio a las mujeres mayores de 21 años, que supieran leer y escribir, y a las casadas mayores de 18 años con el mismo requisito (MIMDES, 2009, p. 38).

De esta manera, se logra el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres y, por primera vez, el 17 de junio de 1956, participaron en las elecciones generales. Si bien en el plano legal, las mujeres eran ciudadanas, su participación en la actividad política se realiza de manera gradual y con ciertas dificultades, ya que aún prevalecen prejuicios y estereotipos que las confinan en el ámbito doméstico.

Si bien lo anterior fue un logro importante, aún no era suficiente para considerar que todas las mujeres estaban en igualdad de condiciones que los hombres. El voto solo era ejercido por hombres y mujeres letrados, y para esa época el grueso de la tasa de analfabetismo estaba compuesta por mujeres, debido a que, por tener un rol relegado al ámbito doméstico, no gozaban de oportunidades para acceder a educación.

En la Asamblea Constituyente (AC) de 1978-1979, se planteó la necesidad de identificar y registrar a las personas analfabetas; no obstante, a lo largo del debate, los asambleístas plantearon la opción de otorgarles el derecho al voto. Las intervencio-

nes eran favorables y se fundamentaban en que los hombres son iguales por naturaleza y que la condición de analfabetismo no constituye causal de disminución o degradación.

Asimismo, se resaltó que la tasa de analfabetismo era compuesta mayoritariamente por el campesinado. Solo un asambleísta, Diez Canseco, hizo referencia a la cuestión de género, pues manifestó que, según el censo del año 1972, el 28% de la población era analfabeta, y más del 70% de ésta eran mujeres pobres (AC, 1978, Tomo III, p. 225). En ese sentido, se aprobó el artículo 65 de la Constitución de 1979, en los términos siguientes “—Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere estar inscrito en el Registro Electoral. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos que están en el goce de su capacidad civil. (...)”.

De esta manera, la consagración del sufragio universal en la Constitución de 1979 fue muy importante, ya que significó un avance en el proceso de democratización del ámbito público, pues como se verá más adelante las mujeres no solo se limitan al ejercicio del derecho al voto, sino que cada vez se interesan más por participar en la vida política.

2.2. Eje inclusivo: Cambios en la cláusula de la igualdad

Siguiendo la línea teórica de la autora Rubio Marin (2021), el constitucionalismo inclusivo consiste en la perfecta neutralidad de la ley en cuanto al género, lo que implica la no obstaculización a las mujeres con barreras legales. La autora explica esta teoría, principalmente, a partir de lo que ella ha denominado el “obrero asimilacionista” (en palabras de la autora “*assimilationist workerism*”), contextualizado en Estados Unidos en la década de 1970.

Consiste en que las normas, en lugar de reflejar y acomodar las diferencias funcionales reales entre los sexos, debe ignorarlas para así liberar al individuo de las expectativas que se le pueda imponer (Rubio, 2015, p. 797); es decir, obliga a las mujeres a adaptarse al estándar masculino en lugar de observar sus necesidades específicas las cuales pueden condicionar el derecho a la igualdad. En ese sentido, se destacan las limitaciones de la ley, ya que no contempla protección ni para el embarazo y ni para la maternidad.

Sin perjuicio de lo anterior, la autora considera que existe otra forma distinta de entender el constitucionalismo inclusivo, por medio de la teoría del “obrero acomodacionista” (en palabras de la autora “*accommodationist workerism*”), contextualizado en Europa, en las décadas de los años 1960 y 1970. Consiste en buscar “la adopción de medidas que faciliten la combinación de trabajo remunerado y cuidado no remunerado, pero principalmente para mujeres, acomodado y afianzando, en lugar de ignorar o subvertir, el papel único de la mujer en la reproducción y el sustento familiar, así como los estereotipos de género generalizados que lo rodean”



(Rubio, 2015, p. 800). Ello implica que la ley sea clara y específica al momento de referirse a las situaciones especiales en las que se encuentre una mujer por su condición de tal, en aras de no dejarla fuera del marco de la igualdad ante la ley.

En el Perú, el derecho a la igualdad formal de las mujeres ha estado presente en los debates de los procesos constituyentes, con excepción del Congreso Constituyente de 1931-1932, ya que el tema protagonista de esta asamblea fue el derecho al voto. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, justamente el argumento principal para no otorgar tal derecho fue que hombres y mujeres no son iguales, pues se afirma que cada uno tiene su rol, asignado por naturaleza, dentro del orden social.

El tema de la igualdad fue promovida formalmente dentro del Estado, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, quien en agosto de 1974 aprobó el Plan Inca. Uno de los objetivos del plan respecto de las mujeres fue “lograr la efectiva igualdad con el hombre en derecho y obligaciones, a través de acciones tales como la eliminación de todo trato discriminatorio que limite sus oportunidades y afecte sus derechos y dignidad personal, la promoción de su efectiva participación en todas las actividades sociales y el ejercicio de responsabilidades en todos los niveles de decisión del país” (Barboza, 2013, p. 70).

Ya en la Asamblea Constituyente de 1978, se debatió, por primera vez, la cláusula de igualdad ante la ley en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de raza, sexo, religión, opinión e idioma. El varón y mujer tienen iguales derechos, oportunidades y responsabilidades. Todo hecho que lo impida debe ser eliminado”. En principio, el texto legal propuesto encaja en la teoría del obrero asimilacionista, ya que obliga a las mujeres asumir derechos, oportunidades y responsabilidades que el hombre ya gozaba.

No obstante, el representante Cornejo Chávez cuestionó el texto, afirmando que, en materia de Derecho Laboral, existen disposiciones determinadas en atención al sexo, tal es así que la mujer tiene ciertos derechos que no puede tener el varón por razones biológicas. Entonces, si se afirmaba rotundamente que no existe discriminación por razón de sexo, se podía prestar a erróneas interpretaciones en perjuicio de las mujeres, como por ejemplo negar a las trabajadoras derechos correspondientes al embarazo y al parto (AC, 1978, Tomo V, p. 533).

Dicha crítica es compatible con la teoría del obrero acomodacionista, ya que parte del reconocimiento del rol de las mujeres como madres para justificar la adopción de medidas que promuevan el equilibrio entre el trabajo remunerado y no remunerado. Sin embargo, llama la atención la propuesta de eliminar la categoría “sexo”, ya que, contrario a lo que afirma, más bien permite visibilizar cierto tipo de discriminación. No obstante, el texto final de la Constitución de 1979 sí consideró dicha categoría además de la propuesta del representante Cornejo Chávez, quedando el texto redactado de esta manera: “Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

(...) 2. A la igualdad ante la ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión e idioma. El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. La ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón (...)”.

En el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993 fue amplia la discusión sobre la cláusula de igualdad. El proyecto fue presentado por el partido Cambio 90 (C90), que compuso la mayoría congresal, en los términos siguientes: “Toda persona tiene derecho: 2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, religión, opinión, idioma, condición económica ni de cualquier otra índole”. Como se observa, se propone eliminar el segundo párrafo que contenía la Constitución de 1979: “El varón y la mujer tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Le ley reconoce a la mujer derechos no menores que al varón”. El representante Torres y Torres Lara, en nombre de su partido C90, fundamentó dicha eliminación en que, habiéndose reconocido la igualdad ante la ley, resulta redundante precisar la igualdad de oportunidades y responsabilidades. Asimismo, afirmó que la última oración creaba confusión respecto, por ejemplo, de la protección de la maternidad en el ámbito laboral, ya que podría interpretarse como derechos mayores y no como derechos correspondientes a la mujer por su condición de tal (CCD, 1993, Tomo I, p. 70).

Frente a ello, la congresista Lourdes Flores Nano del Partido Popular Cristiano (PPC) afirmó la utilidad del segundo párrafo, pues en virtud de éste se realizaron modificaciones y reconocimientos que contribuyeron a la igualdad entre mujeres y hombres. Es más, debido a los índices educativos de la mujer y del varón, el desempleo y subempleo afectan en mayor medida a la mujer, por lo que sigue siendo necesario establecer leyes que contemplen la “discriminación activa”. Por último, sobre la última oración del párrafo, la parlamentaria sostuvo que no se trata de derechos mayores, sino de derechos diferenciados que se otorgan a la mujer en razón de su naturaleza (CCD, 1993, Tomo I, pp. 71-72).

Luego de largas intervenciones a favor de la propuesta del dictamen mayoritario, y la falta de apoyo a la propuesta de mantener el segundo párrafo del artículo 2, inciso 2 de la Constitución de 1979, el texto aprobado fue el siguiente: “Toda persona tiene derecho: 2. 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”. Con ello, se establece la neutralidad de la igualdad ante la ley, tal como refiere la teoría del obrero asimilacionista.

Una cuestión relevante es que la cláusula legal, al referir que nadie debe ser discriminado por “cualquier otra índole”, tiene la potencialidad de introducir otros tipos de discriminación, tales como aquella por razón de orientación sexual o identidad de género. De hecho, así fue interpretado, en la resolución de un caso en donde se discutía el reconocimiento de un matrimonio celebrado entre personas del mismo sexo, por los Magistrados Ledesma y Ramos, en su voto singular, en cuyo fundamento 46 se lee lo siguiente:



“(…) cuando se interpreta el principio-derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 2, inciso 2, de la Constitución, en sistemática con el artículo 37, inciso 1, del Código Procesal Constitucional, permitiendo arribar, otra vez, a la conclusión de que la orientación sexual no heterosexual no puede, en ningún caso, ser motivo de discriminación a través de alguna norma o acto, sea que provenga de un poder público, sea que provenga de particulares.” (Tribunal Constitucional, Sentencia 676/2020, 2020).

2.3. Eje participativo: Avances en la participación equitativa de las mujeres

En los avances de la lucha por los derechos de las mujeres, resalta la importancia y necesidad de la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones. Es lo que la autora Ruth Rubio Marín llama constitucionalismo participativo, el cual consiste en brindar a la ciudadanía de a pie la oportunidad de formar parte de espacios de deliberación y decidir de forma directa sobre la constitución, de tal manera que se abren nuevas vías para la inclusión constituyente de los sectores de la población históricamente silenciadas, entre ellos las mujeres (2020, pp.45-46).

Como se ha visto anteriormente, en poco menos de un siglo, las mujeres peruanas hemos pasado de no ser ciudadanas reconocidas por el Estado a pelear la paridad en los cargos de representación a nivel regional y nacional. Esta historia también está plagada de encuentros y desencuentros entre los espacios formales e informales, en donde las mujeres y sus organizaciones han luchado por ampliar los márgenes de participación.

Así, podemos dar cuenta de lo sucedido en el Congreso Constituyente de 1931-1932, cuando Magda Portal, una histórica líder del APRA, vio cómo su partido no defendió las reivindicaciones planteadas por ellas y otras mujeres del partido con relación al voto universal para las mujeres desde los 18 años, pues más bien respaldaron posiciones contrarias que terminaron plasmándose en la Constitución de 1933, como antes hemos analizado. Portal terminó renunciando al partido en 1948, dado que, en coherencia con la mencionada constitución, las mujeres al no ser consideradas como ciudadanas, tampoco fueron reconocidas como miembros activos del partido (Bermúdez, 2018, p. 117).

A lo largo de la década de 1940, como se ha visto anteriormente, las mujeres siguieron luchando por el reconocimiento del derecho al sufragio, a través de diversas organizaciones y movimientos impulsados por ellas. Así se demuestra que las mujeres nunca dejaron de luchar hasta que éste reconocimiento en el año 1955, con el voto solo para las mujeres ilustradas, y más adelante, en la Constitución de 1979, con el voto universal.

Algunas décadas más tarde, la segunda ola del feminismo llegó al Perú, dando pie a diferentes procesos que se manifiestan con mayor fuerza a lo largo de la década del 70. Es en esa década que se advierte una cierta confluencia entre la agenda del Estado, capturado por una dictadura militar, y el posicionamiento de la mujer en la esfera pública, canalizando de alguna manera una respuesta a la demanda de participación pública del movimiento de mujeres (Barrientos & Muñoz, 2014, p. 640). A fines de la década se da un proceso de apertura democrática que produce la convocatoria a una Asamblea Constituyente (1978-1979), para la cual resultan electas dos mujeres, una del ala izquierda: Magdalena Benavides por el Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP), y otra del ala derecha: Gabriela Porto de Power del Partido Popular Cristiano (PPC).

Coincidentemente, en los mismos años, también se fundan 2 organizaciones feministas importantes en el Perú: el Movimiento Manuela Ramos (1978) y el Centro Flora Tristán (1979), cuyas figuras más conspicuas van a desarrollar un perfil político en la década siguiente, llegando a ser candidatas al congreso en las elecciones de 1985. Sin embargo, la experiencia fue dura y en palabras de sus protagonistas: “Aprendimos de manera brutal que los partidos políticos no eran nuestro espacio (...) y, si queríamos extender el impacto de las ideas feministas en las mujeres y en la sociedad, esto sólo sería posible asumiendo la lucha por ampliar la democracia como un modo de vida y no solo como forma de gobierno.” (Vargas, 2016, p. 72)

La siguiente década en el Perú fue una década difícil por la presencia del terrorismo y la crisis económica, lo que condujo a la nueva Constitución de 1993, que buscaba fundamentalmente cambiar el modelo económico. Así, para el Congreso Constituyente Democrático (CCD) de 1993, 13 de los 120 congresistas fueron mujeres, siendo 7 del partido de gobierno, logrando ser éste el número mayor de mujeres que participaron en una asamblea constituyente en el Perú.

Es al amparo de esta Constitución, actualmente vigente, que el movimiento feminista logra una ampliación significativa con relación a la participación política de la mujer, a través de mecanismos afirmativos como cuotas, alternancia y paridad. Sin embargo, en un principio, al ser sometida la aprobación de dicha constitución a un referéndum, el movimiento feminista lanza una campaña por el NO, bajo el lema: “Una Constitución que no es buena para las mujeres, no es una buena Constitución” (José, 2006, p. 114). Esto se debió a los cambios en la cláusula de igualdad, entre otros, propugnados en el CCD del 93, analizados anteriormente.

Las medidas de acción afirmativa, como las cuotas, habían sido puestas en la agenda pública a inicios de la década del 90 por la coalición feminista Foro Mujer (Bermúdez, 2018, p. 143). Sin embargo, ello toma impulso recién en el ámbito formal cuando mujeres congresistas asisten a la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995), y continúa en las dos primeras décadas del siglo XXI. La necesidad de adoptar acciones afirmativas en el ordenamiento jurídico electoral es una fuerte



reivindicación de las mujeres parlamentarias de diferentes agrupaciones políticas desde 1996, pasando de una cuota del 25% reconocida para las elecciones generales (Ley 26859, 1997) a una cuota del 30% (Ley 27387, 2000).

Estas conquistas fueron importantes antecedentes para que en la reforma constitucional del 2002 se recogiera la necesidad de una “representación de género” en los consejos regionales y municipales, lo que se incorporó al texto constitucional a través de la reforma del capítulo referido a la descentralización (Ley 27680, 2002). No obstante, esta disposición no estuvo exenta de crítica y de iniciativas de cambio, por lo que las mujeres parlamentarias de distintos grupos políticos tuvieron que defenderla por ejemplo en el 2005 cuando se intentó modificarla (Bermúdez, 2018, p. 156).

Esta fórmula constitucional permitió que se siguiese ampliando la demanda por una mayor participación femenina, pero su defensa también demostró ser una plataforma en la que no sólo se podían alinear mujeres de diferentes grupos políticos, sino también las organizaciones del movimiento feminista. Así en el período legislativo 2011-2016 se presentaron hasta nueve proyectos de ley planteando la alternancia, incluyendo uno promovido desde el propio Poder Ejecutivo, en donde la mujer tuvo un rol relevante (MIMP, 2013).

En el período legislativo siguiente, 2016-2021, la demanda se amplió ya no sólo a la alternancia sino también a la paridad, alineándose esta vez, no sólo mujeres parlamentarias sino también el propio mecanismo electoral (Jurado Nacional de Elecciones), respaldado por el movimiento feminista agrupado en el colectivo “Somos la mitad, queremos paridad” que reúne —entre otras organizaciones— a aquellas fundadas a fines de la década del 70 y que mencionamos anteriormente. Así se llega a la aprobación de la Ley 31030 (2020), cuya primera aplicación se ha dado en los comicios electorales de abril del 2021, dando inicio a una nueva era en lo referente a la participación política de las mujeres.

2.4. Eje transformador: Centralidad de la reproducción social y una estructura familiar que cuestiona la relación tradicional

El proceso denominado como constitucionalismo transformador determina que sea el mismo derecho constitucional el mecanismo para transformar el orden de género que históricamente ayudó a consagrar (Rubio, 2021). Ello implica cuestionar los roles de género que delimitaron el ámbito público del privado y así poner en la agenda del Estado las demandas referidas a la maternidad, matrimonio y unión de hecho, violencia de género, paternidad responsable, derechos sexuales y reproductivos, entre otros.

En el Perú, la maternidad se declara bajo la protección del Estado desde la Constitución de 1933 hasta la de 1993. No obstante, es interesante distinguir los matices que se dan entre una y otra constitución al comparar las distintas fórmulas constitucionales, hasta llegar a una formulación que ampara la decisión de cada persona,

individualmente y sin discriminación, sobre si tener o no hijos, así como acceder a la información y los medios adecuados para ello.

La Constitución de 1933, que corresponde a una mirada muy tradicional de la sociedad, menciona tres instituciones diferentes pero que de alguna manera se relacionan: la familia, el matrimonio y la maternidad, estableciendo que todas ellas ameritan la protección legal desde el Estado. Si bien no sanciona otras formas familiares, esa fórmula legal parece sintonizar bien con lo que es desarrollado en la legislación civil (Código Civil de 1852 y de 1936), en la cual los hijos e hijas extra matrimoniales tienen un estatus diferente que aquellos nacidos en el seno de una familia matrimonial.

Las mujeres madres son sujetos de preocupación en las Constituciones de 1979 y 1993 en dos supuestos: cuando se encuentra en situación de desamparo o abandono familiar, y cuando son madres trabajadoras. Así, en la Constitución de 1979, si bien la maternidad en términos generales sigue teniendo la protección del Estado, se enfatiza que las madres sólo gozarán de asistencia en caso de desamparo (artículo 7). En cambio, en la Constitución de 1993 se da un giro y se cambia el eje de protección, pues ya no se pone en la maternidad per se sino que se establece que la protección especial del Estado la deben tener personas en situación de abandono, entre ellas las madres, pero también los niños, adolescentes y ancianos. Esta última fórmula, entonces, deja de vulnerabilizar a las mujeres por su maternidad, y establece otros criterios como la situación de abandono en la que éstas pueden encontrarse.

De otra parte, uno de los temas que mayor cambio sufre es el de los derechos laborales. Mientras que en la Constitución de 1979 se le dedicaba un capítulo, éste desaparece en la Constitución de 1993 y sus preceptos son resumidos e integrados en uno dedicado de forma genérica a derechos sociales y económicos. En relación con la madre trabajadora, en la Constitución de 1979 se establece que “La ley determina las medidas de protección a la madre trabajadora” (artículo 45), lo cual es concordante con lo dispuesto en la cláusula de igualdad ya analizada, que reconocía “derechos no menores que al varón” y que justamente en el ámbito laboral tenía un desarrollo propio.

Por su parte, la Constitución de 1993 también establece que el Estado protege “especialmente a la madre”. No obstante, este deber se equipara al que corresponde al Estado en relación con “menores de edad” e “impedidos”, con lo cual pareciera que la protección le es provista en la medida de ser “población vulnerable”, alineado con lo que antes se había establecido y no enfatizando las condiciones especiales por las que las mujeres pueden ameritar protección en el ámbito laboral.

Otro elemento de interés es el cambio del estatus del matrimonio. Ya desde 1931, en el Perú se había aprobado la ley del matrimonio civil (Decreto-Ley 7282, 1931), independizándolo así del matrimonio religioso, siendo el civil el único al que se



le reconocía consecuencias jurídicas válidas, y por tanto la “protección de la ley”. Este amparo dejaba de lado a las parejas unidas en concubinato, las mismas que tenían una amplia presencia nacional, especialmente en las zonas de mayor pobreza.

Así, en 1961, en la Ley de Barrios Marginales o Barriadas (Ley 13157, 1961), se establece que, en caso de concubinos sin impedimento matrimonial, el título de propiedad se expedirá a nombre de los dos. Cuestión similar se produce con la Ley de Reforma Agraria (Decreto-Ley 17716, 1969) que ve la necesidad de reconocer el derecho de la concubina en caso muriera su pareja. Estos, entonces, son los principales antecedentes para que la Constitución de 1979 reconozca el estatus legal de las uniones de hecho, siempre que sean entre un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial y con una finalidad análoga al matrimonio. Ésta disposición también fue incluida en la Constitución de 1993, reconociendo además que esta institución es especialmente importante para las mujeres, como lo expresó el congresista García Mundaca: “¿A quién perjudicaba el que no se reconozca la convivencia, que es una institución tan usual entre los peruanos? A la mujer y a los hijos; muy poco al hombre. (...)” (CCD, 1993, Tomo I, p. 81).

Sin embargo, en la Constitución de 1993, se va a establecer un matiz en relación con el rol del Estado, pues si bien le corresponde proteger a la familia –sea cual sea su origen–, respecto del matrimonio su deber será promoverlo, como lo expresa el congresista Cáceres Velásquez, en el sentido que ““promoción” significa que el Estado va a interesarse en la regularización de las uniones irregulares, en que haya matrimonio, en que se formalicen (...)” (CCD, 1993, Tomo I, p. 81). Pareciera entonces que si bien surge ampliación para la protección, por parte del Estado, a toda forma de familia, los constituyentes de 1993 quisieron dejar en claro que el matrimonio es la fórmula a través de la cual el Estado dará mayores seguridades.

No obstante, en la práctica, las mujeres casadas podrían ser más vulnerables que las concubinas frente a situaciones como la violencia conyugal, dado que por ejemplo las mujeres casadas no podían denunciar a sus esposos por violación sexual hasta 1997 (Ley 26770). A pesar de la declaración de la Constitución de 1993, la legislación nacional ha venido equiparando los derechos de las parejas heterosexuales en unión de hecho, hasta reconocerles derechos sucesorios (Ley 30007, 2013).

Otro tema de gran sensibilidad para el movimiento feminista era el vinculado a la violencia doméstica, tema que no logra ser reconocido en ninguna constitución. A pesar de que en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 fue formalmente propuesto por algunas congresistas como Lourdes Flores Nano y Luz Salgado Rubianes, quienes proponen, sin éxito, darle rango constitucional a la protección frente a la violencia familiar para que luego ello sea regulado por ley; así Flores Nano manifiesta: “Proponemos, por eso, como un tercer párrafo de este artículo que alude a la familia, una norma que indique: “La ley establece mecanismos de protección frente a la violencia familiar”, tema que, entonces, podrá desarrollarse a nivel legal” (CCD, 1993, Tomo I, p. 357-358).

Finalmente, fue la Constitución de 1979 que por primera vez introduce una fórmula constitucional sobre la “paternidad responsable”, es decir sobre el espinoso tema de los derechos reproductivos. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por la asambleísta Porto de Power, la fórmula plasmada parecía tener que ver más con el evitar madres abandonadas por sus parejas, que con la decisión de tener o no hijos, la información para ello y los medios correspondientes. Así la mencionada constituyente manifestó:

“(...) quiero poner énfasis en el artículo 3 que se señala que el Estado ampara la paternidad responsable, ya que estamos confrontando un problema de gran dimensión social, cual es el abandono de familia. Los Tribunales de Justicia están abrumados por estos casos que son cada vez más numerosos y dramáticos, en perjuicio de los niños. Las madres abandonadas tienen que verse obligadas a exigir para sus hijos, el derecho de ser alimentados y educados por sus padres.” (AC, 1978, Tomo VI, p. 15-16).

Situación diferente se dio en el Congreso Constituyente Democrático de 1993, en donde el debate giró en torno a la política de población y el acceso a métodos anticonceptivos. Lo que se corrobora con las posiciones expresadas, como la del representante Tudela Van Breugel-Douglas, quien manifestaba su reserva porque “La paternidad responsable (...) es un asunto que queda librado a las conciencias de los individuos y que no puede erigirse en norma constitucional.” (CCD, 1993, Tomo I, p. 363). Otras posiciones fueron dadas por quienes expresaban que, si bien las familias podrían tomar estas decisiones, se advertía, desde una posición conservadora, el riesgo que podía conllevar para las mujeres la aprobación de este artículo constitucional, tal como sostiene el representante Rey Rey:

“Acuso, públicamente, al actual Ministro de Salud de este Gobierno de atentar contra la salud de miles, probablemente millones, de mujeres en nuestro país, porque se está haciendo la difusión, el reparto, la autorización de venta de muchos artículos anticonceptivos que no solamente son abortivos, médicamente comprobados –con lo cual, por tanto, se está cometiendo una falta claramente tipificada en nuestro ordenamiento jurídico–, sino que, además, muchos de esos artículos médicos tienen efectos secundarios graves sobre la salud de la mujer.” (CCD, 1993, Tomo III, p. 2113).

Se identifica también voces más liberales, de mujeres y hombres, como Lourdes Flores Nano y Julio Castro Gómez, que ponen énfasis en la decisión de las parejas, así como la posición del gobierno de turno, manifestada por el congresista Freundt-Thurne Oyanguren del partido C90:

“(...) Nosotros consideramos que la paternidad y maternidad responsables son algunas de las piedras fundamentales de todo país que quiere salir adelante. (...) Con esta redacción del artículo 7º, estamos tratando de definir, por vía constitucional, los objetivos de una paternidad y una maternidad



responsables, que permitan la libre decisión de las personas de usar el método que consideren más adecuado, siempre y cuando no vayan contra la vida de nadie.” (CCD, 1993, Tomo III, p. 2110).

En este punto del debate, parece que la fórmula que se discute recoge poco la voz de las mujeres y más la visión de una política de población promovida por el gobierno de turno y cuya consolidación constitucional le resulta clave para las decisiones de política pública que sobrevienen en la década del 90 (Rousseau, 2007), quedando así redactado el texto constitucional:

“Artículo 6.- Política Nacional de población. Paternidad y maternidad responsables. Igualdad de los hijos. La política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud. (...)” (Constitución, 1993).

En este punto, es interesante enfatizar que la fórmula recogida trae consigo un elemento de gran potencialidad, como es el reconocimiento del derecho de las personas, de manera individual, sobre su libertad reproductiva, lo que en sí mismo resulta muy revolucionario. Así mismo, establece la obligación del Estado de asegurar los medios para ello, abriendo así un nuevo capítulo en la historia constitucional peruana.

3. Retos ad portas de un nuevo centenario

Luchar por la conquista de derechos de las mujeres ha sido y sigue siendo, sin duda, una ardua labor, pues implica desafiar el orden de género impuesto por la sociedad y por el Derecho, en el cual las mujeres somos posicionadas en situaciones de desventaja frente a los hombres. No fue sino gracias a la organización de mujeres que se lograron debatir nuestras demandas en las asambleas constituyentes. Es así que pasamos de obtener el derecho al voto hasta lograr protección y promoción de los demás derechos derivados de nuestra condición de ciudadanas.

Cada proceso constituyente desde 1931 hasta 1993 permitió conocer y discutir las demandas de las mujeres. Visto desde la teoría del constitucionalismo en clave de género, iniciamos con un constitucionalismo excluyente, que negaba la igualdad de las mujeres, argumentando que, por naturaleza, estábamos destinadas a solo ejercer el trabajo doméstico y la maternidad. Por ello, obtener el derecho al voto, fue una entrada inicial al ámbito público y político, pues se trataba de reconocer a las mujeres como ciudadanas. No obstante, en las primeras discusiones dadas en el Congreso Constituyente de 1931-1932, se reconoció solo el voto municipal y no la ciudadanía; más adelante, en 1955, se logró el reconocimiento del voto solo para mujeres ilustradas; la real conquista llegaría con la Constitución de 1979, mediante la cual se reconoció el voto universal.

En medio de ese proceso, también se discutió el derecho a la igualdad ante la ley, pues el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres implicaba posicionarlas a la par de los hombres; así que, en el marco del constitucionalismo inclusivo, por primera vez se consignó una cláusula de igualdad ante la ley. Esto permitió que la sociedad y en especial las mujeres, siendo conscientes de sus derechos, trasladaran sus demandas desde el ámbito privado/doméstico al ámbito público/político, ya sea a través de organizaciones o de puestos de representación como parlamentarias en las asambleas constituyentes, lo cual ha sido denominado como proceso de constitucionalismo participativo.

Las demandas trataban sobre temas como maternidad, paternidad responsable, violencia familiar, derechos sexuales y reproductivos, estatus del matrimonio y la unión de hecho, entre otras, que impulsaron a cuestionar y transformar, en cierta medida, los roles tradicionales de género. Esto se puede observar a partir del proceso de constitucionalismo transformador.

La revisión histórica de la conquista de los derechos de las mujeres nos conlleva a múltiples reflexiones, entre ellas la necesidad de seguir desafiando el orden de género, pues a pesar de lograr salir del encierro que suponía el ámbito privado, aún nos vemos obligadas a sostener el hogar a través del trabajo doméstico, del cuidado de los integrantes de la familia y de la maternidad, así como de soportar relaciones de violencia y discriminación. No obstante, salir hacia el ámbito público no ha sido garantía de respeto de nuestros derechos, pues las relaciones de poder y violencia se reproducen de igual manera. De allí la necesidad de seguir con el proceso de transformación que considere realmente las demandas pendientes en materia de género.

Pensamos en que, ad portas de un nuevo centenario, aún nos falta discutir derechos en materia de igualdad y no discriminación, pues a pesar de contar con una cláusula de igualdad abierta, es necesario consignar a nivel constitucional la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el derecho a una vida libre de violencia basada en género. Asimismo, si bien hemos sido testigos del aumento de participación de las mujeres en puestos de representación, sigue siendo urgente garantizar y promover acciones afirmativas para que dicha participación sea efectiva. Por último, son relevantes las demandas que han estado muy presentes en movimientos feministas, tales como el reconocimiento de uniones de personas del mismo sexo (matrimonial y no matrimonial), reconocimiento de igualdad de derechos y responsabilidades en torno a la familia, y garantizar una verdadera autonomía sexual y reproductiva de las mujeres. Consideramos que, ante un posible nuevo proceso constituyente en el Perú, todas estas demandas deben ser incluidas en las discusiones que se plantean, así como en el texto constitucional.



4. Bibliografía

Aguilar, R. (2002). El sufragio de la mujer: Debate en el Congreso Constituyente de 1931 – 1932. *Elecciones*, 1, 123-164.

Asamblea Constituyente – AC. (1978). Diario de los debates de la Asamblea Constituyente 1978 (Tomos III, V y VI). Lima, Perú. Recuperado de <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/1979/const1979nivel2-a-ii.htm>

Barboza, M. L. (2013). La liberación de la mujer en el Perú de los 70's: una perspectiva de género y estado [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].

Barrientos, V., & Muñoz, F. (2014). Un bosquejo del feminismo/s peruano/s: los múltiples desafíos. *Revista Estudios Feministas*, 22(2), 637-645. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2014000200015>

Bermúdez, 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].

Buchely, L. F. (2014). Género y constitucionalismo. Una Mirada feminista al derecho constitucional colombiano. *Ciencia Política*, 9(18), 83-107.

Congreso Constituyente Democrático-CCD. (1993). Debate Constitucional Pleno 1993 (Tomos I y III). Lima, Perú.

José, M. (2006). Nuevas Constituciones para todos y todas. En S. Montaña y V. Aranda, *Reformas constitucionales y equidad de género* (pp. 89-133). CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6827/S0500089_es.pdf

Mackinnon, C. A. (2012). Foreword. En B. Baines, D. Barak-Erez & T. Kahana (Eds.), *Feminist Constitutionalism-Global Perspectives*. Cambridge University Press, ix-xii. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511980442.001>

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES. (2009). 50 años del Voto Femenino en el Perú: Historia y Realidad Actual.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP. (2013). Alternancia de Género. Realidades y desafíos de la participación política de las mujeres. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F346837707EE2FA605257DFF00513849/\\$FILE/Alternancia_Porlaigualdad.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F346837707EE2FA605257DFF00513849/$FILE/Alternancia_Porlaigualdad.pdf)

Rousseau, S. (2007). Las Políticas de Salud Reproductiva en el Perú: Reformas Sociales y Derechos Ciudadanos. *Estudios Feministas*, 15, 309-331. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2007000200003>

Rubio, R. (2015). The (dis)establishment of gender: Care and gender roles in the family as a constitutional matter. *International Journal of Constitutional Law*, 13, 787-818. <https://doi.org/10.1093/icon/mov059>

Rubio, R. (2020). Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos: retos y estrategias de participación. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 43-69. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.02>

Rubio, R. (2021). Observatorio Internacional de Derechos Humanos – I Jornada Ruth Bader Ginsburg: la voz de la justicia [Seminario Web]. Academia Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.facebook.com/AcademiaIDH/videos/326195468753615>

Sentencia 676/2020. (2020). Tribunal Constitucional (Voto singular de los magistrados Ledesma Narváez y Ramos Núñez). Recuperado de <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/01739-2018-AA.pdf>

Vargas, V. (2016). Los feminismos en el laberinto de las izquierdas gobernantes en América Latina. Reflexiones inacabadas. *Revista de Sociología*, 26, 69-86. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i26.18985>

