

LA CIUDADANÍA POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL DEBATE PÚBLICO

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES



El debate público y político respecto a la necesidad de más mujeres en cargos de decisión estuvo más presente que nunca durante el 2018; los compromisos electorales, la alta participación de mujeres en las elecciones internas y generales, y el debate sobre la “Ley de Paridad Democrática” hacen más visible la imperiosa necesidad de adoptar mecanismos legales para garantizar una participación igualitaria de mujeres y hombres en cargos de decisión pública y política.

Marcella Zub Centeno
RED DE MUJERES DEL SUR

INTRODUCCIÓN

El 2018 fue un año difícil para la ciudadanía política de las mujeres. No solamente ocuparon los lugares marginales de las listas en las elecciones generales, sino también lograron menos escaños y sufrieron reveses en el proceso de aprobación de la “Ley de Paridad Democrática”. A pesar de este escenario, el debate público y político respecto a la necesidad de más mujeres en cargos de decisión estuvo más presente que nunca; la democratización de los espacios –y hasta del escenario público– se vio comprometido con la pregunta: ¿Dónde están las mujeres?

El presente artículo presenta información actualizada sobre los resultados electorales de las elecciones generales 2018, respecto a la participación de las mujeres. Igualmente, relata de manera sucinta el proceso legislativo que siguió el proyecto de ley de Paridad Democrática, aprobado finalmente por la Cámara de Diputados, pero vacío de contenido, para terminar exponiendo algunas de las razones por las cuales el presidente fundó su veto.

MARCO LEGAL

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la igualdad de las personas (arts. 46, 47 y 48). En el marco de un Estado social de derecho (art. 1), se aspira a que la igualdad sea “real y efectiva”, asumiendo el Estado la obligación de adoptar medidas para allanar los obstáculos que impidan el goce de la igualdad. En el marco de los derechos políticos, el art. 117 señala que:

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.

El único mecanismo de acción positiva en la legislación nacional se encuentra en el inciso r del art. 32 del Código Electoral, que dispone una cuota mínima del 20% de mujeres en las listas internas de candidaturas a cargos pluripersonales, en los partidos y movimientos políticos. Cabe señalar, sin embargo, que los estatutos partidarios muchas veces contemplan porcentajes superiores, como los de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que fijan estatutariamente un porcentaje mínimo de mujeres

del 33%. La cuota no solamente es una de las más bajas de la región, sino también ineficiente, pues se aplica únicamente en las candidaturas internas partidarias y muchas veces, en vez de aplicar la cuota estatutaria, los partidos aplican estrictamente el mínimo legal establecido en el Código.

La violencia política contra las mujeres está contemplada en Ley N.º 5777/16 “De Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”. Esta forma de violencia no está tipificada en el ámbito penal, pero se reconoce como una violencia que impide el acceso pleno y el goce efectivo de los derechos políticos¹ y compromete a las autoridades públicas a adoptar medidas para prevenirla, disminuirla y erradicarla.

ELECCIONES GENERALES 2018: ¿Y LAS MUJERES?

Las internas partidarias

Las elecciones internas de todos los partidos y movimientos políticos se realizaron de manera simultánea el 17 de diciembre de 2017. La Dirección de Políticas de Género del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) llevó adelante, por primera vez, una observación electoral sobre la participación política de las mujeres en cuatro colegios electorales de la Capital y dos en General Bruguez. A partir de esta muestra, se constató que el 64% de las mesas electorales están conformadas por mujeres, frente un 35% de hombres, y en el 72% de dichas mesas, las mujeres eran la máxima autoridad, es decir, eran presidentas de mesa, frente a un 28% de hombres. Como veedoras, las mujeres también superaron a los hombres con un 61% frente al 39%. En el informe final de esta observación electoral se señala:

Con estas observaciones, es visto que la responsabilidad de la custodia y recepción del voto popular recae en gran medida en las manos de las mujeres paraguayas, con su activa participación en los procesos de votación y que los partidos políticos, depositan su confianza en las mismas.²

La información de la Observación electoral confirma la fuerte presencia y participación de las mujeres en el proceso electoral interno, que se repite en las nacionales. Las mujeres participan, acompañan y custodian los votos de los candidatos, reproduciendo en cierta medida las mismas labores que hacen en

1 **Violencia política.** Es la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley (inc. h, art. 6, Ley N.º 5777/16).

2 Tribunal Superior de Justicia Electoral. *Elecciones primeras 2017. Observación electoral.* Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2017/diciembre/2017-participacion_politica_mujer.pdf.

el ámbito privado, invisibles y subvaloradas pero claves para el funcionamiento de los partidos y del proceso electoral.

Las candidaturas y la elección de las mujeres

Para las Elecciones Generales 2018, el padrón electoral estuvo compuesto por un 49% de mujeres frente a un 51% de hombres, participando el 61,4% de las personas empadronadas (no se cuenta aún con datos desagregados por sexo). En términos de candidaturas, el 39% de las listas estuvieron compuestas por mujeres, frente a un 61% de hombres. Del total de cargos en disputa, las mujeres solamente lograron quedarse con el 18%, frente al 82% de los cargos en donde resultaron electos los hombres (Cuadro 1).

Cuadro 1. Número y porcentaje de candidaturas y de elección, por sexo. Elecciones 2018

Titulares y suplentes	Candidaturas		Elección		%
	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	
Mujeres	6.031	39%	143	18%	2,30%
Hombres	9.566	61%	639	82%	6,70%
Total	15.597	100%	782	100%	-

Fuente: Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

Los datos presentados muestran así que mientras se elige una mujer entre cada 42 candidatas, se elige un hombre entre cada 14 candidatos.

Cuadro 2. Número y porcentaje de candidaturas y elección, titulares y suplentes, por sexo y cargo. Elecciones 2018

Cargo y número de bancas	Candidaturas				Elección			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje
1 presidente y 1 vicepresidente	19	95%	1	5%	2	100%	0	0%
45 senadores	1.278	59%	897	41%	63	84%	12	16%
18 parlamentarios del Mercosur	602	59%	415	41%	31	86%	5	14%
80 diputados	2.157	63%	1.250	37%	132	82%	28	18%
17 gobernadores	111	91%	11	9%	17	100%	0	0%
246 Junta Departamental	5.388	61%	3.457	39%	394	80%	98	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

En dupla presidencial solamente hubo una mujer candidata a la vicepresidencia por el Partido del Movimiento Patriótico Popular, porcentaje bastante inferior a elecciones anteriores que desde el 2003 mantenían –al menos– más del 20% de candidatas. No hubo en 2018 ninguna mujer como candidata a la Presidencia de la República. En las candidaturas a Gobernaciones también se mostró un retroceso con relación a las elecciones anteriores (en 2003 hubo 8,8% de candidatas, en 2008 un 11,7% y en 2013 un 13,2%) y como resultado de esto, no hay ninguna mujer gobernadora durante el periodo 2018-2023 (Cuadro 2).

En la Cámara de Senadores, de 29 listas únicamente 5 estaban encabezadas por mujeres, y de estas solamente una resultó electa como cabeza de lista. En la Cámara de Diputados se presentaron 760 listas, de las cuales solo 46 estuvieron encabezadas por mujeres, lo que representa apenas el 6%³. Los resultados en el Congreso, por lo tanto, no podían ser diferentes, se perdió una banca en el Senado y el porcentaje de mujeres quedó igual en la Cámara de Diputados. Sin embargo, cabe aclarar que ante la negativa del presidente del Congreso de tomar juramento al expresidente Nicanor Duarte Frutos, terminó jurando nuevamente la senadora Mirta Gusinky, y en la Cámara de Diputados ocurrió un

3 Misión de Observación Electoral - Paraguay 2018. Unión Europea. Declaración Preliminar. Disponible en <https://www.decidamos.org.py/www/component/k2/item/2144-mision-de-observacion-electoral-ue-elecciones-py-2018-informe-preliminar>.

hecho similar, ante la destitución del diputado Ulises Quintana, pasó a jurar su suplente, la diputada Rocío Abed de Zacarías. Con esto, el porcentaje de mujeres en el Congreso aumentó levemente, fruto en realidad de los vaivenes políticos y el azar, de lo contrario, se hubiese tenido un leve retroceso por primera vez en democracia.

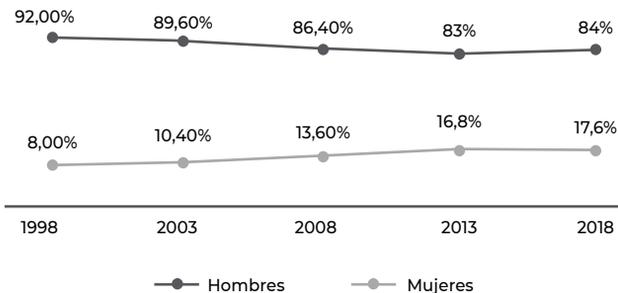
Cuadro 3. Número y porcentaje de elección por cargo y sexo, titulares. Elecciones 2018

Cargo y número de bancas		Titular elección			
		Hombres		Mujeres	
Cargo	N.º de bancas	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje
presidente y vicepresidente	2	2	100%	0	0%
senadores	45	37	82%	8	18%
parlamentarios del Mercosur	18	15	83%	3	17%
diputados	80	68	85%	12	15%
gobernadores	17	17	100%	0	0%
Junta Departamental	246	197	80%	49	20%
Total de bancas	408	336	82%	72	18%

Fuente: Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

De un total de 408 bancas de titulares en disputa para las elecciones generales de 2018, solamente el 18% de ellas fueron ocupadas por mujeres (Cuadro 3).

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres y hombres titulares, ambas Cámaras del Congreso por período electoral. Años 1998 - 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSJE.

En los otros cargos, como en el Parlamento del Mercosur, el porcentaje de mujeres electas desde las Elecciones 2008 no supera el 17% que son apenas 3 de las 18 bancas. Y en las Juntas Departamentales hubo un leve aumento de 16,7% de las elecciones anteriores, al 20% actual.

Conclusiones de las misiones de observación electoral

Para las elecciones generales 2018 el Estado recibió –al menos– dos misiones de observación. Los informes finales realizaron una serie de recomendaciones al Estado, entre ellas las siguientes en materia de participación de las mujeres:

La Misión de Observación de la Organización de Estados Americanos (OEA) señala:

La Misión recomienda aumentar el porcentaje mínimo actualmente vigente de la cuota de género y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías en la igualdad de resultados. La aprobación del proyecto de paridad en el Senado, actualmente en debate en la Cámara de Diputados, abre una importante posibilidad de mejora en las condiciones equitativas de la oferta electoral y del acceso a la representación de las mujeres⁴.

Por su parte, la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) recomienda:

Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas⁵.

El informe también indica que:

Las declaraciones de los candidatos, particularmente del presidente, desalentando las reclamaciones de equidad no contribuyen a la promoción de la igualdad de oportunidades en el derecho a presentarse a las elecciones. Además, los movimientos y grupos de mujeres que abogan por la igualdad son frecuentemente estigmatizados y a menudo objeto de insultos y comentarios denigrantes. La igualdad de derechos políticos y la participación en la vida pública de hombres y mujeres es uno de los principios para la or-

4 OEA (2018). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay*. Disponible en www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-MOE-Paraguay-2018.pdf.

5 UE (2018). *Misión de Observación Electoral de la Unión Europea - Paraguay. Informe Final Elecciones Generales 2018*. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/moeuepy2018_informefinal_esp.pdf.

ganización de elecciones creíbles a los cuales Paraguay se ha comprometido al ratificar en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en 1987⁶.

LEY DE PARIDAD SIN PARIDAD

En el informe del 2017 se explicaron las razones, el contenido y el proceso de elaboración del proyecto de ley de Paridad Democrática presentado el 8 de marzo de 2016. El 2018 fue un año clave, pues se realizó el estudio y el tratamiento del proyecto por parte de ambas cámaras del Congreso⁷.

Dos años después de su presentación, el 8 de marzo, el proyecto entró en el orden del día y fue objeto de discusión en la Cámara de Senadores, siendo aprobado con modificaciones con 32 de votos a favor, 6 por el rechazo y 7 abstenciones. Así, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados que tenía tres meses para pronunciarse sobre el mismo. Las comisiones lo estudiaron, pero no dictaminaron, y los diputados fueron postergando su estudio. Ante la inminencia de la sanción ficta (la aprobación del proyecto conforme la versión enviada por la Cámara de Senadores), se llamó a una sesión extraordinaria para el 12 de junio al único efecto de rechazar el proyecto. Es así que la mayoría de los congresistas que estaban a favor de la ley no asistieron, pero sí lograron el quórum legal quienes se opusieron y, con una aplastante mayoría de 45 votos frente a 4, se aprobó una modificación presentada sobre tablas –es decir, en el momento– por el diputado Bernardo Villalba. En dicha sesión, los argumentos falaces, las mentiras y los prejuicios de todo tipo abundaron, principalmente expuestos por el entonces diputado José María Ibáñez y la exdiputada Olga Ferreira⁸.

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados en realidad apuntaban a vaciar de contenido el proyecto. Con el nombre de “Ley de Paridad Democrática” el proyecto de tres artículos mencionaba la realización de campañas de concienciación, programa de capacitación y la distribución del aporte anual del Estado para la capacitación de las mujeres, sin ningún tipo de medida legal

6 UE (2018). *MOE UE Paraguay 2018: Informe preliminar - Elecciones bien administradas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral en un país pendiente de reformas institucionales profundas*. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43437/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar---elecciones-bien-administradas-por-el-tribunal_es.

7 Todo el proceso legislativo puede ser consultado en Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/h06491>.

8 ABC Color, 12 de junio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/concienciacion-por-paridad-1711763.html>; Última Hora, 14 de junio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/la-ley-paridad-n1300213.html>; Resumen de Noticias, 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2018/06/12/hombres-buscaran-cambio-de-sexo-con-ley-de-paridad-sostiene-ibanez/>.

o mecanismo que efectivamente apuntara a aumentar la representación de mujeres en cargos de decisión.

El proyecto volvió con dichas modificaciones a la Cámara de Senadores que lo estudió el 6 de septiembre de este año, ratificando su sanción inicial con 23 votos a favor, 4 por el rechazo, 9 abstenciones y 9 ausencias. Con esta decisión, la Cámara de Senadores restituyó el contenido del proyecto de ley, incorporando la paridad y la alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidaturas internas en los partidos políticos, además de la conformación paritaria del gabinete presidencial, entre otras medidas. Sin embargo, la Cámara de Diputados, en la sesión del 10 de octubre pasado, volvió a ratificarse en su versión de la ley de paridad, vaciada de contenido, con 54 votos en contra, 14 por la aprobación versión senado y 7 abstenciones. Al ser la Cámara de Diputados la última instancia como Cámara revisora, el proyecto fue aprobado conforme los términos de esta última y pasó al Ejecutivo para su promulgación⁹.

El Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD) solicitó al presidente de la República que vetara la versión aprobada finalmente por la Cámara de Diputados, ya que no cumplía con los objetivos propuestos y no proponía ningún mecanismo para aumentar la representación política y finalmente concretar el principio de igualdad establecido en el artículo 48 de la Constitución Nacional. En el uso de sus facultades constitucionales, el presidente Mario Abdo Benítez, el 8 de noviembre de 2018, a través del Decreto N.º 596, objetó totalmente la ley remitida. La fundamentación del veto señala, entre otras cosas:

Que los artículos constitucionales precedentes son claros al reconocer que la igualdad entre hombres y mujeres debe ir más allá de lo formal o normativo, y que esta implica una obligación de remover los obstáculos y generar los mecanismos adecuados para hacer realidad la igualdad, es decir, para que la igualdad pase de una dimensión formal, a una dimensión sustantiva o material, real y efectiva, como señala el texto constitucional y de esta manera lograr que las mujeres puedan ejercer sus derechos a plenitud en todos los ámbitos. (...)

Que, por todo esto, resulta pertinente realizar una objeción total sobre el Proyecto de Ley N.º 6201/2018 “De Paridad Democrática” por resultar incoherente entre el objeto del mismo y su contenido.

9 Line Bareiro fue entrevistada al respecto. Disponible en www.ultimahora.com/la-camara-diputados-sanciona-una-ley-paridad-paridad-n2773536.html.

Que se agrega además que, los actos normativos deben reunir ciertas características para que los mismos sean eficaces, por lo que resulta importante que la forma y el contenido puedan garantizar la funcionalidad de la misma, puesto que la norma, así como se encuentra establecida, se desvía de lo sustantivo contemplado en el objeto, por lo que promulgarla carecería de utilidad (...).

El presidente fundamenta su objeción total a la ley aprobada teniendo como base la Constitución Nacional, la Ley N.º 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la Plataforma de Acción de Beijing y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo N.º 5 que propone lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

El veto presidencial es clave, pues el mismo no solamente se opone a una ley vacía de contenido, sino que también lo fundamenta de una manera excepcional para entender la real necesidad de adoptar mecanismos legales para incrementar la participación política de las mujeres. Esta posición también resulta clave pues, a lo largo del proceso de discusión de la ley de paridad, grupos antiderechos y fundamentalistas han desinformado respecto al contenido del proyecto vinculándolo al aborto, al matrimonio igualitario, a la identidad de género y hasta a la pedofilia¹⁰. En realidad, han hecho fácil el trabajo a un grupo de legisladores que no quieren perder sus privilegios y no están dispuestos a abordar los problemas que afectan no solo a la mitad de la población paraguaya, sino a la propia democracia.

RECOMENDACIONES

- Aprobar mecanismos legales que garanticen la participación paritaria de mujeres y hombres en cargos de elección y decisión popular.
- Desarrollar investigaciones y profundizar en los estudios de la violencia política contra las mujeres, conforme la Ley N.º 5777/16 y adoptar protocolos y/o disposiciones reglamentarias al interior de los partidos políticos respecto al acoso y la violencia política.

¹⁰ Argumentos refutando esas falacias han sido expuestos en varios medios de prensa. Por ejemplo: Última Hora, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/en-paraguay-han-generado-muchos-miedos-detras-la-ley-paridad-n2705026.html>; Diario Hoy, 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/ley-de-paridad-genera-division-se-desea-instalar-un-totalitarismo-de-genero>; ADN Digital, Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/ley-paridad-las-apuradas-aprobaron-nuevo-proyecto/>.

BIBLIOGRAFÍA

- OEA (2018). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay*. Disponible en www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-MOE-Paraguay-2018.pdf.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. *Elecciones primarias 2017. Observación electoral*. Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2017/diciembre/2017-participacion_politica_mujer.pdf.
- UE (2018). *MOE UE Paraguay 2018: Informe preliminar - Elecciones bien administradas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral en un país pendiente de reformas institucionales profundas*. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43437/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar—elecciones-bien-administradas-por-el-tribunal_es.
- UE (2018). *Misión de Observación Electoral de la Unión Europea - Paraguay. Informe Final Elecciones Generales 2018*. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/moeuepy2018_informefinal_esp.pdf.