



# LA HORA DE AVANZAR



 **ONU**  
**MUJERES** 

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



# LA HORA DE AVANZAR



NOVIEMBRE DE 2015



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

LA HORA DE AVANZAR

© 2015 Todos los derechos reservados ONU Mujeres. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres  
Editado e impreso en Asunción, Paraguay

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente

El estudio fue elaborado por Line Bareiro y Lilian Soto  
Coordinación de la Publicación: Carolina Taborga, Representante de ONU Mujeres en Paraguay  
Cuidado de edición: Carmen Echauri, Oficial de Programa, ONU Mujeres Paraguay  
Corrección de texto: Natalia Chudyk

Diseño y Diagramación: Karina Palleros  
Impresión: AGR Servicios Gráficos  
Tirada: 1.000 ejemplares

Fotografía de portada: Luis Vera  
Fotografía de portadas interiores:  
Portada capítulo 1: Decidamos  
Portada capítulo 2: Clyde Soto  
Portada capítulo 3: Luis Vera  
Portada capítulo 4: Patricia López  
Portada capítulo 5: Luis Vera  
Portada capítulo conclusiones: Luis Vera

Primera edición: Noviembre 2015  
ISBN: En trámite

# ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
1. MARCO POLÍTICO REGIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	11
2. MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	17
3. UNA VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL CONO SUR	21
Recomendaciones del Comité CEDAW sobre igualdad en la participación política de las mujeres, a los países del Cono Sur	23
Presidencia de los países del Cono Sur en masculino y femenino	25
4. VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PARAGUAY	31
Proceso político paraguayo 1989 – 2015	32
La brecha entre igualdad legal y la profunda desigualdad sustantiva	34
Marco constitucional y legal para la participación política de las mujeres en el Paraguay	35
Viejas y nuevas propuestas para una mayor y mejor participación y representación de las mujeres en el Paraguay	38
Las propuestas de las mujeres para y en la Convención Nacional Constituyente de 1992	42
La adopción de cuotas en los partidos políticos y en la ley electoral	42
El camino recorrido	44
Los números de la participación política de las mujeres	45
El Poder Ejecutivo Nacional	47
Los cargos legislativos nacionales	51
Los gobiernos subnacionales	55
Un lento camino	60
Una participación emergente: las mujeres indígenas en la política	62
Las mujeres trans en la política paraguaya	63
Agenda de género en las campañas para las elecciones del 21 de abril del 2013	64
El sistema electoral vigente, la ley de cuotas: problemas y desafíos	67
Otras acciones afirmativas para el impulso a la participación política de las mujeres	70

---

<b>5. AMÉRICA LATINA Y EL PARAGUAY EN CAMINO A LA PARIDAD</b>	<b>73</b>
<b>Liderazgo político latinoamericano</b>	<b>74</b>
<b>El camino de la representación política de las mujeres en Paraguay ¿un sendero hacia la democracia paritaria?</b>	<b>75</b>

---

<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
<b>MEDIDAS NECESARIAS Y RUTA HACIA LA IGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PARAGUAY</b>	<b>82</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>85</b>

# ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANR	Asociación Nacional Republicana
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (siglas en inglés)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
CIMPAR	Coordinadora Interpartidaria de Mujeres del Paraguay
CMP	Coordinación de Mujeres del Paraguay
DD.HH	Derechos Humanos
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (siglas en inglés)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PARLASUR	Parlamento del Mercosur
PEN	Partido Encuentro Nacional
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPQ	Partido Patria Querida
PRF	Partido Revolucionario Febrerista
RMMP	Red de Mujeres Municipales del Paraguay
SMPR	Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
UNASUR	Unión de las Naciones Sudamericanas
UNIFEM	Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer





# PRÓLOGO

El progreso de los derechos políticos de las mujeres paraguayas, al igual que el de otras mujeres de la región, no puede ser comprendido adecuadamente sin considerar la influencia de los procesos de adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos de los sistemas universal y regional de derechos de los derechos humanos. Particular relevancia tienen en este sentido la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979, como también los tratados de los sistemas universal y regional sobre derechos políticos. Asimismo, los compromisos políticos globales para el adelanto de las mujeres, como la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing adoptados por 189 Estados en 1995, y los mecanismos regionales como la *Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, organismo subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los cuales han instalado a nivel global, regional y de los países temas de agenda estratégicos para la participación de las mujeres en la toma de decisiones, como lo es la paridad democrática.

Estos instrumentos y procesos, junto con los generados por las grandes cumbres mundiales de la Mujer, propiciadas por las Naciones Unidas a partir de la *Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer* celebrada en México en el año 1975, fueron impulsores del fortalecimiento de las organizaciones y de los temas de agenda de las mujeres, así como de acciones de incidencia a doble vía, entre las organizaciones de mujeres paraguayas y sus pares a nivel regional y global.

Este estudio examina la situación de los derechos políticos de las mujeres principalmente durante el periodo de construcción democrática abierto en el país en 1989, vinculando estos hechos con hitos y esfuerzos realizados en décadas anteriores por la conquista de los derechos políticos. La democracia como régimen político favorable al reconocimiento de los derechos de todas las personas, es destacado como contexto en el que se sitúan los mayores logros de la ampliación de los derechos de las mujeres, principalmente a nivel formal, como también del proceso de constitución de las mujeres como sujetos políticos con identidad e intereses específicos. El análisis comparado de elementos de la participación política de las mujeres a nivel regional, permite caracterizar mejor la situación de las mujeres paraguayas respecto a la representación política, tanto en los aspectos cuantitativos, como en relación a las condiciones normativas e institucionales que favorecen una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas.

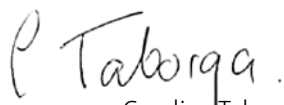
Una de las líneas estratégicas del trabajo de ONU Mujeres es la promoción del liderazgo y de la participación política plena de las mujeres, con un énfasis en la paridad democrática como un horizonte a ser alcanzado y, a la vez, como condición para construir una democracia sustantiva, aquella que garantiza

la realización de los derechos humanos y extiende sus beneficios a todas las personas, mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

En la región ya son siete los países los que adoptaron la paridad democrática en sus legislaciones, algunos a nivel constitucional y otros en sus leyes electorales. Es así que la paridad política se ha posicionado en el debate público y sus efectos se han empezado a experimentar, con un giro de las cuotas a la paridad democrática en las reivindicaciones políticas de las mujeres, y con un aumento significativo de mujeres tanto en los puestos de elección popular como en los de designación.

En Paraguay este debate ha sido abierto por grupo de parlamentarias, políticas, feministas y de organizaciones del movimiento amplio de mujeres, entre los meses de febrero y abril de 2014. La ampliación de las discusiones a más mujeres y en ciudades del interior del país generó un aumento de las adhesiones y apoyos, y conformó una agenda de las mujeres por la paridad democrática.

La producción de datos y conocimientos sobre las realidades de las mujeres es otro de los ejes del trabajo de ONU Mujeres, considerado fundamental para visibilizar las desigualdades de género y aportar insumos para poder corregirlas. Este estudio elaborado por Line Bareiro y Lilian Soto, proporciona un análisis riguroso y sustantivo, datos y procesos que caracterizan la situación de las mujeres paraguayas respecto al ejercicio de sus derechos políticos. Esperamos este estudio pueda contribuir a enriquecer los debates y la acción colectiva de las mujeres paraguayas en demanda del ejercicio pleno de sus derechos políticos.



Carolina Taborga  
Representante de ONU Mujeres en Paraguay

# INTRODUCCIÓN

---

Este estudio tiene dos objetivos; el primero busca aportar a la superación de la baja inserción femenina en órganos de representación y de designación de alto nivel para lograr la igualdad de las mujeres en la representación política en el Paraguay. El segundo objetivo es producir conocimientos utilizando métodos de las ciencias sociales; se busca así proveer a la acción política de datos sólidos y argumentos basados en la historia y en los debates principales sobre el tema.

Con los propósitos mencionados, se ha contextualizado el proceso político paraguayo enmarcándolo en el proceso político regional desde una perspectiva de género y de derechos humanos; en ese sentido, se presenta la participación política de las mujeres en el Cono Sur, subregión en la que está inserto el Paraguay, trayendo a luz las recomendaciones del Comité CEDAW a los países que lo componen. Asimismo, se ofrece una visión sobre la participación política de las mujeres en el Paraguay, revisando el marco constitucional y de derechos, las propuestas y estrategias de las mujeres organizadas en general, feministas y mujeres políticas, en especial desde la caída de una dictadura que duró 35 años y la consiguiente apertura política desde 1989 hasta hoy. Se analiza también el acceso de las mujeres a cargos electivos nacionales, regionales y locales, desde una revisión de la inserción de las mujeres en el padrón electoral hasta el análisis procesual de la participación de hombres y mujeres en las instancias de toma de decisiones. Se busca además identificar la agenda de género en el más reciente proceso electoral y debatir el rol del sistema electoral en el impulso o el freno a la participación política de las mujeres en el Paraguay.

Se espera que el estudio contribuya al debate de la sociedad paraguaya sobre los aspectos que deben ser abordados para impulsar una mayor participación de las mujeres en el poder político, teniendo como horizonte la paridad, es decir, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la toma de decisiones, especialmente en la representación política.





# 1

## MARCO POLÍTICO REGIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

# MARCO POLÍTICO REGIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES\*

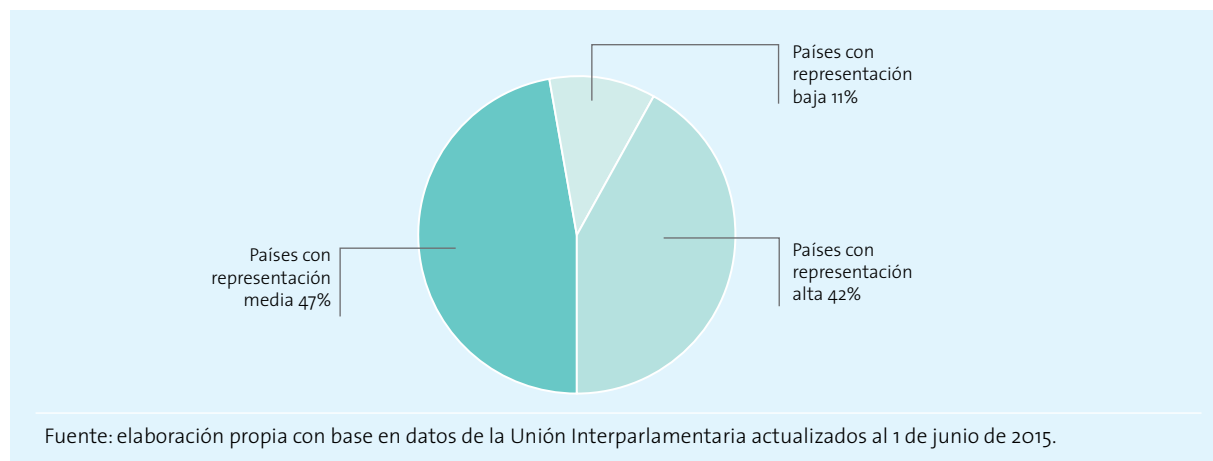
La región de las Américas alcanzó el 27% de representación política de mujeres en el 2015 y se convirtió en la región del mundo con mayor participación femenina en los parlamentos. Si consideramos los 19 países de América Latina y el Caribe de habla hispana, a mediados del año 2015 la región tiene un 27,7% de participación parlamentaria<sup>1</sup>, mientras que Europa, el segundo continente con mayor participación femenina relativa, tiene el 25,7% de mujeres en sus parlamentos. En el África subsahariana la participación femenina es del 22,2%, en Asia el 19%, los países árabes también tienen en promedio el 19% de mujeres en sus parlamentos y el promedio de mujeres en los legislativos del Pacífico es solamente del 13,1%<sup>2</sup>.

A mediados de 2015, en la región de América Latina y el Caribe hispano tienen alta representación ocho países: Bolivia, que logró paridad, Cuba, Nicaragua, Ecuador y México<sup>3</sup>, con más del 40% de representación parlamentaria femenina, y Costa Rica, Argentina y El Salvador, con más del 30% de mujeres en sus órganos legislativos nacionales. Los países de representación media, es decir, los que tienen entre el 15% y el 30% de presencia parlamentaria femenina, superan apenas en uno a los de alta representación: Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Venezuela. Son países con baja representación de mujeres, es decir por debajo del 15% de participación parlamentaria femenina, solo Guatemala y Brasil. En el conjunto, el 42% de los países de América Latina y el Caribe Hispano tiene alta representación femenina en sus parlamentos, 47% tiene representación media y apenas el 11% tiene baja representación.

- 1 Este cálculo utiliza datos actualizados al 1 de junio de 2015 de la Unión Interparlamentaria de los 19 países estudiados, unicamerales o de ambas cámaras combinadas, a excepción de México para el que se utilizan los datos provisionales del 7 de junio de 2015 para el Senado.
- 2 Los datos provienen de la Unión Interparlamentaria. [Consulta: 02.07.2015] Disponibles en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. El dato sobre América Latina y el Caribe de habla hispana es un cálculo de las autoras, con base en la información de organismos electorales y la Unión Interparlamentaria.
- 3 Según datos provisionales de las elecciones realizadas el 7 de junio de 2015.

\* Este apartado es una breve síntesis de BAREIRO, L.; SOTO, L., La hora de la igualdad sustantiva, México: ONU Mujeres México y ONU Mujeres Regional, 2015.

## Representación femenina en países de América Latina y el Caribe Hispano



Un aspecto resaltante es que en América Latina y el Caribe hispano son ya siete los países que establecieron leyes de paridad: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Honduras. En el caso de este último país la paridad no está vigente aún pues la ley indica que el organismo electoral debe redactar la reglamentación para que entre en vigencia en el año 2016. En tres casos, la paridad se ha establecido constitucionalmente: Bolivia, Ecuador y México.

La paridad es un concepto que incluye en la democracia representativa la conformación de sus órganos electivos e instancias designadas con una participación igualitaria de hombres y de mujeres; concretamente con 50% mujeres y 50% varones. El término y el concepto de democracia paritaria se plasmó en el documento “Declaración de Atenas, Mujeres al Poder”, adoptada en la primera cumbre europea “Mujeres al poder” reunida en Atenas, Grecia, en noviembre de 1992; de ahí en más se extendió a países europeos (Francia, España y Bélgica), América Latina y África (Senegal y Túnez). A partir de 2009, cuando Bolivia y Ecuador se convirtieron en los primeros países de la región en adoptarla, se expandió por toda América Latina, como debate, como propuesta, como norma constitucional y/o como ley.

El gran avance regional se ha basado en dos cuestiones fundamentales; por una parte, en la existencia de actores estratégicos que plantearon y concretaron los avances, y por otra parte, en un marco institucional favorable que consagró instrumentos legales y de políticas públicas, que sustentaron y fundamentaron la importancia de la igualdad entre mujeres y varones en la participación política.

Si bien hablamos de actores, hay tres que pueden considerarse como imprescindibles, el feminismo, el movimiento amplio de mujeres y las mujeres políticas. Tanto desde el movimiento feminista y amplio de mujeres como por parte de numerosas mujeres políticas, feministas o no, desde diversas instancias y en todos los países de la región, se han propiciado debates y evidenciado

la necesidad de participación política igualitaria de mujeres y varones; además, las mujeres políticas han elaborado y/o apoyado estrategias, instrumentos legales y propuestas de políticas públicas; esta participación ha sido clave para el establecimiento de cuotas y de la paridad en los partidos políticos y también en las leyes.

A los actores mencionados se suman los institucionales internacionales y nacionales. Entre los internacionales más influyentes y relevantes se encuentran los del Sistema de las Naciones Unidas y de la OEA, entre los que se destacan el Comité CEDAW, la CEPAL, ONU Mujeres y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Sería interesante revisar mejor porqué instancias como la RMAAM (Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer) del MERCOSUR, que ha sostenido posiciones a favor de la igualdad en la participación política, ha tenido muy poca influencia para la consecución de avances en los países que la conforman y en el propio sistema de integración del que forma parte.

Entre los actores institucionales nacionales se encuentran los mecanismos para el adelanto de la mujer (o para la igualdad de las mujeres o para la igualdad de género) y la academia. En el primer caso, el aporte ha sido clave, sobre todo de aquellos que han logrado mayor jerarquía en la estructura estatal. En cuanto a las universidades, en varios países de la región se han creado espacios de formación y de investigación sobre género de gran relevancia en las propias universidades. En contraste, las universidades de Paraguay aún no han incluido en sus líneas de trabajo permanentes la igualdad de género, ni la condición social de las mujeres, temas que sí han sido abarcados por centros privados de investigación como el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, el Centro de Documentación y Estudios, Base investigaciones sociales, entre otros. Sin embargo, en la Universidad Nacional hubo intentos de realizar cursos de posgrado sobre Género y Desarrollo. Además en diferentes facultades de las distintas universidades ha habido y hay profesores y principalmente profesoras que tienen un compromiso personal con el tema. La gran producción de conocimiento, formación, asesoría e incidencia ha venido de centros de investigación no universitarios.

De todas maneras se debe señalar que en toda la región son las intelectuales feministas quienes han desarrollado la mayor parte de las argumentaciones para la igualdad y lo han hecho desde diversos espacios, como la asesoría parlamentaria, las organizaciones de mujeres locales, nacionales y regionales, los mecanismos de la mujer, organismos internacionales de cooperación, de derechos humanos y de desarrollo. Así ha sido, por ejemplo, para justificar la adopción de cuotas mínimas de participación política, para desarrollar planes de igualdad, transversalizar la perspectiva de género, levantar la paridad como realización efectiva de la igualdad y otras propuestas.

Estratégicamente se ha conjugado el análisis permanente con planteamientos de nuevas políticas públicas y mecanismos. La visibilidad y la participación en la toma de decisiones vinculantes sin duda alguna son, han sido y serán elementos de la mayor importancia para cualquier logro; pero es probablemente la articulación entre los diferentes actores, aunque fuese muy concreta



y puntual alrededor de determinadas propuestas, la clave para las más relevantes conquistas.

Los avances se han producido en una permanente ida y vuelta de lo nacional a lo regional y global. En ese sentido, la participación en espacios regionales y globales, al igual que la ratificación de instrumentos internacionales y regionales, ha sido básica para avances nacionales, y viceversa. Así, por ejemplo, de la reunión mundial por el Año Internacional de la Mujer - México 1975- han surgido las propuestas de formulación de lo concretado en la Convención CEDAW, UNIFEM e INSTRAW. Hay un rol muy relevante, además, de la Mesa Directiva y de las conferencias organizadas por la CEPAL, las cuales han plasmado el compromiso con la igualdad sustantiva de las mujeres en la participación y representación política en la última década. En términos generales las conferencias y foros mundiales, los encuentros y foros regionales propiciados por la ONU han contribuido al fortalecimiento del movimiento de mujeres y feminista en la región.

El proceso de conexión del movimiento feminista y amplio de mujeres y del mecanismo nacional del Paraguay con la región y el mundo se inició con los debates regionales hacia Beijing que dieron lugar al Plan de Acción Regional 1995 – 2001, aprobado en la reunión regional de Mar del Plata de 1994. Este documento, relativamente poco citado pero orientador en la región, incluyó una línea estratégica, la IV, para “Lograr el acceso equitativo de las mujeres a las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones mediante mecanismos y acciones que permitan su participación efectiva en el desarrollo de una democracia integral”<sup>4</sup>. Consecuentemente, estableció un Objetivo estratégico según el cual la promoción y garantía de la participación equitativa de mujeres en estructuras de poder públicas y privadas se obtiene mediante acciones afirmativas. Como acción estratégica instó a la adopción de cuotas mínimas progresivas hasta garantizar una equitativa participación, además de programas de difusión y orientación.

Las ONGs y las feministas de América Latina y el Caribe se fortalecieron también en ese proceso, en la promoción del debate, la visibilización y politización de las desigualdades de género y la ampliación del movimiento de mujeres. Uno de los ejes principales en el Foro de Mar del Plata fue el de ciudadanía. La coordinación regional había decidido convertir el eje de igualdad de la reunión en ciudadanía. De esa manera se formuló un documento del movimiento de mujeres que recogía los debates sobre ciudadanía y participación política<sup>5</sup>, del movimiento de mujeres en las seis subregiones en las que se organizaron las ONGs de América Latina y el Caribe.

---

4 CEPAL, *Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001*. El documento completo se encuentra en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4332/indice.htm>. [Consulta: 06.10.2015].

5 Ver BAREIRO, L.; MOLINA, N., *Igualdad, democracia y ciudadanía*, pre informe, Mar del Plata, 1994.

En la Plataforma de Acción de Beijing se contempla también un área estratégica, la G, sobre: “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” y si bien se cuenta con un objetivo estratégico G1 de “Adoptar medidas para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la adopción de decisiones”, sin embargo, no se logró incluir ninguna mención a las cuotas de cumplimiento obligatorio por ley, a pesar de las propuestas de los países latinoamericanos que estaban muy orgullosos de la medida adoptada en la Argentina en 1991. La oposición europea a las cuotas por ley fue fundamental para que la Plataforma de Beijing fuese menos concreta que el Plan de Acción Regional en este ámbito.

En el año 2007, la X Conferencia Regional de la Mujer aprobó el Consenso de Quito. Sus principales ejes pueden ser resumidos en paridad y cuidados. Es la primera mención a la paridad en un documento de alto nivel de la región y además desarrolló la idea en sus acuerdos, que constituyen un sólido programa para la participación política igualitaria de las mujeres. Por ejemplo expresaba:

“ii) Adoptar todas las medidas de acción positiva para garantizar la participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas”<sup>6</sup>.

En los documentos de las conferencias de Brasilia en el 2010 y de Santo Domingo en el 2013, se reiteraron y profundizaron los argumentos y decisiones a favor de la paridad en los documentos principales emanados de esas conferencias: el Consenso de Brasilia y el Consenso de Santo Domingo.

---

6 CEPAL, *Consenso de Quito*, (DSC/1). El documento completo se encuentra disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>. [Consulta: 06.10.2015].



# 2

## MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

# MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Los instrumentos de derechos humanos ratificados por los países son de cumplimiento obligatorio en los mismos, y entre éstos, los países de América Latina y el Caribe han ratificado aquellos que contienen disposiciones relativas al derecho a la igualdad en la participación política. De todas maneras se debe consignar que a la lucha por la consagración y adopción de derechos de las mujeres se ha sumado un inmenso trabajo para lograr su cumplimiento, lo que se ha dado con la creación de los órganos de tratado tanto en el Sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, como en el Sistema Interamericano.

Para la conquista del voto femenino en América Latina y el Caribe, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) jugó un rol de gran relevancia. Actualmente la CIM es un órgano de tratado ya que por el artículo 8 de la Convención de Belém do Pará, es responsable de dar seguimiento a los derechos de cumplimiento progresivo establecidos en ese artículo. Sin embargo, la CIM, como órgano político es distinta a los órganos de los tratados de derechos humanos de la ONU que establecen que el seguimiento para el cumplimiento de los mismos está a cargo de comités de expertos y expertas, electos/as por las asambleas de Estados Parte<sup>7</sup>.

Los grandes instrumentos sobre derechos políticos de ambos sistemas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), han sido ratificados por todos los países de la región e incluyen disposiciones de no discriminación por razón de sexo, entre otros, y de igualdad de las mujeres. Como ejemplo, el artículo 3 de la PIDCP dispone: “Los Estados parte en el presente Pacto se comprometen

---

<sup>7</sup> La CIM estableció un comité técnico nombrado por cada país de la región llamado Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto”.

Los derechos políticos incluidos en los instrumentos están pensados para garantizar la participación ciudadana en la democracia. Los principales derechos políticos son a la igualdad ante la ley; a la no discriminación; a elegir autoridades mediante el voto universal, igual y secreto; a ser elegidos/as en esas elecciones; a participar en la dirección de asuntos públicos; a acceder a la función pública y a gozar de los derechos civiles y políticos garantizados en esos instrumentos.

Son numerosas e interesantes las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU que da seguimiento al PIDCP y sobre todo su Observación General N° 28, que lee todo el pacto desde la perspectiva de igualdad de las mujeres.

Por su lado, los principales órganos de derechos humanos del Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han tramitado casos sobre derechos políticos de las mujeres, como el asunto María Merciadri vs. Argentina y el asunto Janet Espinosa Feria y otras vs. Perú<sup>8</sup>.

Indudablemente, el gran instrumento global vinculante que impulsa la participación política de las mujeres es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convención CEDAW por sus siglas en inglés), ratificado por 188 países, entre ellos todos los países americanos con la única excepción de los EEUU<sup>9</sup>. Este instrumento incluye cuestiones relativas a la igualdad en la participación política en 4 artículos: el 7, el 8, el 4 y el 14. Todos los artículos de esta convención deben ser leídos junto al artículo 1 que define la discriminación.

Lo más interesante es que esta convención, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1979, dispuso la necesidad de establecer medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de facto de las mujeres (art. 4), que fue la base para la conquista de las cuotas en nuestros países y la total igualdad en la participación política, en la vida pública y en el servicio exterior (artículos 7 y 8).

Al igual que otros tratados, la CEDAW cuenta, de acuerdo a su artículo 17, con un órgano encargado de examinar los progresos realizados en la aplicación de la misma. Ese órgano es el Comité CEDAW, compuesto por veintitrés expertos/as electos/as por la Asamblea de Estados Parte. Su cometido es colaborar con los Estados Parte para la realización universal de los derechos contenidos en la CEDAW en los mismos, lo cual realiza mediante cuatro actividades principales:

---

8 VILLANUEVA FLORES, R. “El derecho a la participación política ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la Igualdad”, *Igualdad para una democracia incluyente*, San José: IIDH, 2009.

9 Los países que no ratificaron la CEDAW son EEUU, Irán, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Palau, Tonga y Niue.

El diálogo constructivo con los Estados Parte y las observaciones finales que emanan de ese diálogo (artículo 18 CEDAW). Este es un proceso especialmente relevante, tanto por la revisión que deben hacer los Estados para elaborar sus informes y responder a la lista de preguntas del Comité, como por el gran aporte de las ONGs nacionales e internacionales con sus informes sombra, además de la información complementaria que brindan organismos internacionales y la investigación que realizan las y los integrantes del Comité CEDAW. Con todos esos elementos el Comité emite sus Observaciones Finales, que incluye las recomendaciones al Estado parte. Lo referente a la igualdad en la participación política está siempre incluido, como se puede ver en el próximo apartado donde se sintetizaron las recomendaciones del Comité CEDAW a los países del Cono Sur, incluyendo las dirigidas al Paraguay.

Las solicitudes de medidas provisionales (artículo 5 del Protocolo Facultativo CEDAW) y las recomendaciones en los casos individuales<sup>10</sup> en virtud de los artículos 2 a 7 del Protocolo Facultativo CEDAW. Hasta la fecha, el Comité CEDAW no ha recibido ninguna comunicación o caso individual referido a la participación política de las mujeres.

Los informes de investigación previstos para violaciones graves o sistemáticas en el artículo 8 del Protocolo Facultativo CEDAW.

Las Recomendaciones Generales (RG) del Comité (artículo 21 CEDAW). Las RG 23 y 25 se enfocan específicamente en la participación política y en los mecanismos para acelerar el logro de la igualdad sustantiva<sup>11</sup>.

---

10 Los artículos 2 a 7 del Protocolo Facultativo CEDAW norman lo referente a las comunicaciones o quejas.

11 Toda la documentación sobre el trabajo del Comité CEDAW se encuentra disponible en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>. Se recomienda su acceso en su versión del idioma inglés por encontrarse más completa.



# 3

## UNA VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL CONO SUR

# UNA VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL CONO SUR

En este apartado abordamos algunos aspectos referidos a una de las regiones más interesantes y complejas en lo que a representación política de las mujeres se refiere. En primer lugar, porque es la región en la que nacieron las cuotas mínimas de representación de mujeres por ley, con la Ley de Cupo de 1991 de Argentina. Hasta entonces, las cuotas mínimas de mujeres y también las máximas de cada sexo eran adopciones voluntarias en partidos políticos, principalmente en partidos de corriente social democrática<sup>12</sup>.

En segundo lugar, porque es una subregión de cinco países con tres presidentas mujeres, caso único en el mundo, por lo menos hasta la elaboración de este artículo; sin embargo, eso no significa que necesariamente sea lo mismo el acceso al poder político por parte de grandes líderes en determinadas coyunturas, que un acceso a cargos de representación de las mujeres y los varones, de manera igualitaria.

En tercer lugar, porque en esta región se puede ver países tanto con representación alta, como media y baja, lo que posibilita comparaciones sobre los factores que inciden en los resultados de la presencia de mujeres en el poder político.

En cuarto lugar, porque es una subregión especialmente interesante para la investigación científica sobre la aplicación, regulación e inserción adecuada en el sistema electoral y los efectos de las cuotas de participación<sup>13</sup>.

---

12 *En Igualdad para una democracia incluyente*, Line Bareiro e Isabel Torres realizaron una evaluación de las cuotas en la región a partir de información de los organismos electorales. El trabajo reúne artículos de diversas autoras escritos con base en la información antes nombrada pero también a otras fuentes, así como reflexiones producto de años de investigación.

13 Al respecto puede consultarse el excelente estudio comparativo sobre regulación y aplicación de la misma cuota del 30% en Argentina y Brasil, realizado por Jutta Marx, Jutta Borner y Mariela Caminiotti. MARX, J., et al, *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.



Por su relevancia hemos decidido ampliar la información y reflexiones sobre dos aspectos relacionados a la participación política en la región en la que está inserto el Paraguay. Se relevarán las recomendaciones que el Comité CEDAW hizo a los cinco países del Cono Sur sobre la materia que nos ocupa y se hará un panorama histórico y actual sobre varones y mujeres encabezando el Poder Ejecutivo en los cinco países.

## Recomendaciones del Comité CEDAW sobre igualdad en la participación política de las mujeres a los países del Cono Sur

Los cinco países que integran el Cono Sur son parte de los 188 países que han ratificado la Convención CEDAW. Se ha hecho una revisión de las recomendaciones del Comité a los mismos en lo referente a las medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de facto (artículo 4.1) y la igualdad en la participación política y la toma de decisiones (artículo 7). Nos ocuparemos principalmente de las últimas observaciones y recomendaciones recibidas por los países, aunque ocasionalmente nos referiremos a observaciones finales anteriores.

La Argentina mantuvo un diálogo constructivo y recibió observaciones y recomendaciones del Comité CEDAW en los años 1988, 1997, 2002, 2004 y 2010. En el año 2002 la Argentina informó que, aplicando las recomendaciones recibidas por parte del Comité, realizaron varias medidas para que fuese efectivo el 30% que era legal desde 1991 y que en las elecciones de 2001 habían alcanzado el nivel mínimo de 30%, adoptando posteriormente un reglamento. En este caso las observaciones y recomendaciones del Comité se centraron en la participación de las mujeres en las decisiones para superar la grave crisis que atravesaba el país<sup>14</sup>.

En el año 2010 el Comité encomió a la Argentina por las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de oportunidades y trato en la vida política y pública, así como por la elección de una mujer como Presidenta, por la incorporación de dos magistradas a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y porque en 2007 un 38,5% de los cargos con funciones ejecutivas del gobierno nacional estuviesen ocupados por mujeres. En las recomendaciones sobre medidas temporales especiales el Comité instó a un debate amplio para la aplicación de estas medidas en numerosos ámbitos, aunque ya no en el político ni en el sindical. En cuanto a la vida política y pública la recomendación radicó en la necesidad de resolver la disparidad entre provincias mediante campañas para eliminar obstáculos y desmontar estereotipos sexistas.

14 CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Argentina*, adoptadas por el Comité en su 584 sesión (16 de agosto de 2002), CEDAW/C/SR.584, Agosto de 2002, pp. 210-214. Citando en Hightceta Oficial, de la pobreza. el cambiola seriedad sea a travma afirma haber "lizar algunasr solidez al docum.

En el caso de Brasil, en 2012 el Comité CEDAW celebró la elección de una Presidenta y valoró el nombramiento de 10 ministras. Este país había presentado informes y mantenido diálogos con el Comité en los años 2003 y 2007. En cuanto a las medidas especiales de carácter temporal le recomendó realizar esfuerzos adicionales para mejorar la comprensión y utilización de éstas para lograr la igualdad sustantiva de mujeres en desventaja y en esferas como la participación política, la salud, la educación y el empleo. Más concretamente sobre la vida política y pública, tomó nota de los esfuerzos del Brasil por la modificación legal según la cual los partidos políticos deben tener un mínimo de 30% y un máximo de 70% de personas de cada sexo, pero lamentó la falta de mecanismos efectivos y la persistencia de actitudes patriarcales, que se convierten en obstáculos para la participación de las mujeres en el Parlamento, altas instancias de la administración pública y del Poder Judicial. Le recomendó reformar o adoptar leyes adecuadas para la participación efectiva de las mujeres en la vida pública, así como realizar campañas de concienciación dirigidas a hombres y mujeres para eliminar actitudes patriarcales y estereotipos acerca de las funciones de hombres y mujeres en la sociedad<sup>15</sup>.

En el caso de Chile, que había presentado sus informes y mantenido un diálogo constructivo en los años 1995, 1999 y 2006, el Comité CEDAW observó con preocupación, en el año 2012, la negativa del parlamento de incluir en la legislación acción afirmativa contra las discriminaciones, lo que privó al Estado chileno de medios para acelerar el logro de la Convención. De manera congruente, lamentó la persistencia de actitudes y estereotipos patriarcales que obstaculizan la participación parlamentaria de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas. Reiteró su preocupación porque el sistema electoral binominal es desfavorable para la representación política de las mujeres. Las recomendaciones fueron en el mismo sentido: adoptar medidas especiales de carácter temporal, intensificar esfuerzos para aumentar la participación de mujeres en la vida pública y en los planos nacional y municipal, así como poner en marcha la reforma del sistema electoral binominal y que se formule una propuesta en un plazo claramente establecido<sup>16</sup>.

El Paraguay presentó informes y mantuvo un diálogo en los años 1996 y 2005 y se puede ver una reiteración de preocupaciones sobre la baja participación política de las mujeres. En el año 2011 el Comité mostró preocupación por el desconocimiento de la importancia de las medidas especiales de carácter temporal y la falta de efecto de las existentes como el 20% de candidaturas para las elecciones primarias y la preferencia que da la Ley Agraria a las familias encabezadas por mujeres. Por lo tanto, recomendó adoptar nuevas medidas efectivas, llevar a cabo campañas de concienciación, aumentar la representación en la vida política y pública, incluso en la internacional y que en

---

15 CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil*, CEDAW/C/BRA/CO/7, 23 de marzo de 2012.

16 CEDAW, *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53o periodo de sesiones (10 a 19 de octubre de 2012)*, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 12 de noviembre de 2012.

la aplicación de medidas especiales de carácter temporal aumente las cuotas y establezca objetivos con calendarios de cumplimiento<sup>17</sup>.

En el caso de Uruguay, país con baja representación de mujeres que aprobó una cuota de 25% exclusivamente para las elecciones de 2014, presentó sus informes y mantuvo diálogos constructivos con el Comité CEDAW en 1988, 2002 y 2008. En este último año, el Comité lamentó la no existencia de medidas especiales temporales para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres y recomendó su adopción centrándose en las esferas de empleo y la participación de la mujer en la vida pública. Además instó a que atienda a su recomendación anterior sobre participación política para adoptar medidas adecuadas, para fomentar una mayor participación de las mujeres en la vida pública y muy especialmente en el proceso de toma de decisiones, así como un cambio en cuanto a papeles de hombres y mujeres en la sociedad<sup>18</sup>.

En síntesis, a excepción de la Argentina, se puede notar un incumplimiento de los artículos 4 y 7 de la Convención CEDAW por parte de los países del Cono Sur, que cuentan con una representación media y baja de mujeres en el Parlamento y otras instancias de representación, así como inadecuadas inserciones en el sistema electoral (Brasil) o directamente sistemas electorales adversos a la representación igualitaria de las mujeres (Chile). La vigencia de estereotipos y una rígida división sexual del trabajo y responsabilidades societales constituyen una preocupación para el Comité CEDAW.

## Presidencia de los países del Cono Sur en masculino y femenino

El Cono Sur<sup>19</sup> es la subregión de América Latina y el Caribe Hispano donde se produce hoy una situación política excepcional para la participación política femenina: la coincidencia de tres mujeres en las presidencias de sus países. Esto implica que en un mismo momento histórico el poder político femenino es mayor al masculino.

---

17 CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Paraguay, CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011.

18 CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Uruguay, CEDAW/C/URY/CO/7, 14 de noviembre de 2008.

19 Se considera Cono Sur al conjunto de países que se encuentra en el extremo sur del continente americano, donde se incluye a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay

**Tabla 1.**  
**Presidencias de los países del Cono Sur 2006-2015**

Presidencias de países del Cono Sur					
Año	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
2006	Néstor Kirchner	Luis Fernando Da Silva	Michelle Bachelet	Nicanor Duarte Frutos	Tabaré Vázquez
2007	Néstor Kirchner A fines de diciembre asume Cristina Fernández				
2008	Cristina Fernández				
2009					
2010					
2011	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	Sebastián Piñera	Fernando Lugo. El 22 de junio de 2012 tras un juicio político de 48 horas y asume Federico Franco	José Mujica
2012					
2013					
2014					
2015	Elecciones en 2015	Dilma Rouseff	Michelle Bachelet	Horacio Cartes	Tabaré Vázquez
2016					
2017					

Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de información pública sobre resultados electorales en los países.

El proceso de desempeño concomitante de mujeres como presidentas en países del Cono Sur se inicia hace alrededor de una década. En marzo de 2006 Michelle Bachelet asume la presidencia de Chile, al año siguiente es electa Cristina Fernández como presidenta de Argentina, asumiendo en diciembre de ese mismo año. Durante los años 2008 y 2009, hasta la entrega de la presidencia chilena a Sebastián Piñera en marzo del 2010, el Cono Sur vio a dos mujeres presidentas de sus países; ese mismo año es electa Dilma Rousseff como presidenta de Brasil y asume el 1 de enero de 2011, en tanto Cristina Fernández es reelecta. A partir de ese año la subregión vuelve a tener dos presidentas hasta que en el 2013 Michelle Bachelet es elegida para otro periodo presidencial en Chile y asume en marzo del 2014 con lo cual la presencia femenina en las presidencias de países de la región pasa a ser mayoritaria. A fines de 2014, Dilma Rousseff es reelecta para un segundo periodo. Paraguay y Uruguay no han electo mujeres como presidentas.

En la siguiente tabla pueden apreciarse los años en que mujeres han ejercido o ejercen concomitantemente la presidencia de sus países.

**Tabla 2.**  
**Mujeres en las presidencias de los países del Cono Sur.**  
**Años 2006 al 2015**

Año	Argentina	Brasil	Chile
2006			Michelle Bachelett
2007	Cristina Fernández		Michelle Bachelett
2008	Cristina Fernández		Michelle Bachelett
2009	Cristina Fernández		Michelle Bachelett
2010	Cristina Fernández		
2011	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	
2012	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	
2012	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	
2013	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	
2014	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	Michelle Bachelett
2015	Cristina Fernández	Dilma Rousseff	Michelle Bachelett

Fuente: elaboración propia con base en datos de información pública sobre resultados electorales en los países.

En la historia política de la región, Argentina fue el primer país en contar con una mujer en la presidencia de la República cuando Estela Martínez de Perón, vicepresidenta de Juan Domingo Perón le sucedió a su muerte en 1974; fue derrocada en 1976 por un golpe militar que dio inicio a la cruel dictadura militar de este país. Un poco más de tres décadas después, Cristina Fernández ganó las elecciones presidenciales en este país.

Es posible identificar una situación común a ambas mujeres, además del ejercicio de la presidencia argentina: su carácter de esposas de presidentes previo a sus candidaturas presidenciales y su militancia en las filas del justicialismo argentino<sup>20</sup>. Las diferencias, sin embargo, son mucho más importantes, y sin listarlas de forma exhaustiva, es posible esbozar algunas de ellas; mientras Estela Martínez no era conocida por su activismo político antes de ser la esposa de Perón, Cristina Fernández tenía una vasta trayectoria política por sí misma y ya había ocupado varios cargos parlamentarios provinciales y nacionales, y en tanto Estela Martínez apenas pudo ejercer dos años como presidenta, Fernández va por su segundo periodo presidencial. Una somera mirada a las políticas implementadas por ambas mandatarias también evidencia profundas diferencias. Estela Martínez se ocupó escasamente de políticas sociales, se vinculó con sectores de derecha e intentó abrir el país al capital internacional. Cristina Fernández, en cambio, ha fortalecido políticas de derechos humanos como la reversión de la ley del punto final, aplica medidas de recuperación del control estatal en ámbitos importantes como el de los fondos jubilatorios y expande políticas sociales y de no discriminación como la asignación universal

<sup>20</sup> La palabra militancia quizá sea excesiva para Estela Martínez de Perón (conocida como Isabelita), aunque estaba afiliada al partido justicialista y fue electa por ese partido.

por hijo, la política del derecho a la identidad de las personas trans, el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, conocido como matrimonio igualitario.

Las similitudes entre las presidentas de Brasil y Chile también son interesantes. Ambas son mujeres políticas de larga trayectoria, militantes de izquierda y con varios cargos previos en su haber político. Una coincidencia de las tres mujeres presidentas de la subregión, aunque solamente en su primer mandato por parte de Bachelet, es su resistencia a apoyar una política de despenalización del aborto, probablemente su carácter polémico sea el que más incida en esta decisión que hasta ahora han mantenido las tres presidentas, si bien de las tres sólo Cristina Fernández se ha opuesto explícitamente; en tanto, la presidenta brasileña ha expresado posiciones a favor pero no ha promovido mecanismos legales para la despenalización. En su segundo mandato Michelle Bachelet se comprometió a trabajar por la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo y envió un proyecto de ley al respecto en enero de 2015<sup>21</sup>.

Es posible afirmar que la presencia de mujeres en la presidencia de sus países a lo largo de casi una década impacta en la vida política de las mujeres, tanto en la mirada de las mismas hacia el poder político, como en la consideración social de la presencia de las mujeres en la política. En términos generales las presidentas no siempre adoptaron una agenda de igualdad de género en forma clara, sobre todo al inicio de sus mandatos, sin embargo desde el primer minuto, la mera elección e investidura de las presidentas tiene un efecto simbólico importante en la cultura política de los países y de la subregión, pues esta presencia permanente y extendida de mujeres en los ámbitos principales de poder subregional tiene al menos tres efectos. Por una parte, “normaliza” la presencia de mujeres en espacios que en general se construyen en el imaginario como espacios masculinos, ello puede implicar que las aspiraciones de las mujeres a espacios de poder político dejen de considerarse una rareza y en consecuencia que las propias mujeres se animen mucho más a plantearse el desafío de las candidaturas políticas. Por otra parte, la presencia de mujeres presidentas incorpora en los espacios de poder público un lenguaje diferente; hoy ya resulta inevitable hablar de presidentes y presidentas, de jefes y jefas de Estado, lo que va creando una realidad distinta en los ámbitos formales del poder político de la región como las Conferencias y Cumbres.

Un tercer elemento indudable es que las presidentas hablan de las mujeres y como mujeres. Más allá de que tengan la intención o la decisión de implementar la agenda del movimiento feminista y del movimiento de mujeres, y sobre todo de aquellos temas más conflictivos como la despenalización del aborto, las presidentas se expresan desde su subjetividad como mujeres y abordan los temas referidos a las mujeres. Los discursos de las tres presidentas son elocuentes en ese sentido:

---

21 El 31 de enero fue presentado por el Poder Ejecutivo de Chile a la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley que Regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Disponible en: [http://www.camara.cl/pley/pley\\_buscarador.aspx?prmBuscar=aborto](http://www.camara.cl/pley/pley_buscarador.aspx?prmBuscar=aborto). [Consulta: 07.10.2015].

*Por primera vez en la Historia de las Naciones Unidas, una voz femenina inaugura el Debate General. Es la voz de la democracia y la igualdad ampliándose en esta tribuna, que tiene el compromiso de ser la más representativa del mundo. Es con humildad personal, pero con justificado orgullo de mujer, que vivo este momento histórico. Comparto esta emoción con más de la mitad de los seres humanos de este planeta que, como yo, nacieron mujeres y que con tenacidad, están ocupando el lugar que merecen en el mundo. Tengo la certeza, señoras y señores, de que éste será el siglo de las mujeres. (Dilma Rousseff, Naciones Unidas, 21 de septiembre de 2011)<sup>22</sup>.*

*Es tiempo que cambie y Chile tiene que acostumbrarse a aplaudir a sus grandes mujeres, que nuestras hijas puedan abrir sus ojos a un país sin barreras para sus sueños, esperanzas y logros. (Michelle Bachelett, Acto de Premiación "100 Mujeres Líderes", 2006)<sup>23</sup>.*

*Y quiero agradecer profundamente la presencia de todos ustedes aquí y comprometerme, como siempre lo he hecho en mi vida y en mi práctica política, a hacer las cosas con toda la capacidad, con toda la sinceridad y con toda la pasión de que somos capaces nosotras, las mujeres. (Cristina Fernández, Acto de Asunción Presidencia del Mercosur 2007)<sup>24</sup>.*

Discursos de estas características colocan a otras mujeres ante un escenario político en el que se ven reflejadas, lo cual puede implicar un impulso a la mayor participación.

Cabe preguntarse si la presidencia de estas mujeres en los países vecinos impacta en la política paraguaya y en la lucha de las mujeres por su mejor representación política. Indudablemente, los efectos mencionados, y otros, de la presencia de mujeres presidentas en la región, no pueden dejar de tener resonancia en un país que se nutre con información sobre lo que sucede alrededor. De hecho, en la más reciente campaña electoral, se hizo notar en varias ocasiones la comparación entre las realidades de Argentina, Brasil y Chile al elegir presidentas, y la de Paraguay y su historia de aportes importantes de mujeres, pero sin que fuera posible un reconocimiento pleno de su derecho a participar en el poder político. Posiblemente sea necesaria una mayor difusión en Paraguay sobre los aportes que el ejercicio de poder político por parte de mujeres en la región brindó y brinda a las propias mujeres de sus países para que esta situación regional de coincidencia de mujeres presidentas aporte con más fuerza a las posibilidades de acelerar una mejor representación política de las mujeres a nivel nacional.

---

22 Discurso pronunciado por Rousseff ante la ONU. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/09/22/discurso-de-dilma-rousseff-en-la-apertura-de-sesiones-de-la-onu/>. [Consulta: 06.10.2015].

23 Discurso completo disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=19631>. [Consulta: 07.10.2015].

24 Discurso completo disponible en <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/2949>. [Consulta: 06.10.2015].







# 4

## VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PARAGUAY

# VISIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL PARAGUAY

## Proceso político paraguayo 1989 – 2015

La democracia paraguaya no ha logrado aún consolidarse ni garantizar plenamente los derechos que consagran sus instituciones. Esa visión es compartida por la comunidad internacional, lo que se manifestó en la crisis abierta por la destitución del presidente Fernando Lugo en junio de 2012, a través de un proceso denominado golpe parlamentario por varios sectores nacionales y regionales, aunque para otros se trató de una medida constitucional. En cualquiera de los casos, se profundizaron las debilidades de la democracia paraguaya.

Esta debilidad democrática tiene una larga historia y uno de sus pilares fundamentales es la alianza entre los militares y el Partido Colorado (ANR-Partido Colorado) que se estableció en el año 1947 cuando asumieron conjuntamente la dictadura del General Higinio Morínigo (1940 – 1948), continuó con los seis gobiernos colorados de partido único (1948 – 1954), la dictadura del General Alfredo Stroessner (1954 – 1989), con el gobierno de Andrés Rodríguez y los primeros años del gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993 – 1998).

La larga y poderosa alianza, con participación en política de militares en servicio activo, se mantuvo hasta el intento de golpe de Estado por parte del General Lino César Oviedo, quien hasta entonces había sido un importante actor de sostén del gobierno de Wasmosy. La ruptura entre el poder político y el poder militar enmarcó los eventos sucedidos entre 1996 y 1999. Estos se iniciaron con la destitución de Oviedo al frente de las Fuerzas Militares y su posterior pase a retiro, y continuaron con su victoria en las internas de la ANR como candidato a la presidencia de la República; su exclusión por decisión administrativa de un Tribunal Militar que lo condenó a 10 años de prisión; la victoria de su candidato a la vicepresidencia, Raúl Cubas Grau, quien ganó por un 55,35%<sup>25</sup> a la oposición aliada; y el asesinato del vicepresidente Luis María

25 Datos disponibles en <http://tsje.gov.py/elecciones-generales-1998.html>. [Consulta: 07.10.2015].

Argaña el 23 de marzo de 1999, que desató una gran crisis política con el inicio del juicio político al presidente Cubas y manifestaciones ciudadanas con un resultado de siete asesinados y cientos de personas heridas por las fuerzas parapoliciales con apoyo de la Policía Nacional<sup>26</sup>. La crisis terminó con la renuncia de Raúl Cubas y la conformación de un Gobierno de Unidad Nacional con la participación de la ANR, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Partido Encuentro Nacional (PEN), encabezado por Luis González Macchi. En abril de 2003, el colorado Nicanor Duarte Frutos<sup>27</sup> fue electo presidente de la República, con el 37,14% de los votos. Por primera y única vez en toda la transición, el Paraguay eligió un presidente proveniente de estructuras partidarias

En abril de 2008, diecinueve años después del derrocamiento del dictador Alfredo Stroessner, se produjo por primera vez en toda la historia del Paraguay la alternancia por vía de elecciones en la presidencia de la República. El ex obispo Fernando Lugo, candidato de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), ganó la presidencia de la República con un 40,9% de los votos. La ANR, con la primera mujer candidata con posibilidades reales de ganar, alcanzó solamente el 30,6%<sup>28</sup>. La alianza que llevó a Fernando Lugo al poder estaba integrada por el PLRA, el Partido País Solidario, Partido Demócrata Progresista y el Partido Tekojoja, que alcanzaron representación parlamentaria, además de una serie de partidos pequeños que, si bien no eligieron parlamentarios/as, integraron el gobierno. Por primera vez la ANR y el PLRA tuvieron un porcentaje similar de votos en el Senado, con un 27,23% el primero y 27,10% el segundo. El PLRA accedió a la vicepresidencia de la República con Federico Franco.

El gobierno reconoció la posición mayoritaria de los liberales y su carácter de sostén político más importante del gobierno de Fernando Lugo, y este partido tuvo casi permanentemente la mitad de los ministros del Gabinete, sin embargo, el PLRA nunca actuó como partido de gobierno. Así por ejemplo, en el Congreso Nacional hubo sectores liberales que de manera sistemática votaron en contra de las propuestas gubernamentales. Fernando Lugo, quien asumió el 15 de agosto de 2008, fue destituido por un Juicio Político en junio de 2012. La ausencia de fundamentación, que la acusación se haya basado en recortes de periódicos y supuestos y su resolución en poco más de 24 horas, llevó a que tanto sectores ciudadanos del Paraguay como la totalidad de los países del MERCOSUR y de UNASUR consideren esa destitución como un golpe parlamentario o como un juicio express. Estos organismos no reconocieron al gobierno de Federico Franco y suspendieron al Paraguay en su membresía a los mismos hasta que asumió un nuevo gobierno electo. En la OEA todos los países se manifestaron contra la forma de la destitución de Lugo pero

---

26 Una importante recopilación de lo sucedido en esos días se encuentra en el material: BAREIRO, L., *et al*, *El costo de la libertad. Asesinato y heridas en la plaza del marzo paraguayo*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1999. Disponible en: [http://www.cde.org.py/web/attachments/article/87/el\\_costo\\_de\\_la\\_libertad.pdf](http://www.cde.org.py/web/attachments/article/87/el_costo_de_la_libertad.pdf). [Consulta: 08.10.2015].

27 Nicanor Duarte Frutos fue integrante de la Junta de Gobierno de la ANR y presidente de ese partido político.

28 Los datos se encuentran disponibles en <http://tsje.gov.py/e2008/>. [Consulta: 08.10.2015].

no lograron mayoría quienes, también en ese organismo, propusieron la suspensión del Paraguay hasta que se restableciese la democracia una vez que asumiese un gobierno electo. Internamente, sin embargo, Franco tuvo el apoyo de colorados, liberales, UNACE, el Partido Patria Querida y el Partido Democrático Progresista, es decir, de prácticamente todo el Senado con dos excepciones. Una situación similar se produjo en la Cámara de Diputados. Es en ese tiempo que se produjo una ruptura entre numerosas organizaciones y personas del movimiento feminista<sup>29</sup> y el mecanismo de la mujer. En general los movimientos sociales y la sociedad organizada se ubicaron en la oposición, traducida en un corte de relacionamiento con el gobierno y en algunos casos, con cualquier institución estatal.

Las elecciones del año 2013 dieron la victoria nuevamente a la ANR y ganó la presidencia de la República, con un 45,83% de los votos<sup>30</sup>, el empresario Horacio Cartes, una persona que no poseía militancia partidaria ni participación electoral; de hecho, la ANR tuvo que modificar sus estatutos para permitir su candidatura pues su afiliación había sido reciente. En ese sentido resulta interesante que en todo el proceso de transición, el único presidente proveniente de la alta dirigencia partidaria fue el colorado Nicanor Duarte Frutos. Los liberales postularon a dirigentes partidarios pero nunca ganaron la presidencia, en tanto que los demás, electos por la ANR, no tenían militancia previa aunque estuviesen afiliados al partido (Rodríguez, Wasmosy, Cubas). En el Congreso, la ANR obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y si bien tiene la bancada más grande en el Senado, la suma de todas las demás bancadas es mayoritaria. Una alta gobernabilidad fue el signo de la política paraguaya entre agosto de 2013 y abril de 2015, la que se debilitó abruptamente en el marco de las elecciones internas de la ANR.

## La brecha entre igualdad legal y la profunda desigualdad sustantiva<sup>31</sup>

El apartado anterior muestra la debilidad de la democracia paraguaya en términos de sus posibilidades de reconocimiento y consolidación de reglas formales que determinen el acceso al poder político. En este apartado se abordará principalmente otro aspecto de la debilidad del Estado de Derecho en el país: la brecha en el ejercicio pleno del derecho de igualdad y no discriminación de las mujeres, consagrada en disposiciones constitucionales y en

---

29 Por ejemplo, CLADEM Paraguay y la mayoría de las organizaciones integrantes de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

30 Los datos se encuentran disponibles en la página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>. [Consulta: 08.10.2015].

31 La Constitución Nacional obliga al Estado a remover los obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva.

instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por el Paraguay.

Los datos nacionales muestran que se ha producido un lento pero sostenido avance de la participación política de las mujeres en el último cuarto de siglo. En un poco más de dos décadas, la representación parlamentaria ha aumentado de menos del 7% al 16,8%, lo que podría considerarse un importante crecimiento, ya que es más que una duplicación del porcentaje de representación. Sin embargo, este aumento no ha sido suficiente para colocar a Paraguay entre los países de la región que cuentan con una buena representación de mujeres en el poder político ni para alcanzar el piso crítico del 30%, considerado desde Beijing como clave para empezar a producir cambios sustanciales en las políticas públicas que permitan abordar de manera adecuada los problemas que viven las mujeres en cada uno de los países. Es más, desde un punto de vista regional es uno de los países de representación media, pero que apenas han superado el 15%, ya que por debajo de este porcentaje se los considera de baja representación.

Son varios los aspectos que deben analizarse para contextualizar los datos mencionados. En ese marco, este apartado recogerá el panorama constitucional y legal para la participación política de las mujeres en el Paraguay así como un recuento de las iniciativas que se fueron desarrollando para impulsar esta participación. Se expondrá luego la información referida a los últimos datos electorales sobre la participación política de las mujeres y a las medidas que han sido adoptadas en el país para promover esta participación, buscando identificar las razones de la tendencia que ha seguido el Paraguay en este periodo de tiempo. El análisis abarcará además una evaluación del acceso de la agenda de género a la agenda pública y social en los últimos procesos electorales, y el rol que ha jugado en todo esto el sistema electoral paraguayo, así como la relevancia de otros factores tales como la presencia de un movimiento político de mujeres en el escenario electoral.

## **Marco constitucional y legal para la participación política de las mujeres en el Paraguay**

La Constitución de la República del Paraguay del año 1992 es la primera de su historia con legitimidad de origen, procedimientos y resultados. Esta Constitución vigente incluye disposiciones con las normas, principios y estándares de derechos humanos vigentes regional e internacionalmente.

En lo referente a la igualdad entre hombres y mujeres la Constitución no deja dudas ya que en su artículo 48 consagra la igualdad entre ambos sexos en diferentes ámbitos, pero además obliga expresamente al Estado a que esa igualdad sea real y efectiva. Se transcribe a continuación el artículo mencionado

#### Artículo 48 - DE LA IGUALDAD DE DERECHOS DEL HOMBRE Y DE LA MUJER

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

El texto citado es suficiente para que no haya dudas de que toda la legislación y acciones gubernamentales deben encaminarse hacia la igualdad. De todas maneras, la estrategia de las organizaciones de mujeres y de las convencionales constituyentes, que se organizaron en una Interbancada de Mujeres, consistió en reiterar lo referente a la igualdad entre hombres y mujeres en los temas constitucionales más relevantes para lograr la igualdad entre los sexos. Uno de esos ámbitos es el político y es así que el artículo 117 dispone no sólo la igualdad de derechos para participar en asuntos públicos sino también la obligación de promover el acceso de las mujeres a las funciones públicas. El texto es el siguiente:

#### Artículo 117 - DE LOS DERECHOS POLITICOS

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Si bien es cierto que con respecto a las mujeres hay una especial atención a lo largo del texto constitucional, es cierto también que la Constitución vigente establece sin duda alguna los principios de igualdad, no discriminación y de acciones en contra de desigualdades injustas en su artículo 46, cuyo texto sigue a continuación:

#### Artículo 46 - DE LA IGUALDAD DE LAS PERSONAS

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Ahora bien, el Código Electoral, Ley 834/96, establece disposiciones muy por debajo de los mandatos constitucionales anteriormente citados, y la igualdad entre hombres y mujeres, que son -unas y otros- la mitad de la población, se

reduce a una quinta parte de mujeres con relación a los varones. Se puede considerar que el Congreso Nacional o no comprende lo dispuesto en los artículos constitucionales o simplemente no los cumple, pero incluye disposiciones que aparentan incorporar los preceptos constitucionales. Así es que el artículo 32 del Código Electoral, que determina el contenido de los Estatutos partidarios establece que se debe promover a las mujeres por lo menos a un 20% de los cargos electivos. El texto, que debería modificarse para ser consecuente con la Constitución, lo que implica respeto al Estado de Derecho, es el siguiente:

Artículo 32.- La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones: .....; los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer en los cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión. A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de lista queda en libertad de fijar la precedencia.

Esta ha sido una norma que varios de los partidos políticos han introducido en sus estatutos, aunque no todos. De los veintisiete partidos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral a fines de 2014, diecisiete tienen medidas establecidas con cuotas del 20% o más, y siete partidos han incorporado la paridad a su normativa interna.

Existen otras disposiciones que si bien se han cumplido, no tienen el efecto buscado con la medida. Es el caso del Artículo 120 del Código Electoral, que dispone que la nómina de electores debe estar formada separadamente para varones y mujeres. El objetivo de esta norma es poder contar con mesas o con urnas separadas por sexo de manera tal a conocer cómo votan varones y cómo votan mujeres, manteniéndose el secreto del voto. Si bien se ha elaborado el padrón diferenciado por sexo, no se han establecido nunca las mesas o urnas separadas por sexo. De esa manera se pierde la posibilidad de conocer y analizar la tendencia del voto masculino y femenino. Ese conocimiento puede agregar un valor político electoral que contribuya a dar mayor reconocimiento a las mujeres como actoras políticas y como parte de la ciudadanía que tiene intereses específicos.

## Viejas y nuevas propuestas para una mayor y mejor participación y representación política de las mujeres en el Paraguay

La historia de iniciativas, organizaciones y propuestas de igualdad y democracia, incluyendo el derecho a la participación política de las mujeres fue casi ininterrumpida a lo largo del siglo XX<sup>32</sup>. Sin embargo, la conquista del voto en 1961 llevó a un tiempo de silencio de las mujeres y de las feministas en cuanto a la reivindicación de igualdad en la participación política hasta la segunda mitad del siglo XX, aunque con una activa participación en la resistencia a la dictadura, pero sin reivindicaciones propias. En ese sentido, el proceso fue coincidente con el que siguieron las organizaciones feministas, de mujeres políticas y del movimiento de mujeres de América Latina y el Caribe<sup>33</sup>.

En este apartado revisaremos las propuestas de igualdad en la participación política de las mujeres, incluyendo algunas formas de participación política en la apertura política que se produjo a partir del derrocamiento de la dictadura del General Alfredo Stroessner (1954 – 1989). Es importante resaltar que si bien las organizaciones de mujeres constituidas en la década de los 80 comenzaron a desarrollar nuevas reivindicaciones propias a partir del momento de la apertura democrática, principalmente alrededor de la igualdad ante la ley, hubo una activa participación de mujeres organizadas en la resistencia a la dictadura.

Un primer hecho resaltante post dictadura fue la gran manifestación multisectorial del 11 de febrero de 1989 donde las mujeres levantaron consignas como “Democracia en la calle y en la casa” (inspirada por las feministas chilenas) y “Democracia es igualdad de oportunidades y participación para hombres y mujeres”. Incluso hubo una oradora, Perla Yore, en nombre de las mujeres de la multisectorial, destacando que “somos la mitad de la población, que nuestros votos decidirán quién va a gobernar y que por lo tanto no se nos puede marginar más de ningún sector de la vida nacional”<sup>34</sup>. Nadie se oponía a las reivindicaciones expresadas por las mujeres, pero tampoco se las incluía, y así entre los 108 parlamentarios/as electos/as el 1 de mayo de 1989, solamente hubo cinco mujeres: dos diputadas por el PLRA y una por la ANR, y en el Senado una colorada y una liberal.

---

32 La bibliografía no es demasiado extensa pero desde la última década del siglo XX se ha comenzado a rescatar ese proceso. Ver por ejemplo, BAREIRO, L., SOTO, C., MONTE, M., *Alquimistas. Documentos para otra historia de las mujeres*, Asunción: Editorial, 1993 y SOTO, C., (ed.), *Al fin ciudadanas*, Asunción: Centro de Documentación y Estudio (CDE), 2011.

33 Cfr. BAREIRO, L., SOTO, C., *La hora de la igualdad sustantiva*, cit. supra.

34 BAREIRO, L., CANO, T., COLAZO, C., “Participación política de las mujeres en 1989”, *Mujeres en el año del cambio*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1990, p. 5.



En los partidos políticos comenzó una reestructuración de los departamentos femeninos o de mujeres, cuestionando su suerte de apartheid y reivindicando su participación en instancias de decisión, aunque la mayoría ni siquiera distinguía la existencia de discriminaciones en sus partidos políticos. Sin embargo, las mujeres de organizaciones sociales y de ONGs comenzaron a vincularse con las mujeres políticas y un espacio relevante fue el de las campañas de educación cívica que realizaron entidades como Decidamos<sup>35</sup>. En ese contexto hubo un hecho importante, se nombró a la primera mujer ministra en la historia del Paraguay, la doctora Cynthia Prieto Conti, ministra de Salud Pública y Bienestar Social.

A inicios de 1990 se aprobaron importantes modificaciones al código electoral, incluyendo candidaturas independientes y el voto directo para elegir candidatos y candidatas en los partidos políticos. El inciso p del artículo 34 de la Ley 1/90 disponía que los Estatutos partidarios debían incluir “medidas apropiadas para la promoción de la mujer a cargos electivos”.

La riqueza de propuestas y conquistas en los primeros años de la transición fue indudable. Una característica era el apoyo recíproco entre organizaciones, que se articulaban ocasionalmente. Por ejemplo, en 1989 la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) presentó su “Anteproyecto de modificación parcial del Código Civil”, acompañada por mujeres de diferentes partidos políticos. El Senado aprobó el proyecto en el año 1991 y ese mismo año la Cámara de Diputados lo rechazó en medio de burlas. Eso dio lugar a una manifestación amplia de mujeres, con una toma del Congreso y una asamblea en la que se simuló una sesión de la Cámara de Diputados y la aprobación del proyecto de igualdad de derechos civiles. El Senado se ratificó por unanimidad en su aprobación y la Cámara de Diputados tuvo que sancionar la ley 1/92 porque ya no hubo mayoría para su rechazo. Fue muy notable en este caso el apoyo ciudadano, de la prensa, de mujeres organizadas, de feministas, de dirigentes políticas, coincidiendo en la necesidad de modificar un Código Civil discriminatorio, cuestionado ya durante la dictadura.

Un proceso similar siguió la propuesta de creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República - SMPR. En ese caso el liderazgo fue de la Multisectorial de Mujeres del Paraguay, conducida por mujeres políticas. Fueron ellas quienes convocaron el mismo año del golpe a la revisión de un proyecto de creación de un Viceministerio de la Mujer en el Ministerio de Justicia y Trabajo, propuesto por la Secretaría Técnica de Planificación. En jornadas amplias se rechazó la propuesta y se presentó al mismo organismo la idea de crear una secretaría presidencial que pudiese trabajar con todos los ministerios y organismos públicos, con rango de ministerio. Posteriormente la Multisectorial presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de creación de la Secretaría de la Mujer. Hubo un complejo proceso pero ante una convocatoria

---

35 Decidamos es una iniciativa de un conjunto de ONGs paraguayas que se articularon al caer la dictadura de Stroessner para realizar conjuntamente una campaña de educación ciudadana. Actualmente Decidamos tiene implantación nacional y es una ONG que a su vez articula a una docena de organizaciones no gubernamentales.

de Diputados, debido al riesgo de rechazo, las diversas articulaciones de mujeres trabajaron conjuntamente para fundamentar mejor el proyecto.

Tanto la modificación parcial del Código Civil, como la creación de la Secretaría de la Mujer fueron aprobadas en el año 1992. Pero posiblemente el proceso y los logros más importantes fueron los de la Constitución aprobada ese año, como parte de un proceso iniciado el año anterior.

En el año 1991 hubo dos elecciones, las municipales y las de convencionales constituyentes. Las elecciones municipales se realizaron en mayo y fue la primera vez que hubo voto directo para elegir a los intendentes municipales (alcaldes); hasta ese entonces el ejecutivo municipal era designado por el Poder Ejecutivo y la ciudadanía solamente podía elegir a la Junta Municipal. Fue novedad la emergencia y gran visibilidad de mujeres como candidatas a intendentas, aunque sin lograr ser electas más que un 5,83%. Las concejales electas en 1991 empezaron a reunirse y a debatir sobre la necesidad de articularse para un apoyo mutuo. Este proceso dio lugar, en 1993, a la constitución de la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay (RMMP), que se ocupó principalmente de conocer, desarrollar e impulsar políticas públicas municipales con perspectiva de género, incluyendo la creación de mecanismos para la igualdad las mujeres y la incorporación de sus intereses y propuestas en las diversas políticas públicas municipales.

El proceso a Beijing fue clave para la constitución de un movimiento de mujeres de dimensión nacional, así como para el establecimiento de una articulación entre la Secretaría de la Mujer y mujeres organizadas. La Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) jugó nuevamente un rol promotor de una amplia articulación de organizaciones de mujeres, que llevaron adelante ocho foros, cuatro sectoriales y cuatro regionales. Por primera vez hubo una movilización nacional de debate sobre la situación de las mujeres, que se reflejó en el documento “Aprender a querer”, pero además ese proceso fue fundamental para la inserción del movimiento de mujeres del Paraguay en el movimiento feminista latinoamericano y para un trabajo sistemático con la Secretaría de la Mujer, ya que tanto en la reunión regional de Mar del Plata (1994) y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), feministas paraguayas no sólo jugaron un rol de liderazgo y de participación en el Foro de ONGs, sino que también integraron la delegación oficial. Como resultado de ese proceso se estableció una Comisión Tripartita para el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing en el Paraguay integrada por la sociedad civil, el Estado paraguayo y las Naciones Unidas, representadas por la CMP, la Secretaría de la Mujer y UNIFEM/PNUD, respectivamente, esta coordinación se mantuvo hasta el año 2002 aproximadamente.

La década de los noventa vio el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 1997 – 2001 que incluía toda un área de promoción de la participación social y política de las mujeres en especial en los ámbitos de toma de decisiones.

Para las elecciones de 1998 mujeres de partidos políticos y organizaciones feministas organizaron conjuntamente un acto con todos los candidatos a la Presidencia de la República, con la intención de atar compromisos de políticas públicas para la igualdad y no discriminación. En ese proceso, la CMP preparó la Plataforma Política Feminista, documento que posiblemente puede considerarse como el más amplio programa de gobierno integrando las ideas y propuestas del movimiento feminista. Entre ellas se incluía:

Que se garantice el nombramiento de mujeres en cargos de decisión y representación a los que se accede a través de designaciones directas, en los ámbitos departamental, nacional, regional e internacional, y se asegure el establecimiento y mejora de mecanismos de acción positiva que favorezcan el acceso femenino a cargos electivos y no electivos<sup>36</sup>.

Posiblemente el último proceso con la característica de construcción participativa de propuestas que llevó a avances legales fue el de la ley 1600/2000 Contra la violencia doméstica. El proceso fue también liderado por la CMP con la activa participación de la Secretaría de la Mujer. En este caso, también se contó con el apoyo de la cooperación internacional, específicamente de Fondos Canadá destinados al cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing. Con esto se cierra el siglo XX y hay una ausencia de logros en el primer decenio del siglo XXI.

De todas maneras, debe destacarse el liderazgo feminista en la formación de articulaciones más amplias como la Red contra toda forma de discriminación, que presentó un proyecto de ley en el año 2007. En el año 2011 apareció nuevamente una propuesta creativa, que se consolidó en el Movimiento Kuña Pyrenda, organización feminista y socialista que compitió en las elecciones generales de 2013 y tuvo un rol dinamizador del debate, incluyendo temas y propuestas de las mujeres que obligaron a otras organizaciones políticas a tomar posición sobre los mismos. A pesar del reconocimiento obtenido, Kuña Pyrenda no logró acceder a ningún cargo electivo. En el año 2014 se hacen visibles los debates sobre el proyecto de ley integral contra la violencia hacia las mujeres, el proyecto de ley de igualdad de las trabajadoras del servicio doméstico, así como el inicio de debates sobre paridad.

En el marco de este breve resumen histórico hay dos procesos directamente vinculados con la representación política de las mujeres en los cuales las articulaciones jugaron roles centrales. Por una parte, el desarrollo de la Convención Nacional Constituyente y por la otra, la búsqueda de adopción de cuotas en los partidos políticos y en la ley electoral. En ambos procesos fue muy clara la articulación entre feministas, organizaciones de mujeres políticas, el movimiento amplio de mujeres y mujeres en cargos de decisión, electivos o de designación.

---

36 Coordinación de Mujeres del Paraguay, Plataforma política feminista, Asunción: CMP, 1998, p. 9.

## Las propuestas de las mujeres para y en la Convención Nacional Constituyente de 1992

La elaboración de propuestas para la Convención Nacional Constituyente fue liderada por la Coordinación de Mujeres del Paraguay que convocó al debate en amplios Foros de Mujeres para la Constituyente. Tener una propuesta sólida, con amplio consenso entre las mujeres organizadas, fue el objetivo fundamental. Solamente hubo un 11% de mujeres convencionales constituyentes, concretamente 22 mujeres, que rompieron las tradiciones partidarias para organizarse en una Interbancada de Mujeres. Se presentaron 119 propuestas de reforma constitucional, una de ellas fue la del Foro de Mujeres para la Constituyente. Las integrantes de la Interbancada trabajaron con base en esa propuesta, modificaron algunos puntos y consensuaron la propuesta. Así se logró incorporar no sólo la igualdad de derechos y obligaciones sin discriminaciones, sino la obligación del Estado de generar igualdad y desarrollar medidas contra discriminaciones injustas.

A lo largo del texto constitucional se incorporaron las propuestas de las mujeres organizadas, entre las que se destacan el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y frecuencia de nacimiento de sus hijos (artículo 61 Constitución Nacional) y el compromiso del Estado de erradicar la violencia en el ámbito familiar (artículo 61 Constitución Nacional). En el apartado anterior se han mencionado ya los principales artículos que hacen a la igualdad y no discriminación, así como lo dispuesto sobre participación política.

## La adopción de cuotas en los partidos políticos y en la ley electoral

El proceso seguido en Paraguay para la adopción de cuotas tuvo también a muchos actores articulados, incluyendo a la cooperación internacional. Por ejemplo, en una alianza entre el Centro de Documentación y Estudios y la Fundación Friedrich Ebert se publicaron los debates al respecto en el Partido Socialdemócrata Alemán y en el Partido Socialista Obrero Español, además de organizar un seminario internacional en el año 1991, con la participación de feministas políticas de la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Chile, lo que implicó un importante apoyo no sólo financiero sino también intelectual de esta entidad de cooperación internacional. En el seminario participaron mujeres de todos los partidos políticos y de organizaciones feministas y del movimiento amplio de mujeres. En esas iniciativas se encontraron los argumentos a favor

de las cuotas para los debates en la ANR, en el PLRA y también para el debate en el Congreso Nacional.

El debate sobre las cuotas se produjo inicialmente en los partidos políticos, y en varios de ellos, las mujeres políticas lograron incorporarla incluso antes de que se produjera la propuesta para la legislación nacional. Así, en 1991<sup>37</sup>, la ANR se convirtió en el primer partido en establecer la cuota en sus estatutos, con un porcentaje del 20%, le siguieron el PRF con un porcentaje del 30%, y el Partido Encuentro Nacional en 1994 con un porcentaje también del 30%<sup>38</sup>.

La propuesta formal de incorporación de las cuotas en el Código Electoral fue realizada en 1994 por la Red de Mujeres Políticas, entidad que da continuidad a la Multisectorial de Mujeres; el planteamiento inicial comprendía que las listas estuvieran integradas por un máximo de 60% de personas del mismo sexo. Finalmente se aprobó la cuota de 20% para las primarias e internas partidarias en el año 1996, luego de un vergonzoso debate y maniobras en el Parlamento Nacional, en una de cuyas Cámaras –la de diputados- incluso se produjo una doble votación para bajarla al 20%. En el debate había pasado a jugar un rol importante también la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

La cuota del 20% para las primarias ya no pudo ser modificada a partir de su aprobación, probablemente porque las siguientes propuestas fueron presentadas sin participación de las organizaciones de la sociedad civil y ya no se logró realizar un planteamiento consensuado. Por el contrario, las organizaciones de mujeres políticas, aliadas a otras instituciones, presentaron propuestas contrapuestas y no hubo ya articulación con las organizaciones de la sociedad civil, aunque sí se contó con el apoyo de la Secretaría de la Mujer. Así, en el marco del debate de la comisión parlamentaria de estudio para la reforma del Código Electoral, en el año 2003, se presentaron dos propuestas para modificar la cuota del 20%; el Defensor del Pueblo, y la Comisión Interpartidaria de Mujeres del Paraguay (CIMPAR) propusieron por escrito la paridad en la audiencia pública convocada en el marco de este proceso, en tanto la Red de Mujeres Políticas propuso un aumento al 33%. Ninguna de las propuestas fue aceptada en la votación realizada en el año 2006.

Posteriormente, en el año 2008, la bancada de diputados del Partido Patria Querida presentó un proyecto de modificación del artículo 32 del Código Electoral que establecía la paridad con alternancia. El proyecto quedó latente hasta el año 2011, cuando el diputado Víctor Bogado presentó una propuesta de modificación de la cuota para aumentarla al 33%. En junio de ese año se realizó una audiencia pública sobre el tema donde nuevamente se dividieron las opiniones de las mujeres y, finalmente, no se modificó el artículo.

---

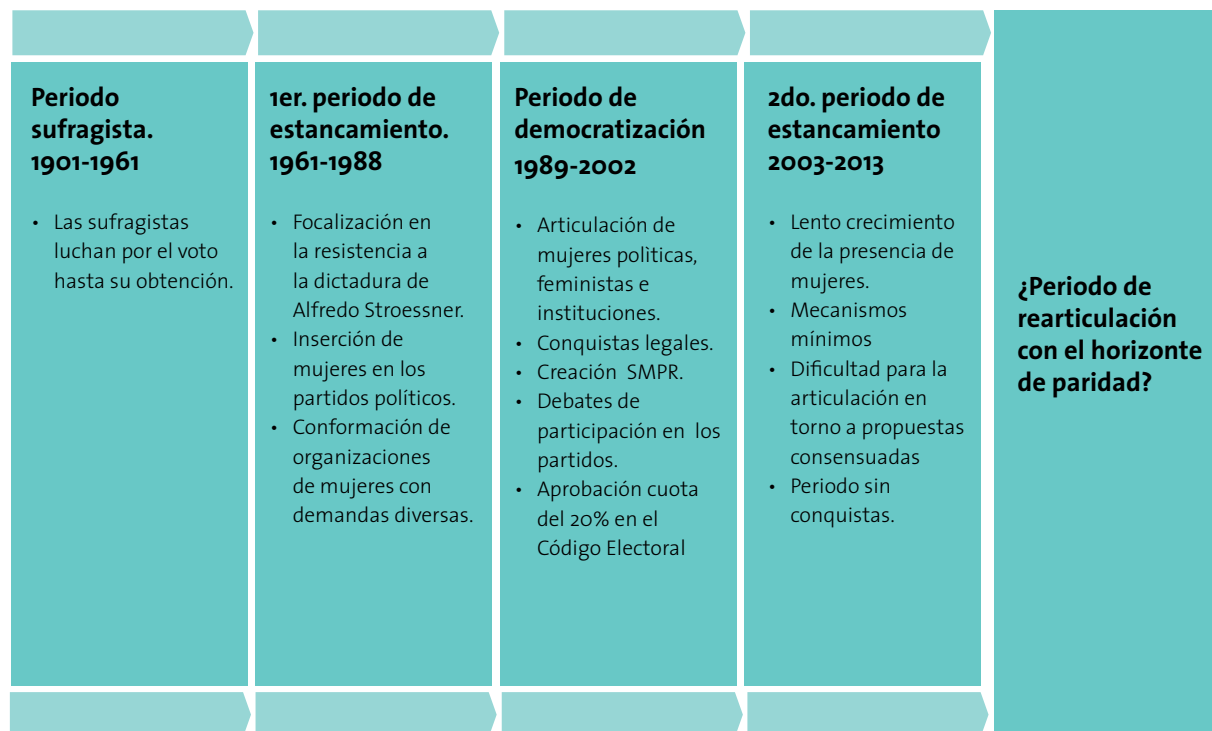
37 Los argumentos que presentaron convencionales de la ANR a favor de la cuota fueron preparados conjuntamente por feministas y mujeres políticas feministas.

38 YORE, P., COLAZO, C., *Al rescate de nuestra historia*. Asunción: Red de Mujeres Políticas, 2001.

## El camino recorrido

El recuento realizado da la pauta de que en general los procesos de obtención de logros para las mujeres en Paraguay, a partir de 1989, han tenido como elemento central de suceso la articulación y el apoyo de mujeres organizadas en diferentes ámbitos. Con el liderazgo de uno u otro sector, con las tensiones y conflictos propios de los ámbitos colectivos, el aspecto claramente identificable cuando se trata de obtener resultados concretos es la capacidad de las mujeres de apoyar propuestas que significan un paso adelante en la conquista de derechos; y este es el aspecto que ha estado ausente en lo que concierne a la participación política a partir de 1996, año en que se logró la incorporación de la cuota en el Código Electoral. Las posiciones se dividieron, hubo propuestas divergentes del propio movimiento de mujeres, y no hubo ya posibilidades de articulación general en torno al objetivo de mayor participación política. Actualmente se empieza a dar un proceso de conversaciones con el horizonte de la paridad que quizás pueda modificar este panorama.

El siguiente diagrama muestra esquemáticamente la línea de tiempo que ha seguido el proceso de demandas de participación política de las mujeres en Paraguay.



Fuente: elaboración propia.

## Los números de la participación política de las mujeres

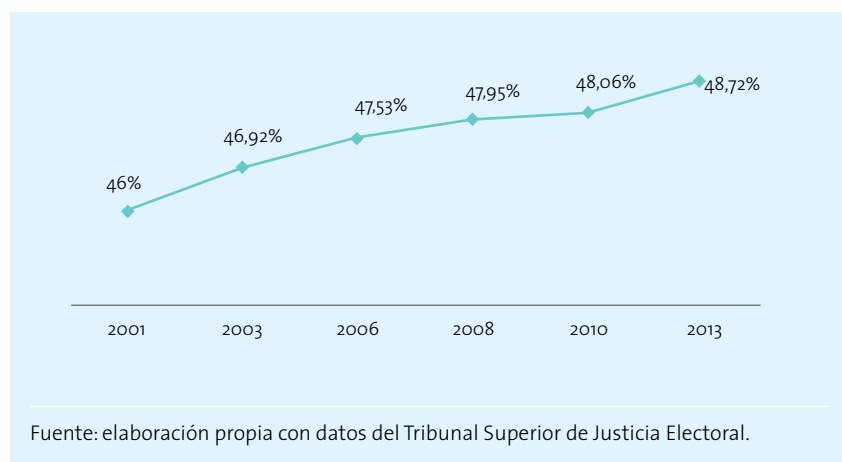
A partir del reconocimiento del derecho al voto a las mujeres en 1961, las mujeres empezaron a acceder al Poder Legislativo nacional. En 1962, dos mujeres formaron parte por primera vez del parlamento unicameral. Desde esa fecha hasta 1989 fueron pocas las mujeres que accedieron al organismo legislativo en los diversos periodos electorales, caracterizados por elecciones amañadas para legitimar el gobierno dictatorial. Cuando se produjo el golpe que derrocó a Stroessner en el mes de febrero de 1989, cuatro mujeres formaban parte del Congreso, que en ese entonces ya era bicameral: dos senadoras y dos diputadas, totalizando 5,8% del Congreso Nacional. Los últimos resultados electorales nacionales del año 2013 produjeron un aumento de tres puntos porcentuales en la presencia de mujeres en el Parlamento Nacional con respecto del periodo anterior, siguiendo la tendencia de lento crecimiento de las últimas dos décadas. Paraguay se encuentra hoy en el límite inferior de los países con representación media de mujeres en sus organismos legislativos, con un 16,8% de mujeres del total de congresistas.

En el Poder Ejecutivo, en cargos ministeriales correspondientes a ministerios y secretarías con rango ministerial y dependientes directamente de la Presidencia de la República, con el inicio del proceso de transición en 1989, fue designada la primera mujer ministra en el país en la cartera de Salud. En el presente periodo presidencial fueron designadas seis mujeres, lo que implica un 25% de mujeres en los más altos cargos del Poder Ejecutivo, aumentando en cuatro puntos el porcentaje que se había alcanzado con el anterior gobierno constitucional de 2008 a 2012.

Los datos referidos a los gobiernos subnacionales no muestran un aumento sustancial y la presencia de mujeres continúa también por debajo del 30% necesario para un impacto importante en la vida de las mujeres paraguayas. De 17 departamentos con que cuenta el país, sólo uno tiene una mujer al frente, lo que implica un porcentaje del 5,8%, y en las Juntas Departamentales apenas un porcentaje de 16,6% de quienes ocupan las concejalías departamentales son mujeres. En el ámbito municipal, si bien hay porcentajes un poco más altos que en los demás, con un 7,56% de mujeres al frente de las Intendencias y un 21,87% de mujeres como concejalas municipales, tampoco se alcanza el piso de masa crítica del 30%.

Estos datos indican que si bien en cada proceso electoral se producen avances, son tan lentos que ubican a Paraguay entre los países con apenas mediana representación en América Latina y el Caribe Hispano. El panorama obliga además a hacer proyecciones sobre las perspectivas de alcanzar la igualdad en la representación política en Paraguay. Los bajos porcentajes se producen en elecciones que se realizan con padrones de los cuales las mujeres forman parte en un porcentaje prácticamente paritario como puede verse en el siguiente gráfico que muestra la evolución de los porcentajes de mujeres en los padrones.

### Gráfico 1 Evolución del porcentaje de mujeres en el padrón electoral



En el recuento de los próximos apartados se expondrá la evolución del acceso de las mujeres a los espacios de poder público electivos a nivel nacional, departamental y municipal de las últimas dos décadas, partiendo de las elecciones nacionales del año 1993 y de las elecciones municipales del año 1991. En el siguiente cuadro pueden verse los años en que se realizaron cada una de las elecciones.

**Tabla 3**  
**Años de elecciones nacionales, departamentales y municipales**

Nacionales/ Departamentales	Municipales
1993	1991
1998	1996
2003	2001
2008	2006
2013	2010

Fuente: elaboración propia con información del Tribunal Superior de Justicia Electoral\*

\* Los datos procesados de las elecciones nacionales de 1998, 2003, 2008 y 2013 corresponden a la información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral en su página web y a las bases de datos de candidaturas de 2008 y 2013 proporcionadas por el TSJE al Centro de Documentación y Estudios.

Los datos correspondientes a las elecciones de 1993 corresponden a los publicados en el material BAREIRO, L., SOTO, C., *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras*, Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 1997.

Con relación a las elecciones municipales, los datos correspondientes a las elecciones de 2001, 2006 y 2010 corresponden a las publicaciones en la web del TSJE, en tanto los datos de 1991 y 1996 corresponden a los publicados en el material ya mencionado. Se cuenta con información sobre candidaturas a partir de las elecciones nacionales de 2003 y de las elecciones municipales de 2001 por lo cual si bien la evolución de las mujeres electas es analizada a partir de las elecciones de 1998 en el caso de las nacionales y de 1996 en el caso de las municipales, la evolución y comparación relativa a las candidaturas de mujeres y a las electas se analiza a partir de las elecciones de 2003 y 2001.



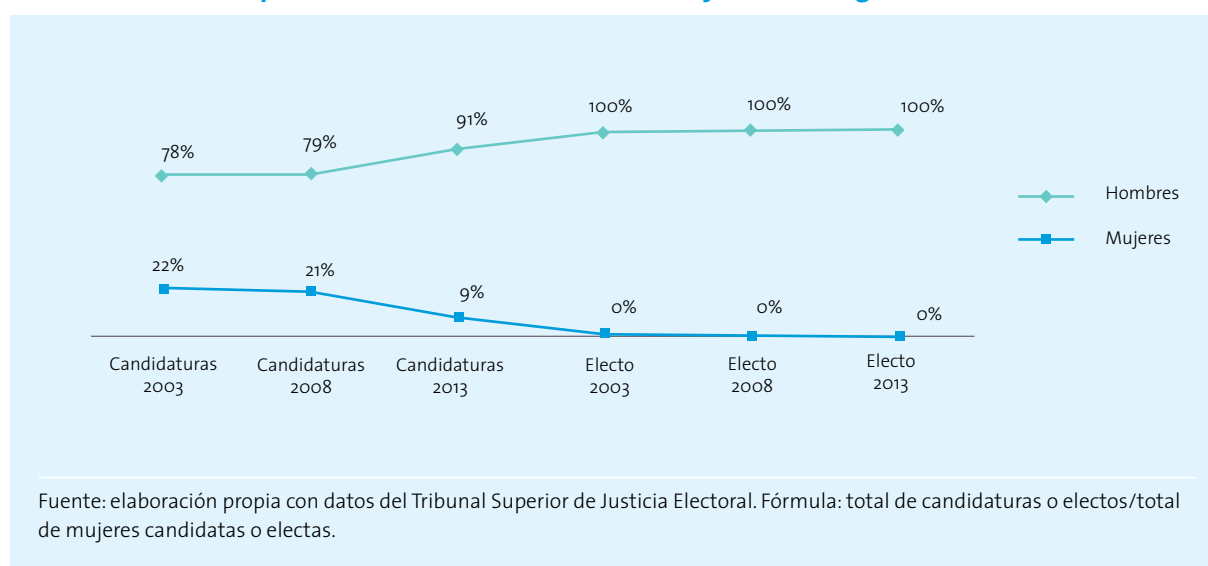
## El Poder Ejecutivo Nacional

### La Presidencia y la Vice presidencia de la República

El ejercicio de la primera magistratura del país ha sido históricamente un espacio de disputa feroz en el Paraguay, tanto en los largos periodos dictatoriales, como en los relativamente breves republicanos y en la transición a la democracia iniciada en 1989. Actualmente se elige a las personas que ejercerán la presidencia y la vicepresidencia del país en una sola chapa por mayoría simple de votos. Las candidaturas de mujeres a la Presidencia de la República a partir de las elecciones del 2003 han sido pocas y con tendencia al descenso; en esas elecciones, de veintiocho candidaturas que se presentaron cuatro correspondieron a mujeres; en las siguientes elecciones del año 2008, de catorce candidaturas, tres correspondieron a mujeres y en las elecciones de 2013, de once candidaturas sólo una mujer pugnó en las elecciones.

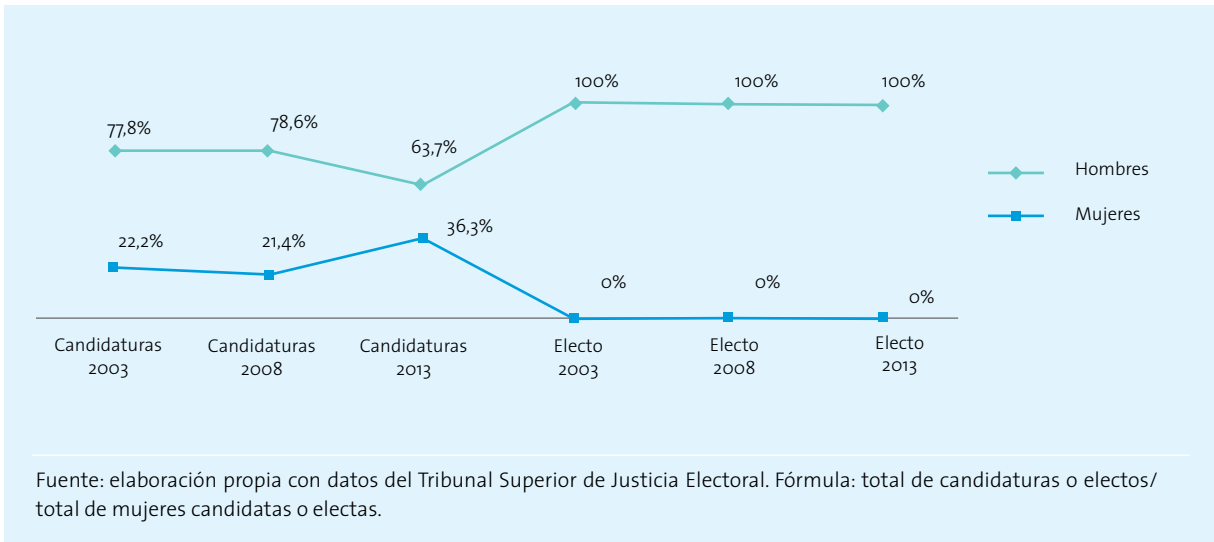
Gráfico 2

#### Presidencia de la República. Evolución de candidaturas y electos según sexo



Contrariamente a lo sucedido con las candidaturas presidenciales, para las vice presidencias fueron seleccionadas mujeres en un 36% en las últimas elecciones, lo que implica que una buena parte de las pueden tener las medidas afirmativas. Sin embargo, si tomamos como referencia países de la región, observamos estuvo integrada por dos hombres. Esta colocación de mujeres en las chapas presidenciales indica que los sectores políticos tienen una cierta permeabilidad a las demandas de igualdad, sobre todo los de creación más reciente así como los sectores progresistas. Sin embargo, también resulta indudable que cuando mayor la expectativa de elegibilidad, menos posibilidades existen de que las mujeres formen parte de las chapas presidenciales, y viceversa.

### Gráfico 3 Vicepresidencia. Evolución de candidaturas y electos según sexo



Hasta la fecha ninguna mujer ha ocupado la presidencia o la vicepresidencia del país. El análisis de los tres últimos periodos electorales indica que solo en el año 2008 hubo posibilidades de que una mujer fuera presidenta, cuando la ANR presentó como candidata a Blanca Ovelar, quien perdió las elecciones contra Fernando Lugo con una diferencia de votos del 10%. Estos resultados electorales pudieron haber influido en la escasa presencia de mujeres como candidatas a la presidencia en el último proceso electoral donde la única candidata mujer a la presidencia pugnó en representación del movimiento feminista Kuña Pyrenda.

Otro resultado central de esas elecciones fue la caída del Partido Colorado del gobierno nacional después de 62 años, aunque por relativamente poco tiempo; la ANR había asumido el gobierno del país ininterrumpidamente desde el 9 de junio de 1946 en un gobierno de coalición, con el General Higinio Morínigo y los febreristas primero, pasando desde el 13 de enero de 1947 a la alianza ANR-militares, y finalmente gobernando en solitario hasta el año 2008. En el año 2013 volvió a ganar las elecciones presidenciales.

### La integración del Gabinete Nacional

El Gabinete Nacional está conformado por los ministros y ministras del Poder Ejecutivo. En general, y si bien no existen diferencias substanciales en cuanto a instrumento de origen -leyes o decretos- pero sí en antigüedad y presupuesto, pueden diferenciarse ministerios y secretarías ejecutivas con rango ministerial. Los/as titulares de estos ministerios y secretarías son designados por quien ejerce la presidencia de la República. Hasta el momento en que se produce la apertura democrática en 1989, ninguna mujer había ocupado una cartera ministerial; el gobierno de Andrés Rodríguez nombró a Cynthia Prieto

como Ministra de Salud, quien se convirtió en la primera mujer en asumir la titularidad de un ministerio en el país. En el periodo 1993-1998 El Poder formal en cifras contabilizaba solo una mujer entre los 20 altos cargos correspondientes a once ministerios y nueve secretarías con rango ministerial.

Con relación a los ministerios, el número de mujeres ministras varió entre 0 y 3; éstos se habían mantenido históricamente en número de diez excepto por un pequeño periodo en el que subieron a once con la corta vida del Ministerio de Integración. En el periodo actual -2013 a 2018- existen doce ministerios por la conversión de la Secretaría de la Mujer en ministerio y la creación del Ministerio de Trabajo. Las carteras de Educación y Salud fueron las preferidas para la colocación de mujeres como principales responsables.

En 1993 se creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y desde entonces son mujeres las que ocupan las titularidades de esa institución, que en el año 2012 pasó a ser Ministerio. A continuación puede verse un cuadro que resume los ministerios ocupados por mujeres a partir del año 1989.

**Tabla 4**

Periodo de gobierno	Presidente	Ministerios ocupados por mujeres
1989-1993	Andrés Rodríguez	Ministerio de Salud
1993-1998	Juan Carlos Wasmosy	-
1998-1999*	Raúl Cubas Grau	Ministerio de Salud Ministerio de Educación
1999-2003	Miguel Angel González Macchi	-
2003-2008	Nicanor Duarte Frutos	Ministerio de Relaciones Exteriores Ministerio de Educación
2008-2012	Fernando Lugo	Ministerio de Salud
2012-2013	Federico Franco	Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Justicia y Trabajo. Ministerio de la Mujer
2013-2018	Horacio Cartes	Ministerio de Educación Ministerio de Justicia Ministerio de la Mujer

Fuente: elaboración propia, con datos publicados en los medios de comunicación de la época.

\* El gobierno de Raúl Cubas Grau tuvo un año de duración y acabó con su destitución tras el denominado “marzo paraguayo” en el que fueron asesinados 7 jóvenes en las Plazas del Congreso.

A inicios del actual periodo de gobierno, de un total de veintitrés instituciones con rango ministerial, un 26% de mujeres ocupaban los más altos cargos del Poder Ejecutivo, aumentando en cuatro puntos el porcentaje que se había

alcanzado con el anterior gobierno constitucional de 2008 a 2012. Sin embargo, la creación del Ministerio del Trabajo con el nombramiento de su titular disminuyó el porcentaje de mujeres en cargos con rango ministerial a 25%. El siguiente cuadro muestra el comparativo entre los dos últimos periodos de gobierno constitucionales.

**Tabla 5**

Variación de mujeres en el Poder Ejecutivo				
Ministerios y Secretarías con rango ministerial	2008-2012		2013-2108	
	Sexo		Sexo	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Ministerio del Interior (MI)	1		1	
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	1		1	
Ministerio de Hacienda (MH)	1		1	
Ministerio de Industria y Comercio (MIC)	1		1	
Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)	1			1
Ministerio de Defensa	1		1	
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	1		1	
Ministerio de Educación y Culto (MEC)	1			1
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)		1	1	
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	1		1	
Secretaría/Ministerio de la Mujer (MM)		1		1
Secretaría General de la Presidencia (SGPR)	1		1	
Secretaría Técnica de Planificación (STP)	1		1	
Secretaría de la Función Pública (SFP)		1	1	
Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)		1	1	
Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT)	1		1	
Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR)		1		1
Secretaría del Ambiente (SEAM)	1			1
Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)	1		1	
Secretaría de Información y Comunicación (SICOM)	1		1	
Secretaría Nacional de Cultura (SNC)	1			1
Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD)	1		1	
Secretaría Nacional de Repatriados y Refugiados Connacionales (SNRRC)	1		1	
<b>TOTALES</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>6</b>
<b>Totales incluyendo Ministerio del Trabajo</b>			<b>18</b>	<b>6</b>

Fuente: elaboración propia con datos de información de decretos del Poder Ejecutivo, publicados en la Gaceta Oficial. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/list.php?tipo=2>. [Consulta: 06.10.2015].

Tabla 6

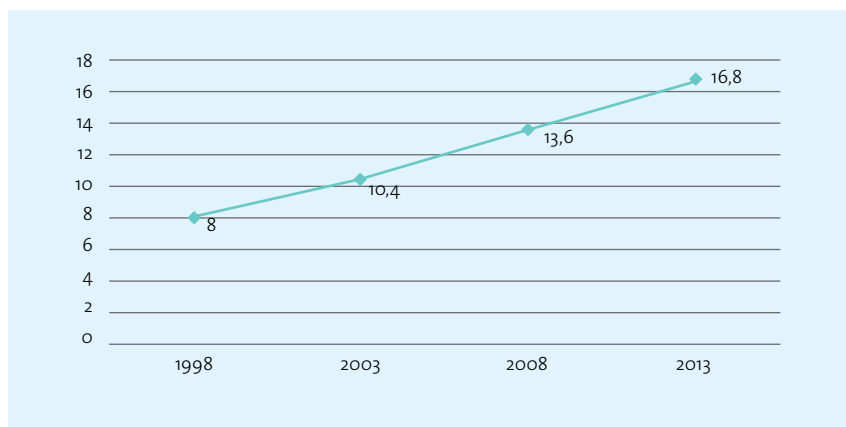
Ministras y Secretarías en los dos últimos periodos constitucionales			
Periodo	Total Ministerios y Secretarías	Total Mujeres	Porcentaje Mujeres
2008-2012	23	5	21,74%
2013-2018	23	6	26,09%
2013-2018 (b)	24	6	25,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de información de decretos del Poder Ejecutivo, publicados en la Gaceta Oficial. Disponible en: <http://www.gacetaoficial.gov.py/list.php?tipo=2>. [Consulta: 06.10.2015].

## Los cargos legislativos nacionales

La participación de mujeres en el parlamento nacional ha seguido un proceso de crecimiento sostenido pero lento. Los datos de ambas cámaras combinadas muestran que a partir de 1998 el crecimiento se ha producido a razón de dos a tres puntos porcentuales de aumento en cada periodo.

Gráfico 4  
Variación de porcentaje de mujeres en el Parlamento



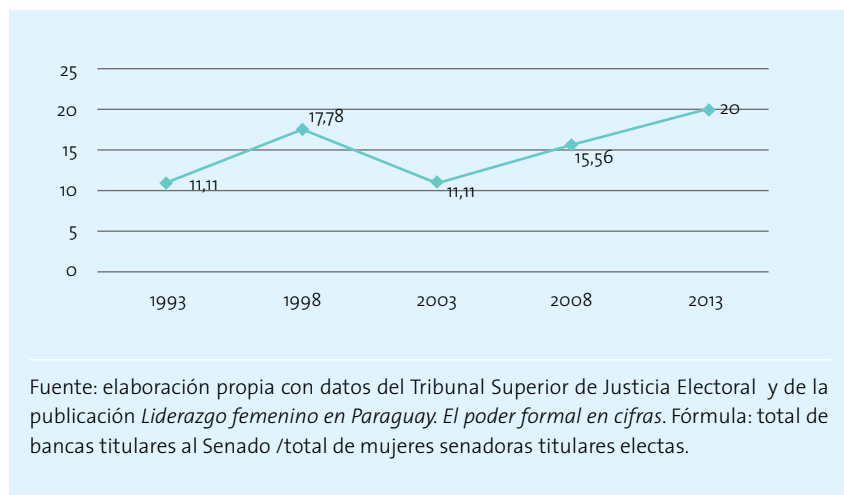
Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de la publicación *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras*. Fórmula: total de bancas titulares al Senado y a la Cámara de Diputados/total de mujeres titulares electas.

La Cámara en la que mayores aumentos se han producido es el Senado; en esto influye que la elección de sus integrantes se realiza a través de una única circunscripción nacional que permite la integración proporcional de listas que incluyen cantidades importantes de mujeres. La Cámara de Diputados, en cambio, se elige por representación departamental, con circunscripciones que van de 1 a 8 escaños y una sola grande, la del departamento Central, con 19 bancas.

## Candidaturas y resultados para el Senado Nacional

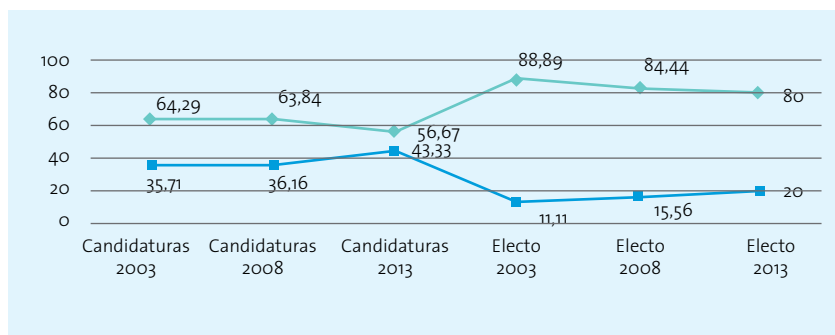
El Senado ha sido la instancia electiva en donde se ha producido mayor acceso de mujeres, después de las concejalías municipales, a lo largo de estas décadas. En las elecciones de 1998, inmediatamente después de la inclusión en el Código Electoral de la cuota del 20% hubo un aumento de casi 7 puntos porcentuales en la cantidad de mujeres con respecto de la anterior elección de 1993. Este porcentaje volvió a descender en las elecciones de 2003 para iniciar un proceso de aumento sostenido en las siguientes elecciones de 2008 y 2013. Hoy las mujeres forman parte del Senado en un 20% de las bancas, es decir en una década subió un 9%.

### Gráfico 5 Evolución de la presencia de mujeres en el Senado



La comparación entre la cantidad de mujeres candidatas y la cantidad de mujeres electas indica que si bien las mujeres fueron candidatas en porcentajes de alrededor del 40%, sus candidaturas no se encontraban en lugares elegibles por lo cual sólo la mitad de esas candidatas pudo efectivamente acceder a las bancas.

**Gráfico 6**  
**Evolución de candidaturas y electos/as al Senado**

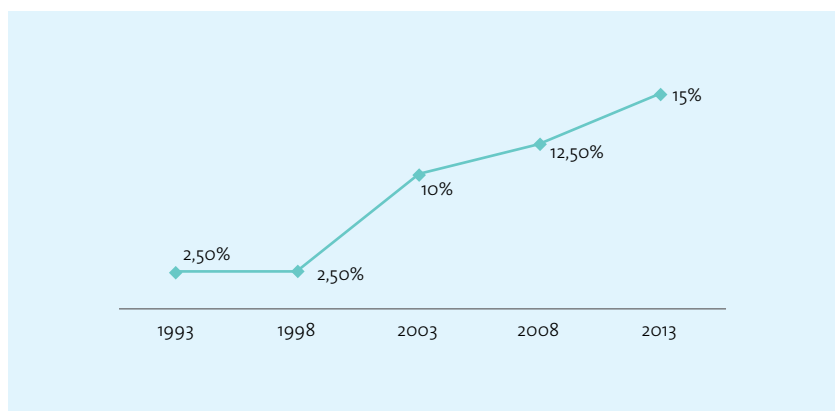


Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Fórmula: total de candidaturas o electos-as al Senado/total de mujeres candidatas o electas al Senado.

### Candidaturas y resultados para las diputaciones

La Cámara de Diputados se integra por circunscripciones mayoritariamente pequeñas y medianas, en las que se disputan entre 1 y 8 bancas, correspondientes a cada uno de los 17 departamentos y la capital Asunción; sólo el departamento Central cuenta con 19 bancas lo que lo convierte en una circunscripción grande. En el periodo estudiado, durante las dos primeras elecciones realizadas -1993 y 1998- el porcentaje de mujeres en la cámara baja fue de apenas 2,5%. A partir de las elecciones de 2003 empieza un lento pero sostenido ascenso que llega al 15% de mujeres diputadas en la actualidad.

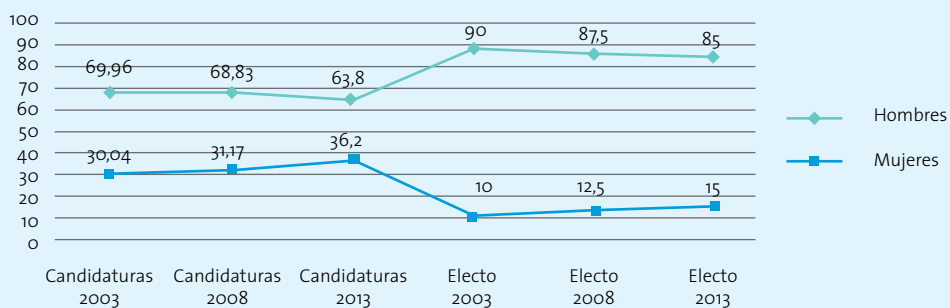
**Gráfico 7**  
**Evolución de mujeres electas diputadas**



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de la publicación *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras*. Fórmula: total de bancas titulares a las diputaciones /total de mujeres diputadas titulares electas.

La comparación entre las candidaturas de mujeres y las mujeres electas para la Cámara de diputados muestra el mismo patrón ya observado en las comparaciones de estos mismos datos para el Senado; para acceder a un porcentaje determinado debe haber prácticamente el doble de candidatas mujeres.

**Gráfico 8**  
**Comparación de mujeres candidatas y mujeres electas para las diputaciones**

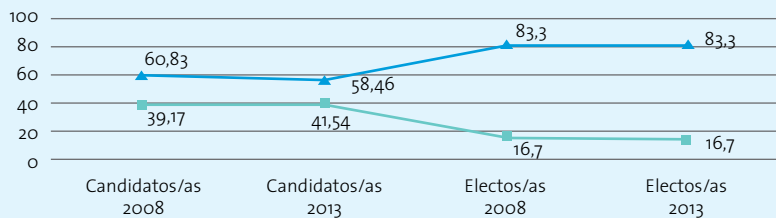


Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Fórmula: total de candidaturas o electos a las diputaciones/total de mujeres candidatas o electas diputadas.

### Candidaturas y resultados para el Parlasur

Las elecciones de diputados/as al Parlasur se realizaron por primera vez en el año 2008, concomitantemente con las elecciones nacionales, en una circunscripción única que se integra por sistema proporcional D'Hondt. En las dos elecciones que se produjeron hasta la fecha hubo alrededor de un 40% de candidatas mujeres; en los resultados, sin embargo, las mujeres no alcanzaron a elegirse más que en un 17%.

**Gráfico 9**  
**Evolución de candidaturas y electos/as al Parlasur**



Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Fórmula: total de candidaturas o electos a las diputaciones/total de mujeres candidatas o electas diputadas.

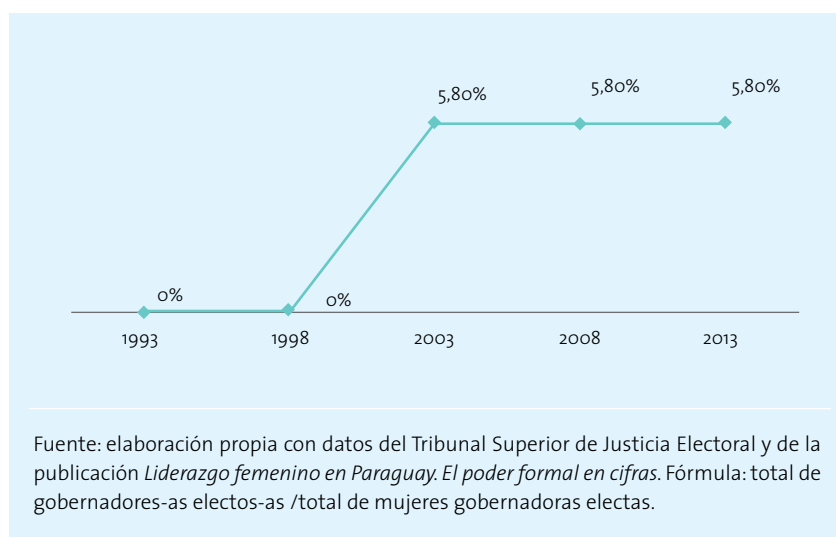


## Los gobiernos subnacionales

### Candidaturas y resultados para las gobernaciones y juntas departamentales

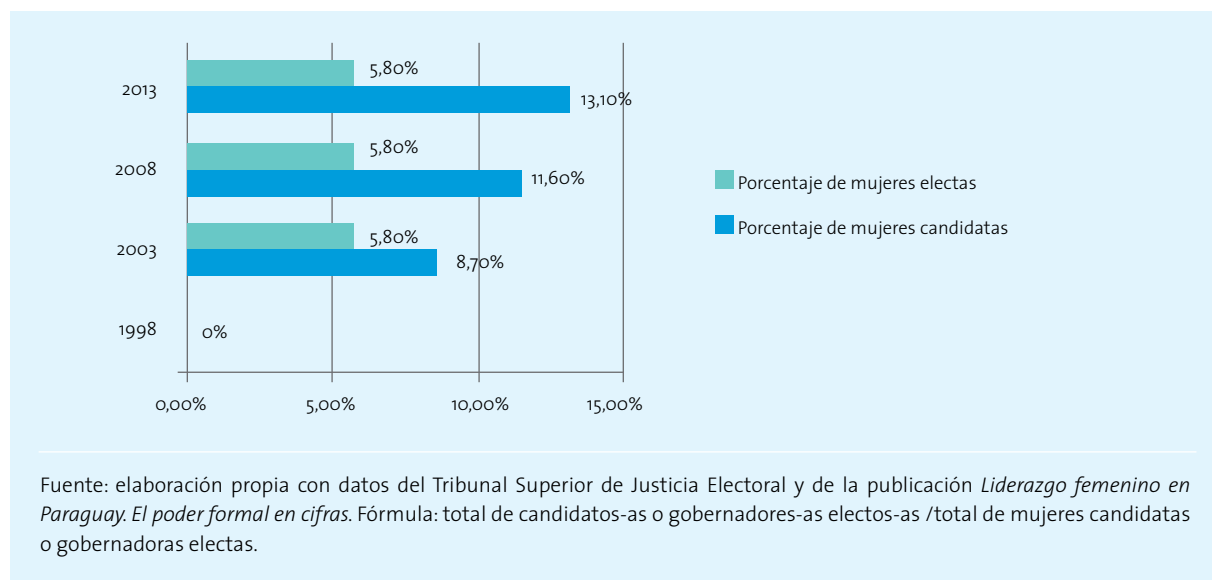
En las elecciones de 1993 fueron electas por primera vez las cabezas de los ejecutivos de los departamentos o Gobernadores, y los/as integrantes de las Juntas departamentales o concejales departamentales. En esas elecciones y en las de 1998 todos los gobernadores electos fueron hombres; recién en las elecciones de 2003 hubo una mujer electa como gobernadora, en el departamento de Concepción. Esta cantidad no varió en las siguientes dos elecciones: en el 2008 fue electa una gobernadora para el departamento de Canindeyú, y en las elecciones de 2013 una mujer para el Departamento de Alto Paraguay.

**Gráfico 10**  
**Evolución en la elección de Gobernadoras**



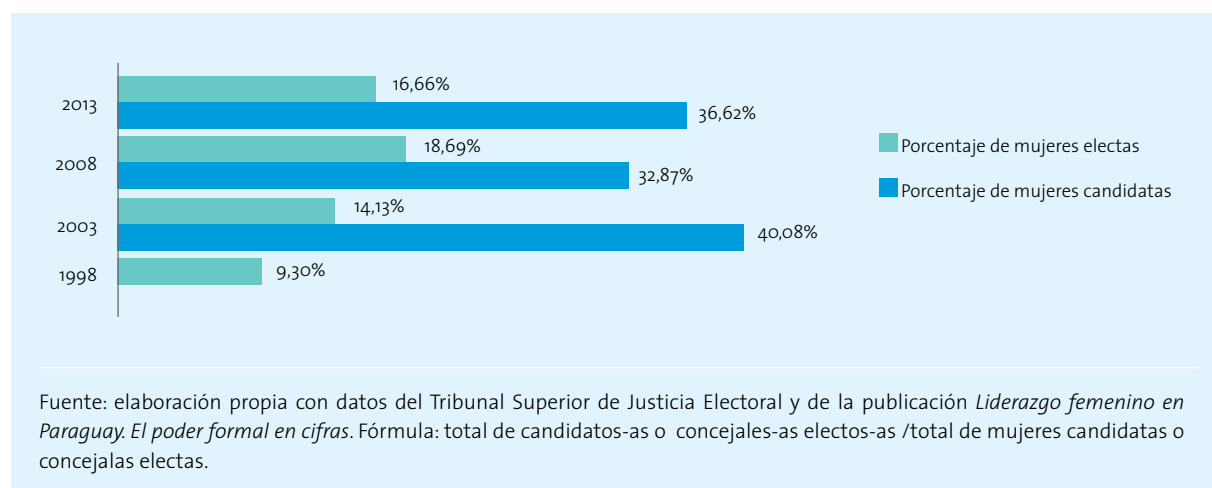
La comparación entre las candidatas mujeres a las gobernaciones y las electas muestran que las candidaturas de mujeres para estos cargos no superaron el 15% de las candidaturas en ninguno de los periodos electorales sobre los que se cuenta con datos al respecto.

**Gráfico 11**  
**Comparación entre mujeres candidatas y mujeres electas como gobernadoras**



Para las juntas departamentales los porcentajes de mujeres que presentan candidaturas son mayores nuevamente oscilando entre el 30 y el 40% de las candidaturas que pugnan. Las electas, una vez más, corresponden a la mitad de ese porcentaje.

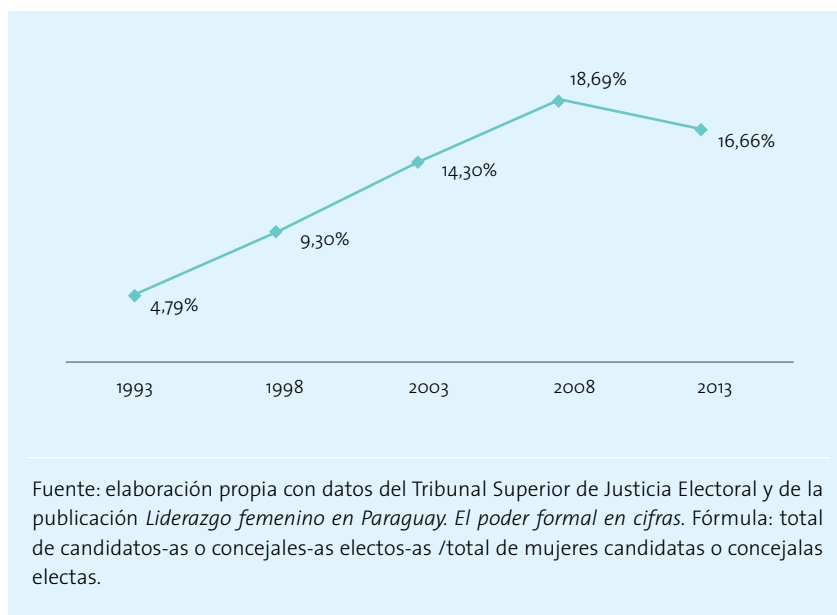
**Gráfico 12**  
**Comparación de mujeres candidatas y electas en Juntas Departamentales**



En las elecciones 2003 el porcentaje de candidaturas fue de 28,4%.

Como puede observarse en el siguiente gráfico, el acceso de mujeres a las concejalías departamentales ha aumentado desde menos de un 5% en las primeras elecciones de 1993 hasta llegar a un porcentaje de casi el 19% en las elecciones de 2008 para disminuir ligeramente en las últimas elecciones de 2013.

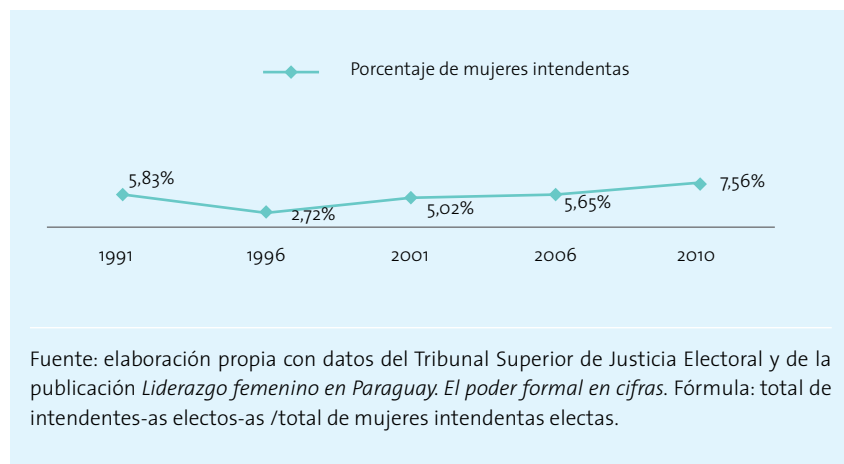
**Gráfico 13**  
**Evolución del porcentaje de mujeres en las juntas departamentales**



### Candidaturas y resultados para las Intendencias y Juntas Municipales

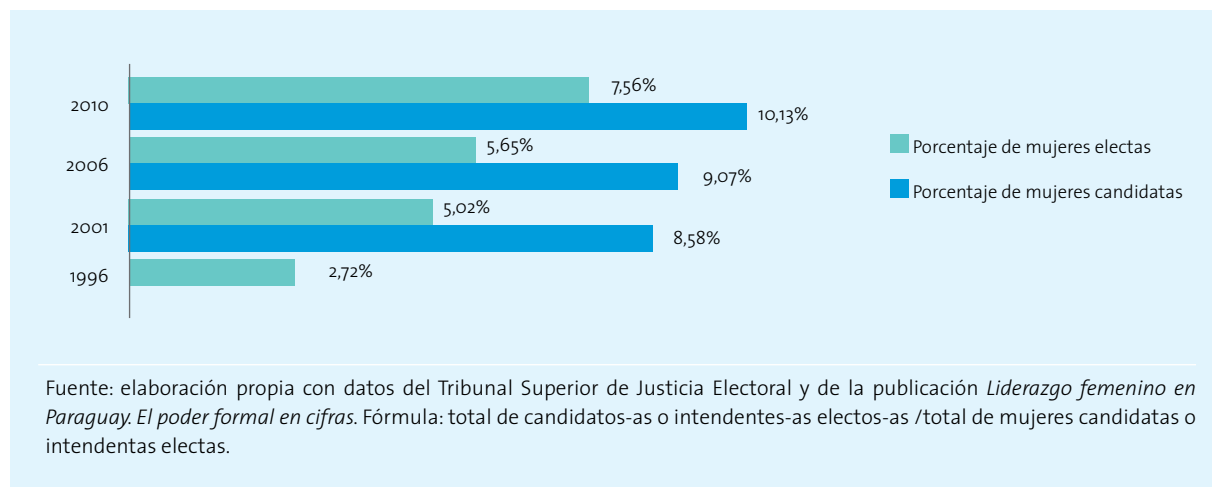
En el año 1991 se llevaron a cabo las primeras elecciones de cabezas de los ejecutivos municipales –intendentes/as– por voto popular y las primeras elecciones de concejales/as municipales del periodo post dictadura. Estas elecciones arrojaron un 5,83% de mujeres como intendentas, porcentaje que disminuyó en las siguientes elecciones de 1996 para aumentar nuevamente en las siguientes y alcanzar hoy un escaso 7,56%.

### Gráfico 14 Evolución del porcentaje de mujeres intendentas



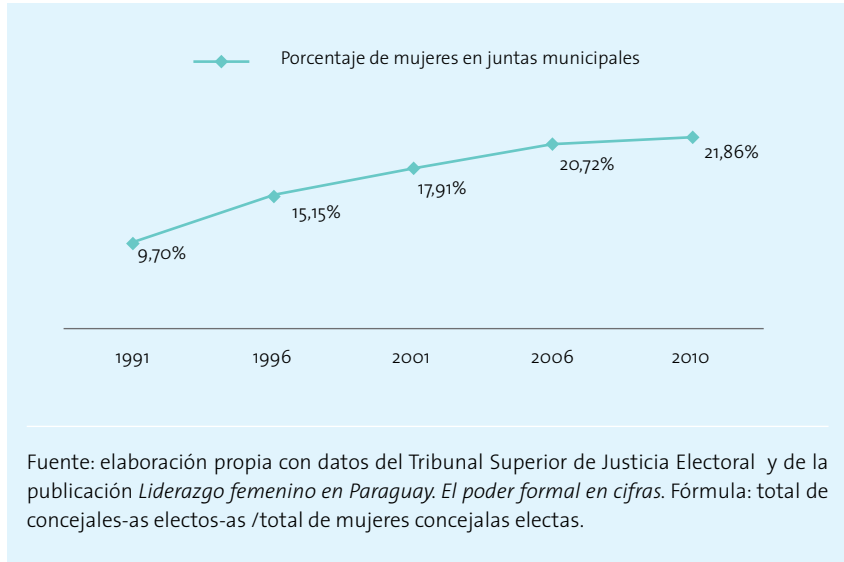
Las candidaturas de mujeres para las intendencias municipales tampoco han sido numerosas y oscilaron entre 8 y 10 % de todas las candidaturas.

### Gráfico 15 Comparación de mujeres candidatas y mujeres electas como intendentas



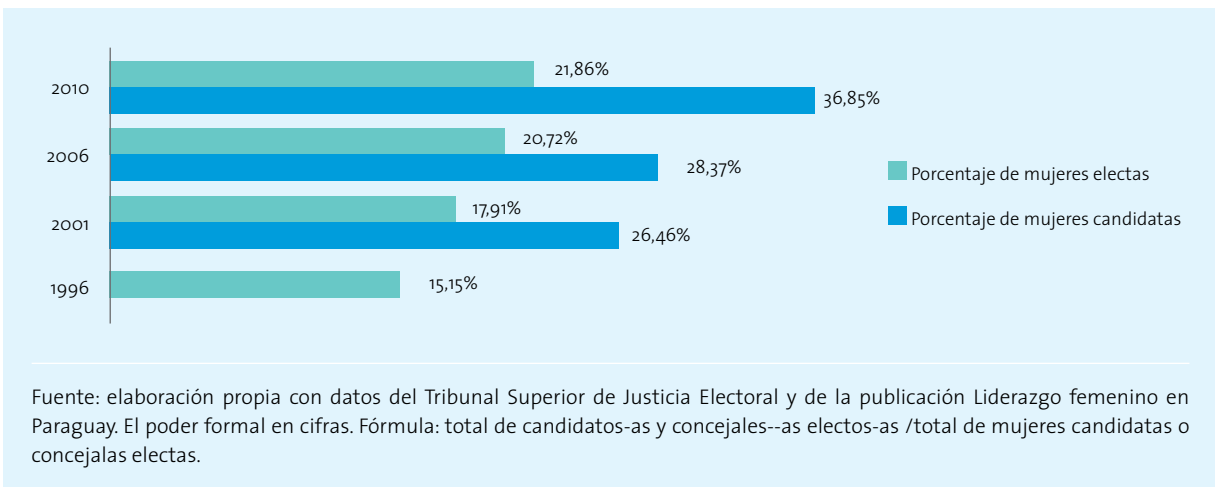
El porcentaje de mujeres concejales ha tenido un crecimiento sostenido a partir de las elecciones de 1991 y hoy, estas instancias de poder público son las que mayor porcentaje de mujeres tienen como integrantes en comparación con los demás organismos pluripersonales; alcanzan un 21,86% del total de concejales y concejales.

**Gráfico 16**  
**Evolución de porcentaje de mujeres en juntas municipales**



La comparación entre mujeres que se candidatatan y mujeres efectivamente electas en las Juntas Municipales indica que también en las instancias de poder local hay una brecha importante entre las mujeres candidatadas y las que acceden a los cargos.

**Gráfico 17**  
**Comparación de candidatas y electas en Juntas Municipales**



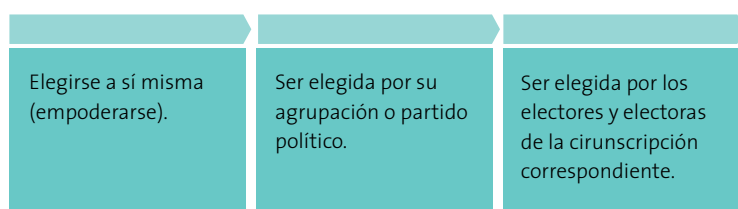
## Un lento camino

Los datos expuestos indican que el avance de las mujeres en los espacios de poder público, tanto a nivel nacional como a nivel subnacional, ha sido lento en Paraguay y en ninguno de los ámbitos se alcanza porcentajes cercanos al piso crítico del 30%. Los cargos unipersonales continúan siendo los de más difícil acceso para las mujeres y también los que atraen menos cantidad de ellas, lo que se evidencia en la escasez de candidaturas para estos cargos, comparativamente con las candidaturas para ámbitos de integración pluripersonal. Por otra parte, no hay diferencias muy importantes entre los niveles nacionales y subnacionales en los porcentajes de mujeres que presentan candidaturas y en los porcentajes de mujeres electas; los porcentajes de mujeres electas en los niveles municipales sobrepasan por muy escasos puntos porcentuales a los que corresponden a los niveles nacionales.

Lo anterior indica que debe analizarse a profundidad las razones por las cuales en los niveles locales, donde se presume que las mujeres tienen mayores posibilidades de conectarse con el poder político, no hay una notable mayor presencia de mujeres. Al respecto, Zub Centeno analiza “La cultura patriarcal y los niveles de presión y de exigencia en la gestión de las mujeres electas es una constante, lo que se refleja en el bajo índice de reelección de las mujeres intendentas”<sup>39</sup>.

Un dato revelador es el que muestra que el aumento de las candidaturas de mujeres ha avanzado mucho más rápidamente que el aumento de las mujeres electas, sobre todo en las postulaciones para cargos pluripersonales donde en general los porcentajes de mujeres candidatas han rondado el 40%, en tanto sólo la mitad de estas mujeres ha sido electa. En este marco es interesante identificar al menos tres momentos electorales por los que las personas deben pasar para acceder a un cargo de elección popular:

### Ilustración 1



Fuente: elaboración propia.

39 ZUB CENTENO, M., *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres, p. 38.

Elegirse a sí misma implica que la persona debe estar dispuesta a una candidatura y esto se refleja en su participación en una lista. Que una mujer decida candidatarse significa romper con mandatos para el género femenino, con siglos de subordinación, con la idea de abnegación de ser para los demás y no para sí. En síntesis significa animarse a querer, empoderarse.

Los porcentajes de mujeres candidatas, que han aumentado de manera importante desde hace dos décadas, indican que las mujeres sí se eligen, sí deciden ser candidatas; sin embargo, también resulta claro que sus decisiones apuntan con mucha mayor facilidad a las candidaturas pluripersonales y no a las candidaturas unipersonales en donde las postulaciones de mujeres no sobrepasan en general el 25% del total de candidatos/as y en algunos casos como el de las intendencias municipales no pasan el 10%. En su conjunto, los datos de las candidaturas de las mujeres en elevados porcentajes y el escaso porcentaje de electas indican que el problema principal para el acceso de las mujeres al poder político no se encuentra en reticencias de las mujeres a presentarse en las listas y es en las otras dos etapas donde hay que buscar los principales obstáculos para el acceso de las mujeres a los espacios de representación política.

El tránsito de candidatos/as a electos/as comprende múltiples pasos. Los primeros se producen a nivel de la agrupación política que presenta las candidaturas donde los movimientos internos deben proponer las candidaturas y posteriormente deben realizarse votaciones internas pues, de acuerdo al ordenamiento legal del país, las candidaturas presentadas por los partidos y movimientos deben oficializarse por voto directo al interior de los partidos. Este proceso abre dos momentos claves en los partidos políticos. Por una parte, el momento en que los movimientos internos eligen sus candidatos y candidatas y por otra parte, el momento de la votación dentro del partido.

La selección de candidaturas por parte de los movimientos internos de los partidos implica tanto una negociación como la expresión de la voluntad política de los liderazgos principales de los partidos. En el marco de la cultura política preponderante en el país, el aspecto financiero es uno de los que prevalece en muchos de los partidos políticos, con la exigencia de aportes de sumas importantes para ocupar los primeros lugares de las listas. Son estos los momentos en los que se producen las disputas más duras para los sitios en las listas y donde la capacidad negociadora y de fortaleza de las mujeres para la exigencia de espacios se pone a prueba.

Los movimientos internos compiten luego en votaciones directas. Esto convierte a las elecciones internas partidarias en procesos tan complejos y competitivos como las elecciones generales, sobre todo en los partidos con gran cantidad de afiliados/as. En estos partidos, la inversión en publicidad, logística y otros alcanza los niveles de las campañas generales y existen menores posibilidades de control de la proveniencia y el uso del dinero que se gasta en esos procesos electorales.

Los últimos pasos se relacionan ya con las campañas electorales a nivel general que comprenden otra serie de factores entre los que tienen un rol central

los aspectos relacionados a los estereotipos en la política, la importancia que los medios de comunicación conceden a las candidaturas de las mujeres, y los financieros. En efecto, la imagen de poder político continúa asociada a “lo masculino”, así como los temas macro de la política como las relaciones internacionales, la seguridad o la economía. Esto hace que cuando hay mujeres candidatas, en general, se restringe su participación desde los medios de comunicación a los considerados temas “de mujeres” apartándolas del considerado “gran debate político”. Con relación a los aspectos financieros, el escaso control de la proveniencia de fondos o de límites a los gastos y al tiempo de la propaganda electoral hace que los costos de las mismas sean exorbitantes, lo que afecta a las mujeres candidatas que en general cuentan con menos recursos.

Los porcentajes actuales de presencia de mujeres en los cargos electivos nacionales indican que se está muy lejos aún de la paridad y que las medidas y estrategias deben ser contundentes para que se pueda modificar una tendencia que si continúa a este ritmo, no permitirá la igualdad política a corto ni a mediano plazo. Indudablemente, los partidos políticos juegan aquí un rol central pues son los que en su seno definen las candidaturas y los que realizan las campañas electorales por sus candidatos y candidatas.

## Una participación emergente: las mujeres indígenas en la política

El análisis de la participación política de las mujeres en el país estaría incompleto sin una referencia a la emergente presencia de las mujeres indígenas en el ámbito político, entendido en este documento como el espacio de organización para el poder público establecido por el Estado nacional. Si este es un ámbito de por sí duro para las mujeres en general, para las mujeres indígenas es casi impermeable por ser además una esfera extraña tanto en términos de los códigos que se manejan para el ejercicio de los liderazgos -diferentes a las cosmovisiones de los pueblos indígenas que habitan el territorio-, como por los múltiples obstáculos estructurales y culturales que mantienen a las mujeres indígenas al margen del ejercicio pleno de la mayoría de sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La política constituye por tanto un ámbito nuevo para las mujeres indígenas y ellas lo expresan con claridad, como puede constatarse en el documento *Mujeres indígenas y política en Paraguay*<sup>40</sup>. A esto se suman las prácticas del clientelismo político – electoral, como las encerronas, los arrees, compra de cédula, todas ellas violatorias de

---

40 SOTO, C., *Mujeres indígenas y política en Paraguay*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios/FLOW. Disponible en <http://www.cde.org.py/publicacion/mujeres-indigenas-y-politica-en-paraguay>. [Consulta: 09.10.2015].



los derechos de las poblaciones indígenas en general, y que agravan la exclusión y discriminación de las mujeres indígenas.

Pese a las dificultades, las mujeres indígenas empezaron a candidatarse y a ser electas a cargos políticos, asumiendo y reivindicando sus pertenencias étnicas, a partir del presente siglo, cuando Susana Pintos, del pueblo Guaraní Occidental, fue electa como concejala de la ciudad de Mariscal Estigarribia en el año 2001<sup>41</sup>. En las últimas elecciones municipales fueron electas concejalas municipales indígenas en cuatro de los quince municipios chaqueños que conforman los tres departamentos de la Región Occidental del Paraguay, donde la población indígena es de un 33% como promedio. En las elecciones de 2013, si bien se presentó por primera vez en la historia política del país una lista de mujeres de cinco pueblos indígenas para la Junta Departamental del Departamento de Boquerón, y hubo candidatas indígenas al Senado y al Parlasur, todas por el Movimiento Kuña Pyrenda, ninguna fue electa<sup>42</sup>.

Los datos mencionados indican que si para las mujeres paraguayas el camino hacia la igualdad plena en la participación política aún es largo, para las mujeres indígenas tiene muchas más dificultades, por lo que las medidas que se piensen deben contemplar acciones específicas de impulso a las mujeres indígenas.

## Mujeres trans en la política paraguaya

El año 2015 es testigo de un hecho inédito en la política paraguaya, la explicitación de una lideresa trans de su intención de candidatarse a una diputación en las elecciones nacionales del año 2018<sup>43</sup>. Yren Rotela, presidenta de Panambí, la asociación de travestis, transexuales y transgéneros que trabaja demandando derechos desde el año 2007, expresó a medios de comunicación su intención de candidatarse, lo cual tuvo amplia repercusión en ámbitos nacionales e internacionales.

Si esta posibilidad se concreta, se incorporaría un elemento importante al debate sobre el derecho a la identidad de las personas trans -tema aún poco debatido en el ámbito nacional-, en el marco del debate sobre la participación política de las mujeres en el proceso electoral de 2018, sacudiendo la

---

41 En las elecciones de 1993 Tina Alvarenga había sido electa como concejala de la ciudad de Lambaré sin reivindicaciones de pertenencia étnica; posteriormente se convirtió en una de las lideresas más importantes del proceso de demandas por los derechos de las mujeres indígenas en Paraguay.

42 SOTO, C., *Mujeres indígenas y política en Paraguay*, cit. supra.

43 Ver informes de prensa del mes de marzo de 2015, como por ejemplo: <http://www.ultimahora.com/iren-rotela-la-transexual-que-quiere-ser-diputada-el-2018-n880102.html>. [Consulta: 09.10.2015].

conservadora política paraguaya en este aspecto, así como en la colocación en el escenario político de políticas públicas para la población travesti, transexual y transgénero, que hoy sufre discriminación, exclusión y violencia específica.

Sin embargo, por el momento no puede visualizarse aún una acción colectiva de mujeres trans con propuestas políticas y de representación, aunque este colectivo sí ha comenzado a producir conocimientos sobre una realidad de extrema marginación y falta de justicia<sup>44</sup>.

## Agenda de género en las campañas para las elecciones del 21 de abril del 2013

Si bien varios temas de la agenda de género han sido incorporados en los programas de gobierno de los principales sectores políticos que se presentaron a las elecciones de 2013, la visibilidad e importancia de los mismos en el proceso electoral no ha sido relevante, excepto por la colocación de varios de ellos por parte de mujeres que se han organizado como grupo político y que han diseñado un programa de gobierno contemplando la igualdad de género. La existencia del movimiento político Kuña Pyrenda, definido como socialista y feminista, con un programa de gobierno que contempla en sus propuestas programáticas aspectos referidos a la igualdad de género, pudo haber jugado el rol de masa crítica respecto de temas de género en las elecciones de 2013, lo que indujo en varias oportunidades a la referencia o preguntas de los medios de comunicación a los candidatos, forzando las consecuentes respuestas de los mismos sobre estos temas<sup>45</sup>.

En el siguiente cuadro puede verse un resumen de los posicionamientos de los tres sectores políticos con mayor presencia parlamentaria respecto de diferentes políticas de igualdad de género de acuerdo a las dimensiones establecidas en la CEDAW.

---

44 Ver por ejemplo la campaña “Nos matan y nadie va preso”. Disponible en: <http://www.panambi.org.py/> [http://informativomujer.org.py/cdeim\\_campanias/estas-una-priebea/](http://informativomujer.org.py/cdeim_campanias/estas-una-priebea/), [Consulta: 10.10.2015] y <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/lanzan-campana-que-denuncia-crimenes-contra-la-poblacion-trans-634556.html>. [Consulta: 30.05.2015]. Ver también MORAGAS, M., SZOKOL, E., *Olvidadas hasta en la muerte*, Asunción: Panambí, 2014.

45 Ver: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, *Informe final. Elecciones Generales: Paraguay*, 21 de abril de 2013, p. 30.

**Tabla 7**

Posiciones sobre algunas políticas de igualdad de género					
Dimensión CEDAW	Variable	Contenido	ANR	PLRA	Frete Guasu
Medidas de política	Políticas públicas de género en los programas de gobierno	Políticas específicas o transversales de género explicitadas en los programas de gobierno	“Equidad de género” como tema transversal en el Programa ÑANE PARAGUAY Visión Social y Económica del País. Plan de Gobierno .Ejes estratégicos	Equidad de género como eje transversal y políticas específicas en los ámbitos de trabajo, seguridad, salud, educación, tenencia de tierra. en AGENDA DE GOBIERNO 2013 – 2018. Alianza Paraguay Alegre	Políticas específicas en los ámbitos de trabajo, salud, educación, reforma agraria, cuidados en Programa de Gobierno “Con el pueblo siempre – TAPE GUAZU”
Vida política y pública.	Paridad o cuotas	Posición sobre Paridad o aumento de presencia de mujeres en espacios de poder	Referentes masculinos se expresan en oposición, mujeres candidatas que se refieren al tema se expresan favorablemente	No hay menciones explícitas por parte de referentes masculinos, mujeres candidatas que se refiere n al tema se expresan favorablemente	Referentes masculinos y femeninos se expresan favorablemente
Salud	Derechos sexuales y reproductivos	Posición sobre legalización/despenalización del aborto	Candidatos y candidatas se expresan en contra	Candidatos y candidatas se expresan en contra	Posiciones a favor, en contra y ambiguas
		Posición sobre programas de educación sexual	Referentes masculinos y femeninos se expresan a favor	Candidatos y candidatas se expresan a favor	Candidatos y candidatas se expresan a favor
Matrimonio y familia	Derechos GLBT	Posición sobre unión entre personas del mismo sexo	Candidatos se expresan en contra	Candidatos expresan en contra o con ambigüedad	Candidatos y candidatas se expresan a favor o con ambigüedad
Igualdad en el empleo	Tareas de cuidado	Políticas de corresponsabilidad familiar	No hay posicionamientos claros	No hay posicionamientos claros	Posicionamientos a favor de la igualdad del empleo doméstico

Fuente: datos relevados para la investigación publicada en. SOTO, C., SCHVARTZMAN, G., Las mujeres y la política en Paraguay. Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en las mujeres, Asunción: Centro de Documentación y Estudios / FLOW, 2014.

En general, las mujeres candidatas se han referido a los temas de igualdad de género o los han apoyado; es el caso de la igualdad legal del empleo doméstico, la corresponsabilidad en los cuidados, la lucha contra la trata de mujeres. La igualdad del empleo doméstico tuvo una importante visibilidad durante la campaña realizado por las trabajadoras domésticas organizadas apoyadas por diversas organizaciones y por la colocación del mismo por parte de mujeres feministas que compitieron en las elecciones. No ha ocurrido lo mismo con los temas más difíciles como la despenalización del aborto o la unión legal entre personas del mismo sexo que, en general, no han tenido apoyo por parte de hombres ni de mujeres candidatos/as. A continuación puede verse un cuadro con las posiciones de mujeres candidatas sobre diversas políticas públicas de igualdad de género.

**Tabla 8**

Políticas de género planteadas en la campaña electoral 2013			
Política de género mencionada	Propuesta o expresión específica	Medio de comunicación	Candidata
Participación política y laboral de las mujeres	“Trabajar en la participación de la mujer en la política. Aumentar 50% por elección (nacional y municipal) ” “Paridad en los espacios electivos y por concurso en las instituciones públicas”	UH impreso – 08/04/13	Mercedes Canese/Candidata a Diputada de Asunción N°1 por el FG
	“Acceso igualitario a las actividades laborales (cargos y salarios)”	UH impreso – 08/04/13	Karina Rodríguez /Candidata a Diputada N° 1 de Asunción por Avanza País
	“...la equidad de género, principalmente respecto a la lucha por mayores espacios para las mujeres en el poder”	ABC – 03/03/13	Gabriela Schvartzman/ Candidata a diputada N° 1 por Asunción. Kuña Pyrenda
Trata de personas	“Enfatizar la lucha contra la trata de personas”	UH impreso – 08/04/13	Fabiola Oviedo/Candidata a Diputada N°1 por Asunción - UNACE
	“Trabajar en el combate contra la trata”		Cinthy Tarrago/Candidata N°1 a Diputada por Asunción - ANR
Cuidados/ Trabajo doméstico	La principal preocupación, y en donde coincidieron la mayoría de ellas, apunta a la necesidad de potenciar una ley que pueda proteger a las trabajadoras domésticas, en lo que respecta a la seguridad social (seguro médico, mejoras salariales y jubilación).  Igualmente, remarcaron que si ingresan al Congreso apuntalarán a la formación de guarderías en las instituciones educativas y en las empresas	UH impreso – 08/04/13	Candidatas a Diputadas por Asunción: Cinthia Tarragó, Karina Rodríguez, Mercedes Canese, Gabriela Schvartzman, Rosa Vacheta, Fabiola Oviedo.

Fuente: Datos relevados para la investigación publicada en SOTO, C., SCHVARTZMAN, G., . *Las mujeres y la política en Paraguay. Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en las mujeres*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios / FLOW, 2014.

## El sistema electoral vigente, la ley de cuotas: problemas y desafíos

Dieter Nohlen define a los sistemas electorales como al conjunto de “reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”<sup>46</sup>. Ello implica los principios que rigen a un sistema electoral determinado, los tipos de sistemas electorales y los elementos técnicos que lo conforman, principalmente la distribución de las circunscripciones electorales, las formas de las candidaturas, la modalidad del voto y las fórmulas de conversión de votos en escaños<sup>47</sup>.

El sistema político paraguayo comprende a nivel nacional un Poder Ejecutivo cuya titularidad es ejercida por un/a presidente/ quien es electo/as en elecciones nacionales que se realizan cada 5 años, sin posibilidades de reelección. Le acompaña un/a vicepresidente/a que se elige conjuntamente con el presidente en una chapa por mayoría simple de votos, en primera vuelta. El Poder Legislativo comprende un Congreso bicameral, con una Cámara Alta o Senado con 45 integrantes y una Cámara de Diputados o Cámara Baja integrada por 80 diputados/as distribuidos/as entre los 17 departamentos y la capital. El país se divide políticamente en 17 departamentos y la capital Asunción. Los gobiernos departamentales son ejercidos por un/a gobernador/a y una Junta Departamental electos/as en las mismas elecciones que eligen las autoridades nacionales. Los municipios son las unidades geopolíticas más pequeñas con autonomía política y eligen un/a intendente/a y una Junta Municipal. Los municipios tienen además autarquía, es decir, recaudan sus propios recursos a través de varias fuentes, entre las cuales el impuesto inmobiliario es la más importante. Reciben además algunas transferencias de fondos del tesoro específicas como los royalties producidos por las entidades binacionales de electricidad.

El sistema electoral paraguayo es de representación proporcional y comprende hasta la fecha un sistema de votación de listas cerradas y bloqueadas, en circunscripciones que van de grandes –senado nacional– a pequeñas –listas de diputados departamentales–.

---

46 NOHLEN, D., et al, (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Universidad de Heidelberg, International IDEA, IIDH/CAPEL y Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 295.

47 *Idem*.

**Tabla 9**

Número de bancas de diputados/as por departamento	
CAPITAL	8
CONCEPCION	3
SAN PEDRO	5
CORDILLERA	4
GUAIRA	3
CAAGUAZU	6
CAAZAPA	2
ITAPUA	6
MISIONES	2
PARAGUARI	4
ALTO PARANA	8
CENTRAL	19
ÑEEMBUCU	2
AMAMBAY	2
CANINDEYU	2
PDTE. HAYES	2
ALTO PARAGUAY	1
BOQUERON	1
<b>Total diputado/as</b>	<b>80</b>

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el año 2012 fue aprobada una modificación de la legislación electoral que desbloquea las listas, no obstante, su aplicación fue postergada inicialmente para las elecciones municipales del año 2015 y posteriormente, en octubre de 2014, se volvió a posponer su aplicación, esta vez sin fecha, por supuesta inaplicabilidad.

Cargo	Formas de candidaturas y modalidad del voto	Número de escaños	Tipo de circunscripción	Conversión de voto en escaños/
Presidencia y Vicepresidencia	Chapa con ambas candidaturas	1 Presidente 1 Vicepresidente	Uninominal grande única nacional	Mayoría simple
Cámara de Senadores	Lista cerrada y bloqueada	45	Plurinominal grande única nacional	Proporcional D'Hondt
Cámara de Diputados	Lista cerrada y bloqueada	80	Plurinominal con 18 circunscripciones departamentales mayoritariamente pequeñas y medianas	Proporcional D'Hont
Diputaciones al Parlamento	Lista cerrada y bloqueada	18	Plurinominal grande única	Proporcional D'Hondt
Gobernador/a	Individual	17- 1 Gobernador/a por departamento	Uninominal con 17 circunscripciones, una por cada departamento.	Mayoría simple
Junta Departamental	Lista cerrada y bloqueada	17 Juntas Departamentales con 7 a 21 escaños cada una.	Plurinominal con 17 circunscripciones, 1 por cada departamento	Proporcional D'Hondt
Intendente	Individual	238 Intendentes/as	Uninominal 238 circunscripciones-1 por cada municipio o distrito.	Mayoría simple
Junta Municipal	Lista cerrada y bloqueada	238 Juntas Municipales, con 12 a 24 escaños cada una	Plurinominal con 238 circunscripciones, 1 por cada municipio	Proporcional D'Hondt

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el marco de la estructura vigente del sistema electoral paraguayo, en el Código Electoral de 1996 se estableció la cuota de participación obligatoria de mujeres en un porcentaje del 20% para las listas primarias. Esta cuota se aplicó hasta ahora en el contexto de un sistema de listas cerradas, y con escaso control de su cumplimiento por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral. El porcentaje no ha podido ser modificado hasta la fecha y si bien es posible inferir que ha tenido efecto en la mayor incorporación de mujeres como candidatas, no existen los monitoreos necesarios durante los procesos electorales que permitan controlar el cumplimiento en todas las localidades del país y por parte de todos los grupos políticos que se presentan a elecciones; de hecho, no se conocen sanciones por incumplimiento de este artículo. De acuerdo a lo que establece el Código Electoral, las listas no deberían ser inscriptas si existe un incumplimiento de este artículo, pero no hay registro de rechazo de listas por esta razón.

La mayoría de los partidos políticos paraguayos cuentan con cuotas internas que van del 20% a la paridad. Cinco partidos tenían establecida la paridad antes de las elecciones de 2013, el Partido UNACE, el Partido País Solidario, el Partido Frente Amplio, el Partido Independientes en Acción y el Partido Participación

Ciudadana. En el año 2015, dos partidos más han establecido la paridad, el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido del Movimiento al Socialismo.

El establecimiento de las listas desbloqueadas puede tener un impacto importante a la hora del debate sobre las cuotas de participación femenina dado que los diversos estudios muestran que es en los sistemas con listas cerradas y bloqueadas donde mejores resultados pueden tener las medidas afirmativas. Sin embargo, si tomamos como referencia países de la región, observamos que el establecimiento de mecanismos diferentes a las listas cerradas no ha sido obstáculo para la instalación de la paridad dado que en general las reglas se aplican a las candidaturas que deben ser presentadas por los partidos políticos y coloca, en consecuencia, a la vista de los electores y electoras un menú de candidatos y candidatas en pie de igualdad.

## Otras acciones afirmativas para el impulso a la participación política de las mujeres

La formación de mujeres candidatas o pre candidatas ha sido una apuesta importante de los sectores que apoyan la mayor presencia de mujeres en la política. Desde numerosos proyectos, las redes de mujeres, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de cooperación internacional se han abocado a la realización de cursos, seminarios y debates de formación sobre varios aspectos que hacen a la participación política de las mujeres. No ha ocurrido lo mismo con otros aspectos que podrían impulsar una mayor presencia femenina en este ámbito, como los referidos a las finanzas y a la comunicación.

Entre los aspectos financieros que podrían abordarse se encuentran los relativos al financiamiento específico a las candidaturas de mujeres, ya sea por vía de normas electorales que incentiven a los partidos políticos a presentar mujeres o penalicen su escasa presencia, o por vía de mecanismos que busquen financiamiento para mujeres candidatas como el caso de “Emily’s List”<sup>48</sup>.

Con relación a los medios de comunicación, algunas de las vías explorables podrían ser el establecimiento de espacios específicos para las candidaturas de las mujeres en las propagandas electorales o los incentivos a los medios de comunicación para promover dichas candidaturas.

Indudablemente, el aspecto que juega un rol central para el establecimiento o no de las medidas de promoción de las mujeres para su participación política es el cultural. La posibilidad de lograr apoyo tiene como sustento indispensable

---

48 *Emily’s List* es una iniciativa de recaudación de dinero para mujeres candidatas que apoyan la libre decisión de las mujeres sobre su fertilidad y la incorporación de la igualdad en la Constitución norteamericana por medio de una enmienda. Pertenecen al Partido Demócrata.



una opinión pública favorable a la necesidad de una mejor representación de las mujeres en la política. En tanto exista un pensamiento dominante que considere que los procesos electorales por sí solos determinan quién tiene condiciones de acceder al poder político, se vuelve más difícil lograr los apoyos para estos mecanismos que tienen como base entender la presencia de las mujeres en el poder político como un elemento central de la democracia.





# 5

## AMÉRICA LATINA Y EL PARAGUAY EN CAMINO A LA PARIDAD

# AMÉRICA LATINA Y EL PARAGUAY EN CAMINO A LA PARIDAD

## Liderazgo político latinoamericano

América Latina y el Caribe Hispano se encuentran en la ruta hacia la paridad, estableciendo las disposiciones legislativas correspondientes para que ese objetivo sea posible; siete de los diecinueve países ya la han consagrado en sus leyes y/o constituciones. Sólo tres países aún no han incorporado medidas afirmativas uno de los cuales es Cuba, el país de la región con segunda mejor representación de mujeres en su asamblea legislativa.

En países como Costa Rica el propio organismo electoral se plantea cómo hacer que mujeres de sectores hoy absolutamente subrepresentados puedan lograr el acceso mediante mecanismos que no necesitan ser necesariamente cuotas, pero que sirvan para avanzar. En el mismo país, el descenso en el porcentaje de mujeres en las pasadas elecciones, –las primeras con ley de paridad–, constituyó un tema de gran trascendencia en el debate político y dio lugar a análisis periodísticos y académicos.

Lo más interesante son los saltos que van dando los países. Las democracias latinoamericanas necesitan fortalecerse y, sin duda alguna, un elemento de prestigio es la inclusión de mujeres. Pero además la democracia paritaria muestra que es posible considerar los problemas y las propuestas de una mitad de la población que hasta hace tres décadas estaba excluida de la toma de decisiones y de la representación política. Así el continente con peor distribución de la riqueza muestra su capacidad de modificarse a sí mismo con una lección de inclusión en la democracia.

Esa inclusión se ve en distintos sistemas electorales. Por ejemplo, las investigaciones mostraban anteriormente que las cuotas funcionaban bien solo cuando había listas cerradas y bloqueadas. Pero la experiencia del Ecuador y también de Honduras nos demuestran que aún con listas abiertas, las cuotas más altas y especialmente con paridad, posibilitan dar un salto notable en el aumento de la participación de mujeres en la representación política. En efecto, Ecuador ocupa el octavo lugar en el mundo y el tercero en América Latina y el Caribe Hispano en representación de mujeres, con un 41,6%, inmediatamente

después de Bolivia y Cuba<sup>49</sup>. El análisis indica también que las disposiciones de cuotas y paridad deben estar bien pensadas en la regulación de los sistemas electorales; de otra manera, sucede que 30% de cuota en el Brasil no llega al 10% de representación de mujeres, mientras que con la misma cuota en la Argentina es casi el 40% de representación de las mismas.

## El camino de la representación política de las mujeres en Paraguay ¿un sendero hacia la democracia paritaria?

Las posibilidades de impulsar la demanda de paridad política en Paraguay se relacionan necesariamente con los ritmos del avance de la representación política de las mujeres. Reconocer que los mecanismos impulsados hasta ahora han sido insuficientes para superar el rezago nacional en la presencia de mujeres en el poder político, y sobre todo para acelerar el logro de la igualdad, es indispensable para comprender que estamos ante un momento en que debe propiciarse una vuelta de tuerca. Este giro debe también abarcar las demandas de participación política de mujeres de colectivos para los que se suman las desventajas, como son las mujeres de los pueblos indígenas y de manera mucho más incipiente, de mujeres trans.

En este marco, la paridad como horizonte tiene una ventaja conceptual clara pues no parte de una demanda de aumento de la participación política de las mujeres, sino de una exigencia de reconocimiento del equilibrio necesario para dar cuenta de las necesidades de mujeres y hombres en las políticas públicas, y de la diversidad existente en cada uno de estos universos. Es así que el establecimiento de la paridad como exigencia coloca a todos los sectores que buscan la representación política ante la necesidad de pensar en la igualdad que debe existir en el momento de tomar las decisiones que competen a toda la sociedad, es decir, las decisiones políticas y, en ese sentido, se trata en realidad de una reconceptualización de la democracia que ya no apunta sólo a la inclusión de las mujeres como grupo minoritario que debe luchar por espacios, sino a reflejar la composición de la sociedad, o mejor dicho, de la ciudadanía en los órganos de poder representativo.

La propuesta de paridad tiene además una ventaja práctica indudable. Se trata de una medida definitiva y no temporal. Su establecimiento resuelve el reconocimiento del derecho de las mujeres a gobernar en condiciones de igualdad y permite orientar la mirada hacia la calidad de la representación femenina, hacia las políticas públicas que efectivamente pueden mejorar las vidas de las

---

49 Información disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.  
[Consulta: 09.10.2015].

mujeres y a la capacidad de las mujeres que acceden a los espacios de poder para impulsarlas e implementarlas.

La apuesta a la paridad pareciera ser el salto necesario para la salida de un ritmo cansino en el derecho de las mujeres a decidir lo que sucede en el país, y también para pensar la democracia con todos sus contenidos en un momento en el que aún continúan débiles los acuerdos sociales luego del último quiebre y de una historia política que nunca estuvo exenta de rupturas.

Es difícil aceptar que el Paraguay se encuentra entre los países que han avanzado muy poco en este siglo. Muy lejos quedó la dinámica creativa y con grandes conquistas de la primera década democrática (1989 – 1999). Pero así como fue posible avanzar en normas de convivencia democrática, aún con todas las fragilidades, es posible dar un salto nuevamente mediante la adopción de la paridad, dando cumplimiento de esa manera a la Constitución de 1992.

Ciertamente el debate sobre la paridad está en sus inicios, pero es cierto también que existen elementos para recuperar una positiva historia de alianzas entre mujeres de diversos sectores políticos, no porque existan coincidencias plenas sobre diversos aspectos de la vida social y política del país, ni por vinculaciones afectivas, sino porque esas alianzas son necesarias. Así como es necesario además que el debate sea abordado con sistematicidad y que sea sostenible en un plazo más largo.

Si bien existe una propuesta de modificación del Código Electoral para establecer la paridad en el Congreso Nacional<sup>50</sup>, no se ha movido más ni tratado en plenaria. Con este antecedente, en el proceso emprendido por las mujeres parlamentarias con diversos apoyos durante el año 2014, se ha elaborado un anteproyecto de ley sobre Paridad Democrática, en un proceso participativo de parlamentarias y mujeres políticas de diversos sectores; el mismo será presentado al Parlamento nacional en el año 2016 según los acuerdos definidos entre organizaciones y mujeres políticas reunidas en el Grupo impulsor de la paridad<sup>51</sup>. El anteproyecto ha sido trabajado considerando su aplicación con listas cerradas y bloqueadas, como en caso de que se mantenga o amplíe el desbloqueo de listas.

De algo debe servirnos, e influir positivamente, la presencia de mujeres como presidentas de sus países en la región del Cono Sur volviendo asidua la presencia femenina en el poder político. Sin duda alguna ayuda a romper estereotipos sexistas. Ciertamente el cambio cultural democrático es fundamental. Pero hay señales internas muy positivas. De hecho, observadores/as

---

50 Este anteproyecto fue presentado en el año 2008 por la bancada del Partido Patria Querida.

51 El Grupo impulsor de la paridad ha sido constituido en el año 2014 y forman parte del mismo mujeres políticas de diversos grupos, políticas en forma personal o a través de sus organizaciones, redes como la Red de Mujeres Municipales, la Red de Mujeres Políticas y el Parlamento Mujer, con el apoyo del Centro de Documentación y Estudios, Decidamos y ONU Mujeres.

internacionales<sup>52</sup> han señalado que la presencia del Movimiento Kuña Pyrenda, feminista y socialista, que no llegó a obtener ningún escaño, dio impulso a las mujeres de otras opciones políticas y obligó a la inclusión de debates hasta entonces postergados o ausentes.

Condiciones internas del país de mucha movilización y reclamos ante las escasas respuestas de la política a los problemas pueden volver la mirada hacia las razones por las cuales nos encontramos aún muy lejos de la posibilidad de mayor protagonismo de las mujeres en la política, y quizás abran una ventana de oportunidades que permita pensar en posibilidades de instalar la demanda de paridad con fuerza en el presente periodo legislativo.

Las ventanas están abiertas, estamos produciendo conocimientos y acercándonos nuevamente, seguramente por ahora es la HORA DE AVANZAR.

---

52 Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe final. Elecciones Generales: Paraguay, 21 de abril de 2013, p. 30.







# 6

## CONCLUSIONES

# CONCLUSIONES

La paridad aparece como horizonte de futuro mejor y una forma concreta de cumplir con los principios de igualdad y de no discriminación entre hombres y mujeres, consagrados tanto en la Constitución Nacional, como en los principales tratados de derechos humanos ratificados por el Paraguay y que por lo tanto, son de cumplimiento obligatorio.

Sin embargo, la sólida base constitucional y convencional no se ha convertido en mandato efectivo, de manera tal que el país ha recibido, de manera reiterada, recomendaciones de órganos de tratado para la aplicación de mecanismos eficaces y efectivos para cumplir con los principios constitucionales y obligaciones internacionales.

Cada conquista de derechos del movimiento feminista, amplio de mujeres y específicamente de las mujeres políticas en el Paraguay, ha sido extremadamente difícil, sobre todo en materia de participación política. Fue el último país del continente en consagrar el voto de las mujeres (1961) y el que tiene la cuota más baja del Cono Sur, con un 20% obligatorio para las elecciones internas y primarias, persistente desde 1996.

La revisión del proceso histórico muestra un ritmo muy irregular entre periodos de lucha, logros y estancamientos. Entre 1901 y 1961 las sufragistas lucharon por el voto de las mujeres, es decir por sus derechos políticos, hasta su obtención. A ello siguió un periodo de estancamiento hasta 1988. El contexto de democratización abierto en febrero de 1989 fue el de grandes conquistas legales e institucionales. A partir de 2003 se produce un nuevo estancamiento y aparentemente el 2014 abrió un nuevo periodo de dinamización de las demandas y de rearticulación. En este periodo, se empiezan a visibilizar además las demandas de participación política de las mujeres indígenas y de manera incipiente, mujeres trans.

Notablemente, el contexto subregional no ha impactado de manera suficiente en la sociedad y la institucionalidad paraguaya, ya que de los cinco países del Cono Sur, tres cuentan con mujeres en la Presidencia de la República, con lo que el Paraguay está inserto en la subregión con mayor densidad de mujeres en el cargo político más alto. Sin embargo, de entre éstos países solo la Argentina se encuentra entre los países de alta representación parlamentaria de mujeres, mientras que Chile, Uruguay y Paraguay son de representación media y el Brasil de representación baja.

Las mujeres tienden a candidatarse más a cargos para órganos de composición colectiva que para cargos unipersonales. Esto se hace evidente al comparar el persistente crecimiento de candidaturas para ambas Cámaras del Congreso y para las concejalías municipales y departamentales, en tanto que han disminuido drásticamente las candidaturas a la presidencia y vice presidencia de la

República y se ha mantenido en un 15% aproximadamente las candidaturas a gobernaciones departamentales. Ello a pesar de contar con paridad tanto en el padrón electoral nacional como en las afiliaciones a los partidos políticos.

Ha habido un crecimiento lento y persistente de inclusión de mujeres en los legislativos, logrando que las Juntas Municipales y el Senado estén integrados por poco más que 20% de mujeres y la Cámara de Diputados por un 15%. Ello indica un liderazgo de mujeres que ha logrado superar la muy baja cuota mínima de participación de mujeres de 20% de candidaturas para las primarias y las internas de los partidos políticos.

Estratégicamente, todas las conquistas legales y de políticas públicas de las mujeres se han dado cuando se produjo una articulación entre las mujeres políticas, las feministas, las activistas del movimiento amplio de mujeres y algunas instituciones. La ruptura o las carreras solitarias han sido sinónimo de rechazo de las propuestas de derechos de las mujeres, aunque fuesen muy justas.

# MEDIDAS NECESARIAS Y RUTA HACIA LA IGUALDAD EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL PARAGUAY

Para consolidar el proceso de participación igualitaria de las mujeres en la política, para hacer efectiva la igualdad sustantiva y a igualdad de resultados en el ámbito político, se precisa:

- Hacer visible la violación a la Constitución Nacional y a la Convención CEDAW por el mantenimiento de medidas que se han convertido en restrictivas a la igualdad en la representación política, como es la cuota mínima del 20% de mujeres candidatas en las elecciones primarias e internas de los partidos y movimientos políticos.
- Desarrollar los argumentos imprescindibles para demostrar que la paridad es la mejor manera de dar cumplimiento a los artículos 48, 46 y 117 de la Constitución Nacional.
- Conforme a lo que muestra la experiencia de éxitos, es clave lograr una propuesta consensuada entre las mujeres parlamentarias, las mujeres políticas, las feministas, las integrantes del movimiento amplio de mujeres, la cooperación internacional -muy especialmente de ONU Mujeres y de la CIM-, las académicas, las periodistas, el Ministerio de la Mujer, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, las organizaciones de derechos humanos. Es fundamental además identificar a mujeres clave en cada organización e institución para sumarlas al proyecto de igualdad política, así como el apoyo y la participación activa, si fuese posible, de los hombres democráticos que entienden que la paridad en la participación política es una manera de fortalecer la democracia representativa en el Paraguay.
- Convertir a la discriminación de las mujeres en la participación y representación política en un tema relevante para la opinión pública. Para esto

es imprescindible un buen acceso a medios de comunicación y un uso adecuado de las redes sociales.

- Formular un proyecto de ley de paridad, adecuado al sistema electoral, elaborado participativamente con excelencia técnica, que logre el apoyo de las principales actoras del proceso.
- Expandir el debate sobre la paridad a todo el país y en todos los espacios de poder político y social de modo que el reclamo se eleve desde diversos ámbitos.
- Realizar un proceso importante de incidencia en ambas Cámaras del Congreso.
- Contar con una ruta que explicita los pasos y la división de tareas y las maneras de incluir a las personas, muy especialmente a las mujeres que quieren y pueden participar, así como a las mujeres de sectores históricamente excluidos que se encuentran con procesos emergentes de participación política
- Como el contexto subregional es favorable, trabajar conjuntamente con las mujeres que están luchando por los mismos objetivos en los países del Cono Sur y si se pudiera, en los de toda América Latina y países de habla hispana.
- No cansarse nunca de convocar, explicar, reformular, visibilizar, articular, sumar, debatir.



# BIBLIOGRAFÍA

## Fuentes doctrinales

- BAREIRO, L., CANO, T., COLAZO, C., "Participación política de las mujeres en 1989", *Mujeres en el año del cambio*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 1990.
- BAREIRO, L., SOTO, C., MONTE, M., *Alquimistas. Documentos para otra historia de las mujeres*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 1993.
- BAREIRO, L., MOLINA, N., *Igualdad, democracia y ciudadanía*. Mar del Plata, 1994.
- BAREIRO, L., SOTO, C., *Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras* Asunción: Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 1997.
- BAREIRO, L., TORRES GARCÍA, I., *Igualdad para una democracia incluyente*, San José: IIDH, 2009.
- BAREIRO, L.; SOTO, L., *La hora de la igualdad sustantiva*, México: ONU Mujeres México y ONU Mujeres Regional, 2015. En proceso de edición.
- BAREIRO, L., et al, *El costo de la libertad. Asesinato y heridas en la plaza del marzo paraguayo*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 1999.
- COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY, *Plataforma política feminista* Asunción: CMP, 1998.
- MARX, J., et al, *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.
- MONTE DE LÓPEZ MOREIRA, M., BARERIRO, L., SOTO, C., *al fin ciudadanas: 1961-2011, 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 2011.
- MORAGAS, M., SZOKOL, E., *Olvidadas hasta en la muerte*, Asunción: Panambí, 2014.
- NOHLEN, D., et al, (comp) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Universidad de Heidelberg, International IDEA, IIDH/CAPEL y Fondo de Cultura Económica, 2007.
- SOTO, L., SCHVARTZMAN, G., *Las mujeres y la política en Paraguay ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueve la política en las mujeres?* Asunción: Centro de Documentación y Estudios / FLOW, 2014.

SOTO, L., *Mujeres indígenas y política en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios / FLOW, 2014.

VILLANUEVA FLORES, R., "El derecho a la participación política ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la Igualdad", *Igualdad para una democracia incluyente*, San José: IIDH, 2009.

YORE, P., COLAZO, C., *Al rescate de nuestra historia*. Asunción: Red de Mujeres Políticas, 2001.

ZUB CENTENO, M., *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres, 2015.

## Fuentes normativas

Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992.

Ley 834/96, Código Electoral Paraguayo.

## Decisiones de órganos internacionales:

CEDAW, Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto de Argentina, adoptadas por el Comité en su 584 sesión, CEDAW/C/SR.584, 16 de agosto de 2002.

CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Uruguay, CEDAW/C/URY/CO/7, 14 de noviembre de 2008.

CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Argentina, CEDAW/C/ARG/CO/6, 16 de agosto de 2010.

CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Paraguay, CEDAW/C/PRY/CO/6, 8 de noviembre de 2011.

CEDAW, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Brasil, CEDAW/C/BRA/CO/7, 23 de marzo de 2012.

CEDAW, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53o periodo de sesiones (1o a 19 de octubre de 2012), CEDAW/C/CHL/CO/5-6, 12 de noviembre de 2012.



## Sitios web:

*Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay.* Disponible en: <http://tsje.gov.py>. [Consulta 12.10.2015].

*Women in National Parliament. Inter-Parliament Union.* Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>. [Consulta 12.10.2015].

*Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe 1995-2001.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4332/indice.htm>. [Consulta 12.10.2015].

Consenso de Quito. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>. [Consulta 12.10.2015].

*Committee on the Elimination of Discrimination against Women.* Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>. [Consulta 12.10.2015].

*Panambi.* Asociación de Travestis, Transexuales y Transgénero. [Consulta 12.10.2015]. Disponible en: <http://www.panambi.org.py/>. [Consulta 12.10.2015].

*Campaña: Nos matan y nadie va preso.* IM. Informativo Mujer. [http://informativomujer.org.py/cdeim\\_campanias/esta-es-una-prieba/](http://informativomujer.org.py/cdeim_campanias/esta-es-una-prieba/). [Consulta 12.10.2015].

*Lanzan campaña que denuncia crímenes contra la población trans.* ABC Color. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/lanzan-campana-que-denuncia-crimenes-contra-la-poblacion-trans-634556.html>. [Consulta 12.10.2015].

*Discurso de Dilma Rousseff.* Infolatam: Información y análisis de América Latina. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/09/22/discurso-de-dilma-rousseff-en-la-apertura-de-sesiones-de-la-onu/>. [Consulta 12.10.2015].

*Discurso de Michelle Bachelett: Sin la mujer no se puede salir de la pobreza. Economía y negocios online.* Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=19631>. [Consulta 12.10.2015].

*Discurso de Cristina Fernández.* Presidencia de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/2949>. [Consulta 12.10.2015].





**ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como defensora mundial de mujeres y niñas, ONU Mujeres fue establecida para acelerar el progreso que conllevará a mejorar las condiciones de vida de las mujeres y para responder a las necesidades que enfrentan en el mundo.**

ONU Mujeres apoya a los Estados Miembros de las Naciones Unidas en el establecimiento de normas internacionales para lograr la igualdad de género y trabaja con los gobiernos y la sociedad civil en la creación de leyes, políticas, programas y servicios necesarios para implementar dichas normas. También respalda la participación igualitaria de las mujeres en todos los aspectos de la vida, enfocándose en cinco áreas prioritarias: el incremento del liderazgo y de la participación de las mujeres; la eliminación de la violencia contra las mujeres; la participación de las mujeres en todos los procesos de paz y seguridad; el aumento del empoderamiento económico de las mujeres; y la incorporación de la igualdad de género como elemento central de la planificación del desarrollo y del presupuesto nacional. ONU Mujeres también coordina y promueve el trabajo del sistema de las Naciones Unidas para alcanzar la igualdad de género.



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad  
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

Mcal. López esq. Saraví  
Edificio Naciones Unidas – Asunción  
Teléfono: (595 21) 611 -980