

# Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación: análisis de la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay

*Hernán Pablo Toppi*

## Introducción<sup>1</sup>

Los siglos XIX y XX fueron testigos de la democratización de la representación, proceso que involucró una doble expansión de los derechos políticos: por un lado, de las élites a las masas, por el otro, de los hombres a las mujeres. Esta última ampliación implicó la generación de una aparente igualdad en términos políticos, pues la universalidad de los derechos ya no involucraba únicamente a los hombres. Sin embargo, en la práctica, la igualdad legal tuvo limitaciones, ya que las mujeres, de manera individual y como grupo, encontraron dificultades para acceder a los cargos de elección popular y de designación política; éstas han tenido un origen cultural gracias a la posición de los sectores que sostenían que la política era una actividad masculina así como implicaciones prácticas para las mujeres en lo que respecta a las posibilidades de tener una carrera política ascendente.

Frente a dicho escenario se desarrolló una alternativa de solución: la aprobación e implementación de medidas de acción afirmativa –como las cuotas de género– o la adopción de reglas de paridad. Estas medidas establecen un piso mínimo de participación de mujeres que los partidos deben respetar en sus listas de candidaturas con el fin de incrementar su presencia en los cargos legislativos. Ahora bien, la incorporación de una medida de acción

<sup>1</sup> Quiero agradecer a Line Bareiro, Mariana Caminotti, Tomáš Došek, Liliana Rocío Duarte Recalde, Flavia Freidenberg y Marcos Pérez Talía por la ayuda en diferentes fases de esta investigación. Por supuesto, ninguno de ellos es responsable por errores u omisiones que pudieran existir en este texto.

afirmativa no significa *per se* que, automáticamente, las mujeres tendrán mayor representación.

En concordancia con investigaciones previas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2006; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Archenti y Tula, 2010, 2014; Bareiro y Soto, 2015; Caminotti y Freidenberg, 2016), este trabajo sostendrá que el diseño electoral de género es un eslabón fundamental para el logro de una mayor representación política en igualdad entre hombres y mujeres. En este marco, Paraguay ofrece un escenario propicio para analizar las vicisitudes que enfrenta la implementación de las cuotas de género y cómo opera su diseño específico sobre la representación de las mujeres.

Paraguay ha experimentado cierto crecimiento en la participación política de las mujeres en las últimas décadas, pero este aumento no ha sido suficiente para colocar al país en el grupo de vanguardia en la región (Bareiro y Soto, 2015: 35). Como lo mostrará este capítulo, la legislación electoral de género tiene características que dificultan esta meta: 1) una cuota baja (20%); 2) un mandato de posición laxo (una mujer cada cinco lugares en la lista); 3) la normativa sólo es aplicable en las elecciones internas de los partidos, quedando sin regulación legal la conformación de las listas para la elección general; 4) sin sanciones fuertes por el incumplimiento de la cuota. Esta legislación se emplea tanto en la arena nacional como en la subnacional y el objetivo de este capítulo es explorar el modo en que dichas reglas funcionan en relación a las Juntas Departamentales en dos elecciones: las de 2008 y 2013.<sup>2</sup>

El argumento es que el nivel de representación femenina se encuentra limitado por la existencia de un triple filtro que, en gran parte, se relaciona con el diseño legal de las cuotas. Se trata de un triple filtro en materia (1) *legal*, dado por una cuota baja con mandato de posición laxo que deja dosis de discrecionalidad en la ubicación de las candidatas en las listas; (2) *partidario*, debido a que las cuotas sólo son aplicables a las elecciones internas, con lo cual los partidos pueden no considerarlas en su lista final; y (3) *electoral*, pues no todas las

<sup>2</sup> El estudio de estas dos elecciones tiene dos razones. La primera de ellas es el acceso a los datos utilizados en el análisis, es decir, a la conformación por sexos no sólo de las Juntas Departamentales, sino de todas las listas de candidaturas de los partidos que obtuvieron representación a nivel departamental. En segundo lugar, el estudio de ambas elecciones permite ofrecer una comparación entre escenarios heterogéneos; esto no se refiere, únicamente, a una evaluación comparativa de lo sucedido en los diferentes departamentos, sino también a lo acontecido al interior de cada uno de ellos en ambas elecciones (aspecto que no podría ser presentado en caso de centrarnos en una sola elección).

mujeres candidatas pasarán a ser representantes de manera automática. Los dos primeros aspectos –vinculados a una debilidad en la legislación– y el tercero –relacionado con un proceso natural en toda transformación de votos en cargos– llevan a que los filtros en la representación de las mujeres sean elevados. El análisis de las elecciones a las Juntas Departamentales permite evidenciar el impacto de estos distintos filtros en la configuración de las listas y la representación de las mujeres en los diferentes departamentos de Paraguay.

En las dos elecciones estudiadas hay una importante disparidad en los porcentajes mínimos y máximos de mujeres en las listas de los partidos que obtuvieron representación legislativa (de 0 a 50%). En la mayoría de las listas con presencia femenina, las posiciones ocupadas por las candidatas tendieron a ser las menos competitivas. En cuanto a la presencia efectiva de mujeres en las Juntas Departamentales, los valores alcanzados van de 5 a 33%. En 2008, sólo ocho de 17 departamentos alcanzaron o superaron 20% de mujeres en la arena representativa. En 2013, sólo lo hicieron cinco departamentos. Estos datos dan cuenta del impacto de los tres filtros mencionados sobre la representación de las mujeres.

La estructura del texto es la siguiente. Primero, se presenta una discusión teórica sobre el objetivo de las cuotas de género y los factores que permiten su adecuada implementación. Segundo, se examinan las características institucionales de la legislación de cuotas para la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay, y se argumenta la existencia de un triple filtro (legal, partidario y electoral) para la representación femenina. Tercero, se presenta el análisis empírico de las elecciones en los departamentos en 2008 y 2013. Finalmente, se extraen algunas conclusiones a partir de la experiencia paraguaya para identificar los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política en el ámbito subnacional.

## Cuotas de género: objetivo y claves para su éxito

La necesidad de introducir medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género, surge allí donde se busca resolver un problema de representación que tiene origen político y cultural. La subrepresentación de las mujeres es un

problema político porque, a pesar de contar con derechos políticos-electorales legales, ellas experimentan una mayor dificultad que los hombres en los procesos de selección de candidaturas y en el acceso a los cargos de representación popular. Además, es un problema cultural, pues esta situación implica que, en los hechos, la política es pensada como una actividad de hombres, lo cual evidencia una contradicción con uno de los principios básicos de la democracia: la igualdad en los derechos políticos (derecho al voto y a aspirar a transformarse en representante). De este modo, y parafraseando a Archenti (2000), en estos casos la igualdad de género termina siendo formal –establecida por la ley–, pero no real –en la práctica continúa la desigualdad–. Con las cuotas se busca disminuir la brecha representativa imponiendo un umbral mínimo de mujeres en las candidaturas (Hola, Veloso y Ruiz, 2002; Ríos Tobar y Villar, 2006).

¿Qué significa, en la práctica, introducir cuotas de género en los mecanismos de nominación de las candidaturas? Como se indica desde la literatura comparada (Peschard, 2002; Krook, 2005; Marx, Borner y Caminotti, 2007; Caminotti y Freidenberg, 2016), existen diferentes tipos de cuotas. En primer lugar, los *escaños reservados* implican la existencia de bancas parlamentarias reservadas para mujeres que no pueden ser disputadas por hombres. Por su parte, las *cuotas legislativas* establecen un porcentaje mínimo de mujeres que debe incorporarse en las listas, o un porcentaje mínimo y máximo de ambos géneros, por medio de leyes nacionales o de un artículo constitucional. Finalmente, las *cuotas voluntarias o partidarias* son diseñadas e introducidas por los propios partidos políticos en sus estatutos internos.

La mera introducción de cuotas de género no significa que automáticamente la presencia de mujeres se incrementará en la arena representativa. Para que este objetivo se concrete es importante que se combinen diferentes elementos del sistema electoral y diseño institucional de las cuotas (Htun y Jones, 2002; Schwindt-Bayer, 2006; Archenti y Tula, 2010, 2014; Caminotti y Freidenberg, 2016). Éstos tienen que ver con:

- *El diseño de las leyes de cuota.* Para favorecer la elección de mujeres, las cuotas deben ser de aplicación obligatoria, contar con un piso mínimo de candidaturas y un mandato de posición que asegure la ubicación de mujeres en posiciones con posibilidades de salir elegidas. Además, el

impacto de las cuotas es más fuerte cuando su alcance no se limita a la lista de titulares, sino también a la de suplentes, y no existen válvulas de escape que permitan a los partidos evadir la legislación, habiendo sanciones fuertes hacia aquellos que no cumplan con lo que indica la norma. Estas excepciones pueden surgir, por ejemplo, con métodos de selección internos de candidaturas en distritos uninominales que sean señalados como oportunidades para no cumplir con las normas.<sup>3</sup>

- *Las estructura del voto.* Las listas cerradas y bloqueadas favorecen la introducción de mandatos de posición que garanticen posiciones competitivas para las mujeres en las listas, evitando su ubicación simbólica en lugares sin posibilidades de elección.
- *El tamaño (o magnitud) del distrito donde se compite.* Un sistema electoral proporcional, con magnitudes medianas a grandes, favorece la elección de mujeres. La razón es simple: a mayor cantidad de cargos en juego, mayor es la probabilidad de que más mujeres sean electas (siempre y cuando exista un porcentaje mínimo y un mandato de posición claramente definido y competitivo).
- *Sanciones por el incumplimiento de la cuota.* La presencia de mecanismos de sanción ante el incumplimiento de la cuota, tales como la no oficialización de las candidaturas, las multas económicas o el no registro, suelen ser incentivos para que los partidos cumplan con la normativa establecida.
- *Los procedimientos de selección de candidatos al interior de los partidos.* La participación de las mujeres puede incrementarse en la medida en que los partidos, al momento de diseñar las listas, no manifiesten un comportamiento minimalista en el cumplimiento de las cuotas o de que existan exigencias específicas que complementen la normativa de cuotas exigida para las elecciones generales.

Estas diversas dimensiones son importantes para un buen desempeño de las cuotas. Un marco de aplicación contrario tiende a llevar a un escenario donde, a pesar de la existencia de la normativa, su efecto sobre la representación de las mujeres termina siendo bajo o nulo.

<sup>3</sup> Para profundizar esta idea se recomienda la lectura de Caminotti y Freidenberg (2016) así como Freidenberg y Lajas García (2017).

## Cuotas de género y acceso de mujeres a las Juntas Departamentales en Paraguay

Esta sección tiene tres objetivos. Primero, se describe la legislación de cuotas establecida en Paraguay que, a diferencia del resto de los países de la región, sólo es aplicable a las elecciones internas de los partidos y no a las elecciones generales (Freidenberg y Lajas García, 2017); segundo, se presentan las características institucionales de las Juntas Departamentales; y, finalmente, se argumenta que la combinación de condiciones que surgen del diseño electoral implican un triple filtro que perjudica el acceso de las mujeres a puestos representativos en el nivel subnacional.

### *Ley de Cuota para las elecciones internas de los partidos*

El Artículo 32 del *Código Electoral* paraguayo (ley 834 de 1996) establece la introducción de las cuotas de género en el país. En este sentido, se instruye a los partidos políticos a promover la participación femenina en cargos electivos en un porcentaje no inferior al 20%; se precisa que en los cuerpos colegiados la postulación interna de las candidatas deberá darse a razón de una mujer por cada cinco lugares en la lista (1/5) y que, siempre que se cumpla la proporción planteada, las candidatas se pueden ubicar en cualquier orden y no hay un mandato de posición preciso para ello. De esta manera, el partido queda en libertad de fijar el orden de las candidaturas. Finalmente, los partidos, movimientos o alianzas que no cumplan con las indicaciones serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales respectivos.

A partir de lo señalado, se pueden destacar tres aspectos que juegan en contra del buen desempeño de las cuotas. Primero, la legislación sólo regula la competencia intrapartidaria y no la competencia general por los cargos de representación popular. Segundo, existe un bajo piso mínimo (20%) y un mandato de posición laxo (una mujer cada cinco lugares en las listas). Tercero, los partidos conservan un amplio grado de libertad para decidir dónde ubicar a las mujeres candidatas.

### *Magnitud de distritos en las Juntas Departamentales*

Paraguay es un país unitario, pero políticamente descentralizado. El país se encuentra dividido en 17 departamentos donde se eligen un gobernador y una Junta Departamental con un mandato de cinco años. Si bien todas las Juntas Departamentales son electas bajo la misma fórmula electoral (representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas),<sup>4</sup> difieren en la magnitud de los distritos (con un mínimo de siete y un máximo de 21 miembros titulares, e igual número de suplentes).<sup>5</sup>

En la tabla 1 se presenta el nombre de cada departamento, el tamaño de su Junta Departamental (en 2008 y 2013) y su clasificación en medianos y grandes. De acuerdo con Nohlen (1993), una circunscripción pequeña es aquella donde existe entre uno y cinco cargos en competencia; en una circunscripción mediana, la cantidad de cargos en juego va de seis a 10; mientras que una circunscripción grande cuenta con más de 10 cargos a repartir.

**Tabla 1. Magnitud de distrito de las Juntas Departamentales (2008-2013)**

<i>Departamento</i>	<i>Magnitud de distrito (cantidad de bancas en juego)</i>	<i>Clasificación según tamaño</i>
1. Concepción	11 (2008); 12 (2013)	<i>Grande</i>
2. San Pedro	15 (2008); 18 (2013)	<i>Grande</i>
3. Cordillera	15 (2008); 16 (2013)	<i>Grande</i>
4. Guaira	12 (2008); 13 (2013)	<i>Grande</i>
5. Caaguazú	19 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
6. Caazapá	10 (2008); 11 (2013)	<i>Mediana en 2008 y Grande en 2013</i>
7. Itapúa	20 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
8. Misiones	9 (2008); 10 (2013)	<i>Mediana</i>
9. Paraguari	14 (2008); 15 (2013)	<i>Grande</i>
10. Alto Paraná	21 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
11. Central	21 (2008); 21 (2013)	<i>Grande</i>
12. Ñeembucú	8 (2008); 8 (2013)	<i>Mediana</i>
13. Amambay	8 (2008); 9 (2013)	<i>Mediana</i>
14. Canindeyú	9 (2008); 10 (2013)	<i>Mediana</i>
15. Presidente Hayes	8 (2008); 8 (2013)	<i>Mediana</i>
16. Alto Paraguay	7 (2008); 7 (2013)	<i>Mediana</i>
17. Boquerón	7 (2008); 7 (2013)	<i>Mediana</i>

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

<sup>4</sup> Artículo 258 del *Código Electoral*, Ley 834/96.

<sup>5</sup> Artículo 11 de la *Carta Orgánica del Gobierno Departamental*, Ley 426/94. Para determinar la cantidad de representantes, la normativa indica que se tomará como referencia el padrón electoral en cada departamento.

### *Combinación de factores que implican un triple filtro para las mujeres*

Las características de la legislación de cuotas de género en los procesos de selección de candidaturas a nivel subnacional y el sistema electoral general para los cargos de las Juntas Departamentales provocan un triple filtro que dificulta el acceso de mujeres a los cargos de representación popular.

#### *El filtro legal*

La legislación electoral establece una cuota pequeña, 20%, de mujeres en las listas internas de candidaturas que luego se presentarán en la elección general. Ahora bien, tomando como referencia los últimos tres censos nacionales (1992, 2002 y 2012), se observa que la población es muy similar en cuanto a su composición por sexos (alrededor de 50% de mujeres y hombres).<sup>6</sup> En este sentido, Bareiro y Soto (2015) señalan que si bien la Constitución promueve la igualdad entre hombres y mujeres, la Ley 834/96 establece una normativa que está muy por debajo de la igualdad existente en términos poblacionales. Como lo plantean las autoras, a pesar de la existencia de un escenario de igualdad de género, la cuota se reduce a una quinta parte de mujeres en relación con los hombres (Bareiro y Soto, 2015: 36-37), lo que hace que el porcentaje establecido como cuota sea bajo y poco representativo de la población que se pretende equiparar en la integración de los cargos.

Otra perspectiva desde la cual se sostiene el argumento del bajo nivel de la cuota establecida es la comparación con la región. Paraguay es el país latinoamericano con cuotas de género que no son para la elección general, sino para las elecciones internas y donde, además, las cuotas tienen el piso mínimo más bajo. Esta situación se diferencia de los demás países que cuentan con reglas para la elección general y donde además las cuotas son mucho más altas como en Brasil, El Salvador o Colombia que se ubican en 30% de cuota, o de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicara-

<sup>6</sup> Los datos de los últimos tres censos desarrollados en Paraguay arrojan la información siguiente: 1992 (50.23% de hombres y 49.77% de mujeres); 2002 (50.42% de hombres y 49.58% de mujeres); 2012 (50.5% de hombres y 49.5% de mujeres). Véase Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

gua que han establecido 50% (paridad) de candidaturas de mujeres y hombres a los cargos de representación popular en la elección general.<sup>7</sup>

El mandato de posición es otro componente del filtro legal que dificulta la elección de mujeres. La legislación puntualiza que la ubicación de las mujeres en las listas debe darse a razón de 1/5 (una candidata cada cinco lugares). Sin embargo, como se mencionó, no señala en qué lugar específico se las debe encontrar en dicho quinteto, permitiendo que desde el partido se conserve un marco de libre interpretación para determinarlo (Duarte Recalde, 2013: 48).

### *El filtro partidario*

La situación se vuelve más compleja para el buen desempeño de las cuotas al analizar que el porcentaje mínimo de cuota y el mandato de posición sólo se aplican a las elecciones internas de cada partido (Ríos Tobar, Hormazábal y Cook, 2008; Jones *et al.*, 2012; Soto, 2015; Bareiro y Soto, 2015). Las listas de candidaturas para la elección general, de darse la competencia interna, surgen de un reparto proporcional entre las diferentes alternativas que compiten internamente (sin consideración de género).<sup>8</sup> De esta manera, la lista final de cada partido no se ve en la obligación legal de contemplar la cuota.

No obstante, como señala Zub Centeno (2015: 19), los partidos pueden cumplir lo establecido por el *Código Electoral* o establecer cuotas mediante sus propios estatutos. Si se consideran aquellos partidos que obtuvieron representación en las Juntas Departamentales en 2008 y 2013, los porcentajes de cuota exigidos por cada uno son diversos.<sup>9</sup> Pese a esto, en la normativa partidaria no hay indicación explícita respecto a si la cuota debe aplicarse a las listas de candidaturas en las elecciones generales, por lo que aquí tam-

<sup>7</sup> Para más información se recomienda consultar la base de datos global sobre cuotas para la mujer, disponible en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org), así como el Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), disponible en [www.cepal.org/oig/adcisiones/](http://www.cepal.org/oig/adcisiones/). Véase también Freidenberg y Lajas García (2017).

<sup>8</sup> Artículo 32 del *Código Electoral*, ley 834/96.

<sup>9</sup> La Asociación Nacional Republicana (ANR) tiene una cuota de 33%; el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) de 33% –siendo el único que establece un mandato de posición de una mujer cada tres candidatos–; Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) establece 50% y el Movimiento Popular Tekojojá (MPT) 20% (Soto, 2015: 15-18, Zub Centeno, 2015: 41).

bién los partidos cuentan con una amplia discrecionalidad a la hora de la implementación de la medida de acción afirmativa.

### *El filtro electoral*

La débil legislación de cuotas interactúa con la magnitud de cada Junta Departamental. Este aspecto conduce al último filtro que las mujeres deben enfrentar para su ingreso en los cargos representativos: la competencia electoral, la cual transformará las candidaturas en escaños.

No todas las candidaturas pasarán a ocupar cargos de elección popular. Este es un proceso lógico de la competencia electoral que, sin embargo, puede ser atenuado o profundizado por la magnitud del distrito. De esto se derivan dos consideraciones importantes. Primero, en lo que respecta a las candidaturas, no todas las ubicaciones en la lista tienen el mismo nivel de expectativa, ya que ello varía junto con la magnitud. Por ejemplo, una primera ubicación puede tener el mismo nivel de expectativa de éxito en un escenario con siete o 20 cargos en juego. Sin embargo, no ocurre lo mismo con una quinta o décima ubicación. Segundo, en términos cuantitativos, ingresarán en una Junta Departamental más o menos representantes, dependiendo de la cantidad de cargos en competencia. En un departamento con mayor cantidad de bancas, ingresarán más representantes que en uno con menor número de escaños.

Al centrar la atención en la representación de las mujeres, entonces, es esperable que no todas las candidatas pasen a ser representantes. En la lista, para la mujer, una ubicación que esté alejada de los primeros puestos no tendrá la misma expectativa de éxito en los distritos medianos (siete cargos) que en los grandes (21 cargos). A su vez, se espera una mayor cantidad de mujeres representantes en distritos de mayor magnitud, lo cual, sin embargo, no significa un mayor porcentaje. Una mujer puede, pese a las dificultades planteadas, llegar a ser candidata en la lista de cargos de representación popular. Sin embargo, su elección dependerá de la relación que se establezca entre los votos obtenidos, la ubicación en la lista y la magnitud del distrito que se materializa en el filtro electoral.

**Tabla 2. Los tres filtros que dificultan la representación femenina en Paraguay**

<i>Filtro</i>	<i>Características del diseño electoral</i>
Legal	Cuota del 20%. Mandato de posición laxo.
Partidario	Ausencia de regulación legal vinculante en la conformación de la lista final de candidaturas a las elecciones generales. Cuota voluntaria en algunos partidos –no en todos– que no explicitan si se aplican a la conformación de listas generales.
Electoral	Reducción del número de mujeres candidatas que se transforman en representantes.
Resultado	Bajo nivel de representación de mujeres en las Juntas Departamentales.

FUENTE: Elaboración propia.

## Comparando elecciones y presencia femenina a nivel departamental en Paraguay

Tanto en la arena nacional como en la subnacional, rige la misma normativa referente a las cuotas, por lo que de cara a la conformación de las dos cámaras nacionales (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), la legislación también impulsa un piso de representación bajo para las mujeres. Esto se ha evidenciado en los hechos, pues si bien ha habido una tendencia al incremento de la presencia de mujeres en dichas cámaras, los números no han ido más allá del 20%. En el Senado, por ejemplo, hubo 15.6% de mujeres en el año 2008, mientras que en 2013 el porcentaje alcanzó 20%. Por su parte, en la Cámara de Diputados, las mujeres ocuparon 12.5% de las bancas en 2008 y, cinco años después, 15% (Bareiro y Soto, 2015: 52-53).

El análisis de las últimas dos elecciones para Juntas Departamentales (2008 y 2013) permite dar cuenta del peso de los filtros en la representación de las mujeres, llevando a que los números observados en la arena departamental no sean muy diferentes a los encontrados en la nacional. En otras palabras, el nivel de representación de mujeres ha tendido a ser bajo en las Juntas Departamentales.

### *Juntas Departamentales y representación femenina (2008-2013)*

Al comparar las elecciones, la diversidad emergente es muestra de una realidad departamental heterogénea donde los valores extremos tanto de mujeres en las listas como en las Juntas han llegado a ser muy distantes entre sí: los porcentajes de mujeres en las listas de candidaturas varían entre 0 y 50% (evidenciándose el impacto de la ausencia de normativa alguna que fije una cuota mínima de mujeres en la lista definitiva de candidaturas de cada partido), mientras que la presencia efectiva de mujeres en las Juntas Departamentales varía entre 5 y 33% (en 2008 sólo en ocho departamentos se alcanzó o superó 20%, mientras que en 2013 esto ocurrió únicamente en cinco).

No obstante, donde sí ha existido una tendencia similar entre los departamentos es en la ubicación de las mujeres en las listas, las cuales han encontrado (también ante la ausencia de una normativa que fije un mandato de posición en las listas definitivas de candidaturas) mayor presencia en las posiciones menos esperadas. Este hecho (presente en casos con bajos, medios y elevados niveles de mujeres en listas) implicó de manera decisiva una limitante a la llegada de mujeres candidatas a la arena representativa. Dicho esto, tres aspectos son importantes para el análisis subsiguiente. Primero, la presencia de mujeres en las listas generales, en términos de cantidad y posición.<sup>10</sup> Segundo, la proporción entre bancas obtenidas y mujeres representantes en cada partido que logró escaños. Finalmente, la representación efectiva del sexo femenino alcanzado en cada Junta Departamental.

El primer departamento a analizar es Concepción (tabla 3), caso que evidencia uno de los escenarios más favorables para la representación femenina en las Juntas Departamentales. En 2008, las tres agrupaciones que obtuvieron representación (PLRA, ANR y UNACE) superaron 20% de candidatas en sus listas, aunque la ausencia de un mandato de posición relegó a la mayoría de ellas a posiciones poco competitivas (sólo dos mujeres se ubicaron antes de la quinta posición). En 2013, cuando sólo ANR y PLRA accedieron a la Junta Departamental, en el primer partido, únicamente, dos mujeres formaron parte de su lista de 12 candidaturas (en las posiciones cuarta y sexta). El buen resultado

<sup>10</sup> Por cuestiones de espacio, el análisis que se presenta en la sección se limita a las listas de los partidos que lograron acceder a los cargos representativos.

electoral alcanzado por este partido (alcanzó la mitad de la Junta, al igual que el PLRA) permitió que las dos candidatas resultaran electas, lo cual no hubiera sido así en un escenario de mayor fragmentación.

**Tabla 3. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Concepción**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partido	Cargos	En listas	Posiciones	En cargos
2008 11 Cargos	PLRA	6	4 (36%)	<b>2, 5, 8, 11</b>	2 (33%)
	ANR	4	3 (27%)	2, 6, 10	1 (25%)
	UNACE	1	3 (27%)	5, 8, 9	0 (0%)
					27% en Junta
2013 12 cargos	ANR	6	2 (17%)	<b>4, 6</b>	2 (33%)
	PLRA	6	4 (33%)	<b>3, 6, 9, 12</b>	2 (33%)
					33% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

San Pedro resulta también interesante porque, a pesar de que los partidos que lograron cargos superaron 20% de mujeres en sus listas, la presencia numérica de estas últimas en la Junta Departamental terminó siendo muy baja en las dos elecciones examinadas: 13 y 6%, respectivamente. En números absolutos, en 2008 sólo ingresaron dos mujeres (sobre 15 bancas) y en 2013 lo hizo sólo una (sobre 18 bancas) (tabla 4). ¿Cuál es la razón de esta considerable reducción? La respuesta está en las posiciones poco competitivas ocupadas por la mayoría de las mujeres en las listas, hecho que puede suceder ante la ausencia de una normativa que imponga un mandato de posición en ubicaciones esperadas.

**Tabla 4. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de San Pedro**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 15 cargos	ANR	7	3 (20%)	8, 14, 15	0 (0%)
	PLRA	6	5 (33%)	<b>2, 5, 11, 12, 15</b>	2 (33%)
	UNACE	2	3 (20%)	5, 10, 14	0 (0%)
					13% en Junta
2013 18 bancas	ANR	9	5 (28%)	12, 14, 15, 16, 17	0 (0%)
	PLRA	6	4 (22%)	<b>6, 14, 16, 17</b>	1 (17%)
	UNACE	2	4 (22%)	4, 8, 13, 15	0
	FG	1	8 (44%)	<b>6, 7, 8, 12, 14, 15, 17, 18</b>	0
					6% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En la Junta Departamental de Cordillera (tabla 5) se encuentran diferencias en lo que respecta al porcentaje de presencia de mujeres representantes en 2008 y 2013. En 2008, la proporción de mujeres electas alcanzó 27%, mientras que, cinco años más tarde, dicho porcentaje fue considerablemente menor (por debajo del 20%). La relativa discrecionalidad con la cual pueden actuar los partidos en el armado de las listas llevó a dos situaciones. Por un lado, la ubicación de mujeres en posiciones difícilmente competitivas (destacándose la lista de UNACE en 2008 y de PLRA en 2013 que tuvieron, respectivamente, 40 y 44% de candidatas, la mayoría de las cuales se encontraron más allá de la quinta ubicación) demuestra que los filtros terminaron siendo implacables para su elección. Por otro lado, se evidencia la presencia de una lista con menos del 20% de mujeres: la de Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) en 2013.

**Tabla 5. Partidos y presencia de mujeres en Junta de Cordillera**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 15 bancas	PLRA	6	4 (27%)	<b>3, 4, 8, 10</b>	2 (33%)
	ANR	6	3 (20%)	<b>6, 11, 13</b>	1 (17%)
	UNACE	3	6 (40%)	3, 5, 7, 9, 11, 12	1 (33%)
					<b>27% en Junta</b>
2013 16 bancas	ANR	8	4 (25%)	<b>7, 11, 13, 15</b>	1 (13%)
	PLRA	7	7 (44%)	<b>6, 7, 8, 9, 10, 12, 13</b>	2 (29%)
	UNACE	1	3 (19%)	2, 7, 11	0 (0%)
					<b>19% en Junta</b>

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En Guaira (tabla 6) se encuentra un escenario similar al de Cordillera, aunque invertido: en 2008 hubo sólo 17% de mujeres en la Junta Departamental, mientras que en 2013 ese porcentaje se incrementó a 23. Ahora bien, en este caso aparecen una serie de aspectos que merecen su atención por las características del diseño legal de las cuotas. En 2008, ANR y PLRA (los dos partidos que obtuvieron representación junto a UNACE) tuvieron 25% de mujeres en sus listas, es decir, superaron la cuota. Sin embargo, el dato a destacar es la ubicación de las candidatas. En ANR la lista fue encabezada por una candidata, pero la siguiente aspirante femenina recién

apareció en la décima ubicación. Por su parte, en PLRA las mujeres candidatas se encontraron en posiciones con muy baja expectativa de obtener las bancas. En la elección de 2013, ANR presentó una lista con sólo 15% de mujeres. De este modo, Guaira evidencia el impacto de la ausencia de una cuota con mandato de posición en la conformación de las listas finales.

**Tabla 6. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Guaira**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 12 bancas	ANR	5	3 (25%)	1, 10, 11	1 (20%)
	UNACE	4	3 (25%)	2, 5, 8	1 (25%)
	PLRA	3	3 (25%)	7, 8, 9	0 (0%)
					17% en Junta
2013 13 bancas	ANR	7	2 (15%)	<b>3, 6</b>	2 (29%)
	PLRA	5	3 (23%)	5, 7, 10	1 (20%)
	UNACE	1	5 (38%)	2, 5, 6, 9, 10	0 (0%)
					23% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Caaguazú (tabla 7) es uno de los departamentos más grandes. Esta cualidad, por definición, debería facilitar el ingreso de mujeres (siempre y cuando estén presentes en ubicaciones competitivas en las listas) al haber más cargos en juego. No obstante, esto no significa que la proporción de mujeres en la totalidad de la Cámara Legislativa local se incremente de igual modo. De hecho, en 2008, se encuentra sólo 21% de mujeres en la Junta Departamental, mientras que en 2013 la cifra desciende a 19%. Si bien existe una considerable cantidad de bancas en juego, las prácticas contrarias a la inclusión femenina en la conformación de las listas dificultan una mayor presencia de mujeres a nivel representativo. En este sentido, la tabla 7 presenta los partidos donde las mujeres obtuvieron representación. En todos ellos existe un salto muy pronunciado entre la candidata (o última candidata) en obtener un cargo y la siguiente que quedó fuera de la Junta.

**Tabla 7. Partidos y presencia de mujeres en Junta de Caaguazú**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 19 bancas	ANR	7	4 (21%)	<b>6, 7, 16, 19</b>	2 (29%)
	PLRA	7	5 (26%)	1, 10, 11, 14, 16	1 (14%)
	UNACE	4	5 (26%)	6, 11, 12, 13, 14	0 (0%)
	MPT	1	3 (16%)	1, 14, 16	1 (100%)
					21% en Junta
2013 21 bancas	ANR	10	6 (29%)	<b>2, 5, 11, 14, 19, 20</b>	2 (20%)
	PLRA	9	5 (24%)	<b>4, 11, 15, 17, 18</b>	1 (11%)
	FG	2	8 (38%)	1, 10, 11, 13, 18, 19, 20, 21	1 (50%)
					19% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En las dos elecciones analizadas en Caazapá (tabla 8), hubo un partido que tuvo menos de 20% de mujeres entre sus candidaturas: APC en 2008 y ANR en 2013. No obstante, la lista de casos críticos es más grande cuando se evalúa la ubicación de las mujeres, aspecto que no siguió un mismo patrón. Por un lado, hay partidos con un distanciamiento pronunciado entre las posiciones más competitivas de aquellas que no lo son: ANR y UNACE en 2008. Por otro, hay agrupaciones donde se ubica a las candidatas de manera directa en posiciones con menores posibilidades de éxito: PLRA y FG en 2013. Finalmente, la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), en 2008, sólo tuvo una candidata y en una posición poco competitiva. Como puede esperarse, estas diferentes situaciones llevaron a que la combinación de los tres filtros (legal, partidario y electoral) genere un modesto nivel de presencia de mujeres en la Junta Departamental en ambas oportunidades.

**Tabla 8. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Caazapá**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 10 bancas	ANR	5	3 (30%)	<b>1, 8, 10</b>	1 (20%)
	UNACE	2	3 (30%)	<b>2, 6, 10</b>	1 (50%)
	APC	2	1 (10%)	10	0 (0%)
	MPT	1	3 (30%)	2, 4, 6	0 (0%)
					20% en Junta
2013 11 bancas	ANR	6	2 (18%)	<b>2, 6</b>	2 (33%)
	PLRA	3	3 (27%)	5, 6, 7	0 (0%)
	FG	2	3 (27%)	4, 7, 10	0 (0%)
					18% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Itapúa (tabla 9) es el departamento con el porcentaje más bajo de mujeres electas. En 2008, de 20 bancas, sólo una fue ocupada por una mujer. En 2013, resultaron electas dos mujeres entre 21 representantes. La magnitud no fue el problema aquí, sino el porcentaje o la ubicación de mujeres en las listas de candidatos. En 2008, todas las agrupaciones tuvieron entre 20 y 30% de candidatas, hecho que no fue así en 2013. No obstante, en ambas elecciones, en todas las agrupaciones fueron pocas las mujeres ubicadas entre los primeros 10 lugares. Como resultado, pocas mujeres lograron pasar de candidatas a representantes.

**Tabla 9. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Itapúa**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 20 bancas	ANR	8	4 (20%)	8, 9, 18, 20	1 (13%)
	PLRA	6	5 (25%)	8, 10, 14, 17, 19	0 (0%)
	UNACE	5	5 (25%)	6, 11, 12, 15, 19	0 (0%)
	PPQ	1	6 (30%)	5, 9, 11, 17, 18, 19	0 (0%)
					5% en Junta
2013 21 bancas	ANR	12	4 (19%)	6, 13, 16, 19	1 (8%)
	PLRA	6	8 (38%)	3, 7, 11, 12, 15, 16, 19, 20	1 (17%)
	FG	3	4 (19%)	4, 9, 10, 18	0 (0%)
					10% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Misiones (tabla 10) presenta dos escenarios diferentes entre 2008 y 2013. En la primera elección, ANR sólo tuvo una mujer en la lista (11%) y en una posición poco expectable. PLRA y UNACE presentaron tres candidatas (33% de mujeres en la lista), pero sólo la primera fuerza logró introducir en la arena parlamentaria a una representante (11% sobre el total). En el 2013, en cambio, la presencia numérica de mujeres en la Junta Departamental se incrementó hasta 30%. En esta oportunidad, tanto ANR como PLRA tuvieron tres postulantes, ubicando a algunas en posiciones de mayor expectativa electoral. Esto posibilita reforzar la premisa vinculada a la importancia de las ubicaciones para el ingreso a la arena parlamentaria.

**Tabla 10. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Misiones**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 9 bancas	ANR	4	1 (11%)	7	0 (0%)
	PLRA	4	3 (33%)	4, 5, 9	1 (25%)
	UNACE	1	3 (33%)	5, 6, 8	0 (0%)
					11% en Junta
2013 10 bancas	ANR	6	3 (30%)	3, 4, 8	2 (33%)
	PLRA	4	3 (30%)	1, 5, 6	1 (25%)
					30% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 Fuente: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el departamento de Paraguarí (tabla 11), la presencia de mujeres en la Junta Departamental giró en torno al 20% en ambas elecciones y todos los partidos con representación legislativa tuvieron un porcentaje no menor al 20% de candidatas en sus listas. Sin embargo, no todos ubicaron a las candidatas en puestos competitivos. El PLRA en 2008 tuvo 29% de mujeres en lista, pero en posiciones poco competitivas (10, 11, 12 y 13 de una lista con 14 candidatos) y ninguna se transformó en representante. En 2013, ANR estuvo en una posición similar. La clara victoria electoral le permitió alcanzar nueve bancas, con lo cual ingresó la candidata ubicada en la octava posición.

**Tabla 11. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Paraguarí**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 14 bancas	ANR	7	3 (21%)	5, 6, 9	2 (29%)
	PLRA	4	4 (29%)	10, 11, 12, 13	0 (0%)
	UNACE	3	3 (21%)	2, 7, 10	1 (33%)
					21% en Junta
2013 15 bancas	ANR	9	3 (20%)	8, 10, 14	1 (11%)
	PLRA	5	4 (27%)	3, 4, 8, 12	2 (40%)
	UNACE	1	5 (33%)	4, 5, 7, 11, 13	0 (0%)
					20% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Alto Paraná (tabla 12) manifiesta un pronunciado descenso de la presencia femenina en la Junta Departamental entre 2008 y 2013. En la primera elección estudiada se registró 33% de mujeres, mientras que cinco años después el por-

centaje se redujo a 14%. En ambos casos, los partidos tuvieron un porcentaje superior al 20% de candidatas, de las cuales algunas lograron estar en posiciones competitivas: salvo en ANR en el año 2013, en los demás partidos se encuentra presencia femenina en los primeros cinco lugares y, en términos generales, entre dos y cuatro candidatas en los primeros 10.

Ahora bien, ¿a qué se debe la diferencia registrada en la presencia numérica de las mujeres en la Junta? En 2008, el reparto de bancas fue más parejo que en 2013 cuando ANR se quedó con 12 de 21 escaños. En la primera elección, la distribución de bancas ganadas permitió el ingreso de mujeres provenientes de las tres agrupaciones. En cambio, en 2013, ANR sólo tuvo dos mujeres entre las 12 candidaturas electas, mientras que PLRA, el cual salió segundo y obtuvo siete cargos, contaba con una única candidata entre los siete elegidos. Así, la ausencia de un mandato de posición resultó definitiva para el bajo porcentaje de mujeres representantes en este departamento en la última elección.

**Tabla 12. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Alto Paraná**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	Mujeres		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 21 bancas	ANR	9	5 (24%)	<b>1, 6, 9, 10, 14</b>	3 (33%)
	PLRA	8	6 (29%)	<b>4, 8, 9, 14, 19, 20</b>	2 (25%)
	UNACE	4	6 (29%)	<b>2, 4, 6, 11, 13, 17</b>	2 (50%)
					<b>33% en Junta</b>
2013 21 bancas	ANR	12	5 (24%)	<b>7, 8, 13, 14, 15</b>	2 (17%)
	PLRA	7	6 (29%)	<b>1, 8, 9, 13, 19, 20</b>	1 (14%)
	FG	1	6 (29%)	<b>5, 6, 7, 11, 13, 17</b>	0 (0%)
	UNACE	1	6 (29%)	<b>3, 5, 6, 8, 20, 21</b>	0 (0%)
					<b>14% en Junta</b>

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.

Fuente: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En el departamento Central (tabla 13), la participación de las mujeres entre las candidaturas electas no encontró el mejor escenario (14% en ambas elecciones). Si bien se encuentra un porcentaje de mujeres en listas superior al 20%, en los partidos con representación (con la única excepción de ANR en 2008), las mujeres tendieron a ocupar las posiciones menos competitivas. Como resultado, ningún partido pudo tener más de una mujer representante, pese a que algunos (ANR y PLRA) obtuvieron entre siete y 10 bancas.

**Tabla 13. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Central**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 21 bancas	PLRA	8	6 (29%)	<b>4, 10, 12, 18, 19, 21</b>	1 (13%)
	ANR	7	4 (19%)	<b>4, 9, 10, 20</b>	1 (14%)
	UNACE	4	8 (38%)	<b>2, 5, 7, 8, 10, 16, 18, 19</b>	1 (25%)
	PPQ	1	9 (43%)	<b>4, 6, 9, 11, 12, 15, 17, 18, 19</b>	0 (0%)
	MPT	1	6 (29%)	<b>9, 10, 12, 13, 17, 21</b>	0 (0%)
					14% en Junta
2013 21 bancas	ANR	10	6 (29%)	<b>5, 11, 14, 18, 20, 21</b>	1 (10%)
	PLRA	8	7 (33%)	<b>6, 10, 13, 14, 18, 20, 21</b>	1 (13%)
	AP	2	10 (48%)	<b>1, 3, 4, 5, 14, 15, 17, 18, 19, 21</b>	1 (50%)
	UNACE	1	9 (43%)	<b>2,4,8,9,11,15,17,18,19</b>	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Tanto en 2008 como en 2013, en el departamento de Ñeembucú (tabla 14) surgen datos críticos con respecto al objetivo perseguido por las cuotas de género. Por un lado, en ambas elecciones, ANR sólo tuvo una candidata. Pese a ello, la posición competitiva ocupada por la postulante (tercera en ambas oportunidades) posibilitó su acceso a la Junta Departamental. Por otro lado, se aprecia un caso que demuestra el peor resultado posible ante la ausencia de regulación legal: en 2008, UNACE no presentó mujeres en su lista de candidatos. Ambos factores influyeron en el bajo nivel de presencia de mujeres en la Junta Departamental, hecho que se hizo más notorio en la última elección estudiada.

**Tabla 14. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Ñeembucú**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	ANR	4	1 (13%)	<b>3</b>	1 (25%)
	APC	3	2 (25%)	<b>3, 6</b>	1 (33%)
	UNACE	1	0	ninguna	0 (0%)
					25% en Junta
2013 8 bancas	ANR	5	1 (13%)	<b>3</b>	1 (20%)
	PLRA	3	2 (25%)	<b>4, 8</b>	0 (0%)
					13% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Amambay (tabla 15) es otro departamento que ha tenido una presencia femenina muy baja en 2008 y 2013: sólo una mujer (candidata de PLRA) entre ocho y

nueve representantes, respectivamente. ANR, que obtuvo tres bancas en la primera elección y cuatro en la segunda, no llevó a mujeres en las primeras posiciones, sino en lugares más rezagados. En 2008, este partido tuvo sólo una candidata y, por ende, la presencia femenina en su lista estuvo por debajo del 20%.

**Tabla 15. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Amambay**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	PLRA	4	2 (25%)	4, 7	1 (25%)
	ANR	3	1 (13%)	5	0 (0%)
	UNACE	1	2 (25%)	4, 7	0 (0%)
					13% en Junta
2013 9 bancas	PLRA	5	3 (33%)	5, 6, 9	1 (20%)
	ANR	4	2 (22%)	7, 8	0 (0%)
					11% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Canindeyú (tabla 16) es otro departamento con resultados poco favorables para las mujeres. La ausencia de regulación de las cuotas de género en las listas generales tiene potenciales consecuencias negativas que pueden observarse con claridad en este caso. Primero, existe el riesgo de que no haya mujeres en las candidaturas (ocurrió en la lista de ANR en 2008). Segundo, pueden presentarse listas con un porcentaje de mujeres menor al 20% (esto sucedió con la lista de ANR y UNACE en 2013). El resultado fue un escaso porcentaje de mujeres electas para la Junta en ambas oportunidades: 11% en 2008 y 10% en 2013.

**Tabla 16. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Canindeyú**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 9 bancas	ANR	4	0	Ninguna	0 (0%)
	PLRA	3	2 (22%)	1, 6	1 (33%)
	UNACE	2	4 (44%)	4, 5, 7, 9	0 (0%)
					11% en Junta
2013 10 bancas	ANR	6	1 (10%)	5	1 (17%)
	PLRA	2	2 (20%)	8, 9	0 (0%)
	FG	1	3 (30%)	4, 7, 8	0 (0%)
	UNACE	1	1 (10%)	5	0 (0%)
					10% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

En la elección de 2008, en el Departamento de Presidente Hayes (tabla 17), ANR y UNACE presentaron listas con una sola candidata y por debajo del 20%. Sin embargo, las respectivas postulantes ingresaron a la Junta Departamental porque su ubicación en la lista (tercera en ANR y primera en UNACE) facilitó esta circunstancia. El 25% de representación femenina de 2008 se repitió en 2013. Nuevamente, las bancas fueron para aquellos partidos que ofrecieron mejores posiciones para las mujeres (ANR y FG). Empero, también cabe mencionar la situación de los demás partidos con representación parlamentaria que no tuvieron presencia femenina en las bancas. En ellos, a excepción de la APC, la primera candidata aparece en la quinta posición, una ubicación que dista de ser competitiva en un distrito con ocho cargos en juego.

**Tabla 17. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Presidente Hayes**

			<i>Mujeres</i>		
Año	Partidos	Cargos obtenidos	En lista	Posiciones	En cargos
2008 8 bancas	ANR	3	1 (13%)	<b>3</b>	1 (33%)
	APC	2	3 (38%)	3, 5, 8	0 (0%)
	UNACE	2	1 (13%)	<b>1</b>	1 (50%)
	PPQ	1	2 (25%)	5, 7	0 (0%)
					25% en Junta
2013 8 bancas	ANR	4	2 (25%)	<b>3, 6</b>	1 (25%)
	PCH	3	2 (25%)	6, 7	0 (0%)
	FG	1	4 (50%)	<b>1, 3, 6, 8</b>	1 (100%)
					25% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Alto Paraguay (tabla 18) fue uno de los departamentos con menor presencia femenina en ambas elecciones (una sola representante en ambas ocasiones, 14%). Este resultado encuentra una explicación en un factor ya identificado: la ausencia de mujeres en las primeras posiciones de varias agrupaciones, hecho que dejó fuera de la Junta a la mayoría de las candidatas.

**Tabla 18. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Alto Paraguay**

Año	Partidos	Cargos obtenidos	Mujeres		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 7 bancas	ANR	4	1 (14%)	<b>4</b>	1 (25%)
	APC	3	2 (29%)	4, 7	0 (0%)
					14% en Junta
2013 7 bancas	ANR	4	3 (43%)	<b>2, 5, 7</b>	1 (25%)
	APC	2	2 (29%)	4, 7	0 (0%)
	AP	1	3 (43%)	3, 5, 6	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

El último departamento a analizar es Boquerón (tabla 19), el cual está entre los de menor magnitud y menor representación femenina en las elecciones estudiadas. Sólo un 14% de los asientos en la Junta fue ocupado por mujeres. En términos de las posiciones ocupadas, las mujeres recién aparecen promediando la lista. ANR, a diferencia del resto de los partidos, presentó una lista con una sola candidata, lo cual lo ubicó por debajo del 20% de mujeres.

**Tabla 19. Partidos y presencia de mujeres en la Junta Departamental de Boquerón**

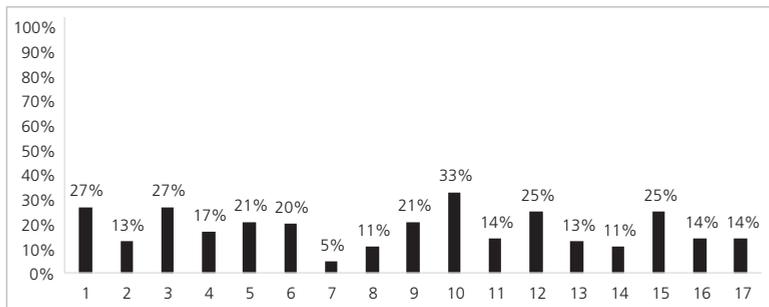
Año	Partidos	Cargos obtenidos	Mujeres		
			En lista	Posiciones	En cargos
2008 7 bancas	ADB	4	2 (29%)	<b>3, 7</b>	1 (25%)
	ANR	3	1 (14%)	4	0 (0%)
					14% en Junta
2013 7 bancas	ANR	5	1 (14%)	<b>4</b>	1 (20%)
	PCH	2	2 (29%)	3, 5	0 (0%)
					14% en Junta

La negrita en la columna *Posiciones* indica las candidatas que obtuvieron un cargo.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Como se ha evidenciado, el acceso de las mujeres a las Juntas Departamentales ha sido diverso, aunque en ninguna de las elecciones la mayoría de los departamentos llegó a tener un porcentaje igual o superior al 20% de mujeres en la arena legislativa. De hecho, la tendencia ha sido negativa en este aspecto, ya que en 2013 sólo en cinco departamentos se alcanzó o superó esta cifra, a diferencia de lo sucedido en 2008 donde tal situación

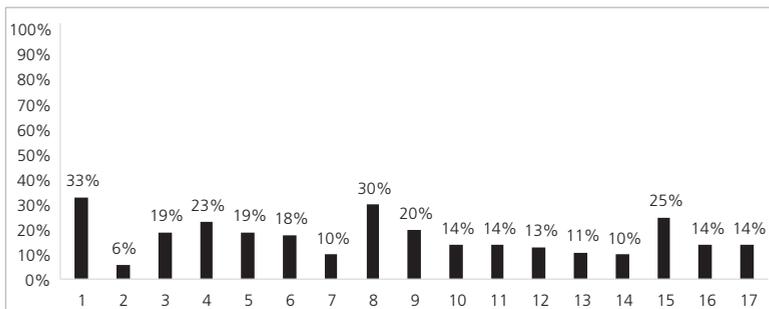
sucedió prácticamente en la mitad. Cabe destacar que el nivel máximo de mujeres en la Junta Departamental fue de 33%, resultado obtenido sólo en un departamento en cada oportunidad: Alto Paraná en 2008 y Concepción en 2013 (gráficos 1 y 2). Así, los casos que llegaron o superaron el 20% han expresado una excepción más que una regla.

**Gráfico 1. Presencia de mujeres en Juntas Departamentales, en porcentajes (2008)**



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**Gráfico 2. Presencia de mujeres en Juntas Departamentales, en porcentajes (2013)**



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

### *Análisis de las Juntas Departamentales: evaluando los filtros*

El breve análisis de la situación de cada departamento permite evaluar las consecuencias de los diferentes filtros (legal, partidario y electoral) sobre el

nivel de representación descriptiva de las mujeres en las Juntas Departamentales.

En primer lugar, la legislación de cuotas de género en Paraguay se aplica sólo a la competencia intrapartidaria. De este modo, el porcentaje mínimo (20%) y la regla de ubicación (una mujer cada cinco candidaturas) no son de cumplimiento obligatorio para las listas que los partidos presentan a la competencia general. Así, en las elecciones de 2008 y 2013 se encontraron listas con un porcentaje superior al 20%, lo cual puede ocurrir por el reparto proporcional de las ubicaciones entre las listas que participaron de la interna, y que sí deben cumplir con la legislación referente a las cuotas, o también por una decisión partidaria en la conformación de una lista de unidad.

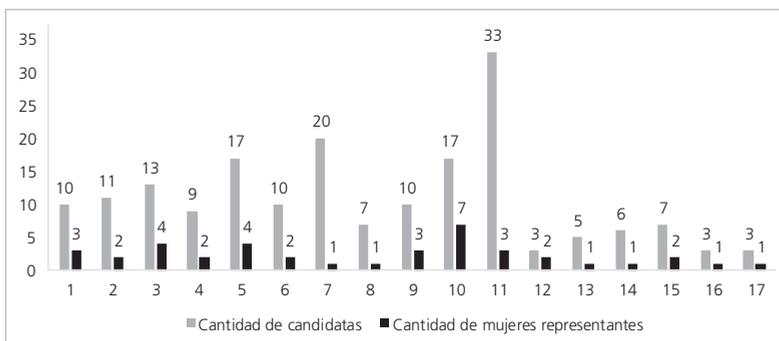
Ambas situaciones son factibles y aquí no es donde surge el problema. Éste aparece en el hecho de que, al mismo tiempo que lo anterior, se identificaron dos situaciones críticas con el filtro legal. Por un lado, casos donde el porcentaje de mujeres ha sido inferior al 20% (llegando incluso a 0). Por otro, casos donde el mandato de posición aplicable en las listas internas no se respetó en las finales para la competencia por los cargos (hecho que se repitió en partidos con bajos, medios y elevados porcentajes de mujeres en la lista final). Pese a todo ello, estos partidos, que han tenido listas con un porcentaje de candidatas inferior al 20%, y que no han respetado el mandato de posición original, han competido, normalmente, sin sanción alguna en la elección general, ya que la legislación no lo contempla en esta instancia.

En segundo lugar, el filtro partidario demuestra su impacto en la ubicación de las candidatas en las listas. Éste (que se fortalece en escenarios de mayor discrecionalidad como el de Paraguay, debido a la ausencia de cuotas legales para la lista final de candidatos) ha tenido un fuerte impacto en las Juntas Departamentales, ya que la tendencia ha sido la de ubicar a las mujeres en las posiciones menos competitivas, disminuyendo la probabilidad de que obtengan los cargos de representación.

Finalmente, el filtro electoral estuvo estrechamente relacionado con el anterior. Si se tienen muchas candidatas distribuidas en posiciones poco competitivas, es probable que la mayoría no resulte elegida. En la práctica, esto se ratificó en las dos elecciones analizadas, en los diferentes departa-

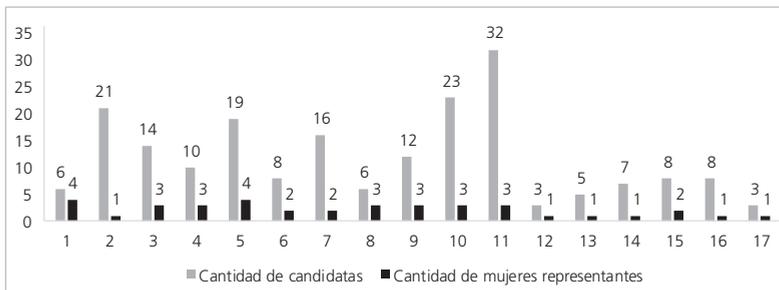
mentos, independientemente de su magnitud. Así, en los siguientes gráficos (3 y 4) se puede observar la marcada reducción de candidatas en representantes que se experimentó en 2008 y 2013. Aquellas mujeres que lograron superar este filtro lo hicieron en la inmensa mayoría de los casos por estar en posiciones esperadas en las listas de candidatos. De esta manera, se muestra tanto la necesidad de un mandato de posición más fuerte en el diseño institucional paraguayo como el efecto negativo que su ausencia ha tenido para la representación femenina en las Juntas Departamentales.

**Gráfico 3. Cantidad de candidatas en partidos con representación y mujeres electas en Juntas Departamentales (2008)\***



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

**Gráfico 4. Cantidad de candidatas en partidos con representación y mujeres electas en Juntas Departamentales (2013)\***



\* La numeración del uno al 17 remite a los departamentos. Ver tabla 1.  
 FUENTE: Elaboración propia en función de datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

## Conclusiones

Este trabajo analizó la implementación y los efectos de las cuotas de género en un escenario dificultoso para su éxito: las Juntas Departamentales en Paraguay. La paridad de género en las Juntas Departamentales está lejos de alcanzarse bajo las reglas vigentes, las cuales imponen filtros importantes para su logro. A partir del análisis del caso paraguayo, se identifican cuatro lecciones que surgen de su estudio, las cuales podrían ayudar a revertir positivamente el resultado obtenido hasta el momento.

*Primera lección.* La ausencia de una *Ley de Cuotas* aplicable a las listas para la competencia general ha llevado a que la presencia de las mujeres en las candidaturas partidarias exprese escenarios diversos, pero que en la mayoría de los casos no favorecen su representación. El estudio muestra que ha primado un bajo nivel de inclusión de mujeres en las listas y una distribución en los puestos menos competitivos. Por lo tanto, la primera lección remite a la necesidad de introducir una ley obligatoria para todos los partidos, que incluya no sólo las candidaturas internas, sino las que se presentan para la competencia general en pos de incrementar efectivamente la igualdad de género en las instituciones representativas.

*Segunda lección.* Uno de los aspectos que debería contemplar la nueva legislación es el tamaño de la cuota de género. Si la población masculina y femenina es pareja en Paraguay, 20% dista de ser representativo. Este porcentaje debería ser incrementado, sustancialmente, teniendo como norte ideal el 50%, lo cual pondría al país en sintonía con la nueva tendencia en los países de la región que han aprobado la exigencia de paridad de género en las candidaturas partidistas.

*Tercera lección.* La legislación de cuotas puede ser letra muerta sin un mandato de posición preciso. La nueva legislación debería ser explícita en dos aspectos. Por un lado, considerando las posiciones competitivas en las listas, debería obligar a los partidos a tener mujeres en dichas ubicaciones. Por otro lado, debería reducirse sustancialmente la discrecionalidad partidaria en la ubicación de las mujeres. La regla de una mujer entre las primeras cinco candidaturas está lejos de dicho objetivo.

*Cuarta lección.* Tiene que ver con la necesidad de que los organismos electorales sean más exigentes con los partidos para evitar la discrecionalidad.

dad en la interpretación de la *Ley de Cuotas*. Un tribunal electoral activo, que exija el cumplimiento de las normas previstas en el diseño de las reglas electorales, puede ser clave en la aplicación de las cuotas. Varios ejemplos de la región (como Costa Rica o México) dan cuenta del papel de los organismos electorales en la aplicación de sanciones y en el monitoreo de la correcta aplicación de las leyes de cuota.

Todas estas lecciones trascienden al caso paraguayo y deben contemplarse en todos los casos donde se busque implementar con éxito una cuota de género, e incrementar los niveles de representación de las mujeres en las instituciones políticas.

## Bibliografía

- ARCHENTI, Nélica, “Representación, Ley de Cuotas y sistemas electorales”, *POSTData*, núm. 6, 2000, pp. 171-194.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica”, en Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires, EUDEBA, 2014, pp. 13-36.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés Tula, “(Des)igualdad de género en las listas partidarias”, en Waldo Ansaldi, Patricia Funes y Susana Villavicencio (comps.), *Bicentenario, otros relatos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010, pp. 253-274.
- BAREIRO, Line y Lilian Soto, *La hora de avanzar*, Asunción, ONU-Mujeres, 2015.
- CAMINOTTI, Mariana y Flavia Freidenberg, “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 2016, vol. 61, núm. 228, pp. 121-141.
- DUARTE RECALDE, Liliana Rocío, “Límites de la democracia electoral en el Paraguay”, *Jóvenes Investigadores*, 2013, pp. 42-59.
- FREIDENBERG, Flavia y Sara Lajas García, *¡Leyes vs Techos! Las reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina*, documento de investigación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017.
- HOLA, Eugenia, Paulina Veloso y Carolina Ruiz, *Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la Ley de Cuotas: contenidos y factibilidad*, documento de trabajo, núm. 79, Departamento de Estudio y Estadística del Servicio Nacional de la Mujer, Santiago de Chile, 2002.
- HTUN, Mala y Mark P. Jones, “Engineering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, en Nikky

- Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender, Rights and Justice in Latin America*, Londres, Palgrave, 2002, pp. 32-56.
- JONES, Mark, Santiago Alles y Carolina Tchintian, “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladores en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 331-357.
- KROOK, Mona Lena, “Quota Laws for Women in Politics: A New Type of State Feminism?”, trabajo presentado en el European Consortium for Political Research, Joint Sessions of Workshops, Granada, España, 2005.
- MARX, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti, *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- PESCHARD, Jacqueline, “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”, en Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2002, pp. 173-186.
- RÍOS TOBAR, Marcela, Daniela Hormazábal y Maggi Cook, “El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina”, en Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile, Catalonia, 2008, pp. 221-242.
- RÍOS TOBAR, Marcela y Andrés Villar, *Cuotas de género. Democracia y representación*, Santiago de Chile, FLACSO, 2006.
- SCHWINDT-BAYER, Leslie, “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”, *American Journal of Political Science*, núm. 3, vol. 50, 2006, pp. 570-585.
- SOTO, Lilian, *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios, 2015.
- ZUB CENTENO, Marcella, *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*, Asunción, ONU-Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.

## *Normativa*

Constitución Nacional del Paraguay (año 1992).  
Código Electoral de Paraguay (Ley 834).  
Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley 426/94).

## Lista de abreviaturas

ADB	Alianza Departamental Boquerón
ANR	Asociación Nacional Republicana
AP	Alianza País
APA	Alianza Alto Paraguay Alegre
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
FG	Frente Guasú
MPT	Movimiento Popular Tekojojá
PCH	Alianza Pasión Chaqueña
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PPQ	Partido Patria Querida
UNACE	Unión Nacional De Ciudadanos Éticos