

PARAGUAY: CUOTA DÉBIL EN LAS INTERNAS, RESISTENCIAS PARTIDARIAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

Paraguay cuenta con una cuota a favor de las mujeres desde el inicio de su vida democrática en 1989 –pero más claramente a partir de la aprobación de la Constitución en 1992–, con una medida de acción afirmativa dirigida a mejorar la condición de desigualdad que existe entre hombres y mujeres respecto al acceso a la toma de decisiones en la política. No obstante, Paraguay continúa ostentando un nivel de representación de las mujeres en el Congreso Nacional de nivel medio bajo, pues apenas el 16.3% de quienes integran las cámaras son mujeres (CEPAL, 2022). Desde 1998 la presencia de las mujeres en el Congreso paraguayo ha incrementado lentamente: de tener una diputada (1%) y cinco senadoras (11%) en 1993, contó con 10 diputadas (13%) y ocho senadoras (18%) en 2018. En total, desde la primera elección regida por la Constitución de 1992, y organizada en 1993, tan solo 86 mujeres han ocupado un escaño en el Congreso: 43 en la Cámara de Diputados (9%) y 43 en la de Senadores (16%).

En el ámbito internacional, Paraguay contrasta con otros países de la región, pues no está adherido a la mayoría de los tratados y convenciones referentes a los derechos políticos de las mujeres. El país ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1987 y se adhirió a su Protocolo Facultativo en

2001, así como a la Convención de Belém do Pará en 1995 y a la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1990. Sin embargo, no está adherido al Consenso de Quito, a la Plataforma de Beijing, a la Norma Marco del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), entre otros.¹ Si bien la adherencia a tratados internacionales no significa que cierto país tendrá un marco normativo e institucional más favorable al establecimiento de la igualdad de derechos, sí puede funcionar como una palanca de cabildeo para impulsar las propuestas locales. En Paraguay, la ratificación de la CEDAW fungió como una herramienta clave para que la prohibición de la discriminación contra la mujer quedara asentada en la Constitución de 1992 (artículos 46, 47 y 48) (Zub Centeno, 2015: 12).

¿Cuáles factores institucionales y no institucionales han incidido en que la cuota establecida en el Código Electoral de 1996 no haya sido reformada ni se haya establecido la exigencia de paridad? El régimen electoral de género paraguayo es débil. Además de la cuota del 20% no existen otras políticas públicas que promuevan la participación de las mujeres en cargos electivos. Tampoco hay regulaciones para promover la capacitación y el liderazgo de las mujeres –aunque existan iniciativas desde las organizaciones no gubernamentales–. Además, destaca la ausencia de normativa orientada a promover las campañas políticas de las candidatas, quienes suelen estar excluidas de las redes que les permitirían obtener financiamiento (Bareiro y Echauri, 2011: 419). Asimismo, como en muchos otros contextos de la región, es de señalarse el ambiente sociocultural específico en el que tratan de acceder al poder político las mujeres.

Paraguay fue el último país en América Latina en reconocer la ciudadanía de las mujeres en 1961 y, como en ese entonces, el reflejo de esa lucha por reconocimiento continúa articulando las demandas de cambios institucionales y normativos en el país. Por último, la dinámica intrapartidista es crucial al momento de acceder a candidaturas, pues las listas deben oficializarse, primero, al interior de los partidos. Así, para obtener una candidatura, es necesario librar negociaciones y ganarse el apoyo del liderazgo partidario, cuyas estructuras están, desde su nacimiento, generizadas y desarrolladas en clave patriarcal (Bareiro y Soto, 2015b: 61).

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Paraguay y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que

1 Ver Anexo I en este volumen.

se registran las candidaturas han incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso Nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en las candidaturas a cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad; identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres paraguayas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: UN CAMINO DE RESISTENCIAS PARTIDISTAS

Las mujeres paraguayas se han organizado con el propósito de establecer cambios orientados hacia la igualdad prácticamente desde el nacimiento del país. El movimiento sufragista paraguayo encuentra sus raíces ideológicas en el siglo XIX (Bareiro y Soto, 1992: 109-117). Posteriormente, durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1929-1989) se crearon varias asociaciones de mujeres, como la Liga Pro Derechos de la Mujer, y en la década de 1980 surgieron nuevas organizaciones de oposición al régimen. Sin embargo, fue hasta los años de la transición democrática que comenzaron los debates al interior de los partidos políticos sobre la incorporación de medidas afirmativas para impulsar la participación política de las mujeres (Bareiro y Soto, 2015b: 38). La historia de movilización y organización de las mujeres paraguayas es central para comprender cómo se han obtenido las victorias del movimiento feminista y de mujeres, pues en todos los casos –tanto para obtener el reconocimiento de la ciudadanía como para añadir la cuota al Código Electoral en 1996– la articulación de demandas y el apoyo de grupos de mujeres organizadas en diferentes ámbitos han sido centrales para el éxito de la propuesta (Bareiro *et al.*, 1995).

El régimen electoral de género paraguayo actual es débil y se conforma de una sola cuota del 20% a las listas de elección interna de los partidos, no a las generales, establecida en el Código Electoral de 1996. También contempla un mandato de posición débil, según el cual se debe colocar a una mujer cada cinco lugares. El camino a la adopción de la cuota en 1996 comenzó en el seno de los partidos políticos, por lo que antes de su incorporación en el Código Electoral, varios ya contaban con cuotas autoimpuestas en sus estatutos

(Bareiro y Soto, 2015b: 43).² Esto significa que los partidos pueden, sin necesidad de que la norma general les obligue, incorporar mecanismos de acción afirmativa de manera interna. La propuesta de la cuota fue presentada por la Red de Mujeres Políticas, cuya labor dio continuidad a la Multisectorial de Mujeres del Paraguay, organización que impulsó las reformas a favor de la igualdad de género y el establecimiento de la prohibición a la discriminación por sexo en la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 (Bareiro y Soto, 2015b: 35-39). Para ambos casos, han sido las mujeres organizadas quienes se han abierto espacios para articular sus propuestas, de tal manera que las que han alcanzado posiciones de liderazgo en los partidos paraguayos han impulsado la creación de comisiones específicas para atender los temas de la igualdad de género en ambas cámaras del Congreso (Zub Centeno, 2015: 37).

Si bien no se ha logrado reformar la cuota a las elecciones internas ni establecer la exigencia de paridad, el activismo de las mujeres paraguayas no se ha detenido. Numerosas propuestas e iniciativas para mejorar las condiciones de participación de las mujeres paraguayas en el ámbito de la política han surgido durante las últimas dos décadas,³ entre las más recientes y relevantes está el proyecto de Ley de Paridad Democrática. El debate sobre la paridad en el país comenzó en 2014 con un impulso por parte de las mujeres parlamentarias y mujeres de la sociedad civil, además del acompañamiento de actores de la cooperación internacional (Echauri, 2020). A partir de esta iniciativa se estableció el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD), cuya labor sería producir una propuesta legislativa de paridad.⁴ El proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2016 en el marco del Día Internacional de la Mujer.⁵

El proyecto de ley (Ley 6201/18) contemplaba la paridad y alternancia para cargos electivos tanto plurinominales como uninominales (*paridad horizontal*),

2 El primer partido en adoptar una cuota fue la Asociación Nacional Republicana en 1991, con un porcentaje del 20%; le siguieron el Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Encuentro Nacional, ambos incorporando una cuota del 30% en 1994.

3 Otras propuestas para aumentar o modificar la cuota ocurrieron en 2003, 2006 y 2008, todas fueron rechazadas (Bareiro y Soto, 2015b: 43).

4 Destaca que el GIPD está conformado por mujeres de muchos ámbitos, ya sea articuladas en organizaciones de la sociedad civil, mujeres políticas o asociaciones regionales, por lo que está enriquecido de muchas visiones ideológicas.

5 El proyecto lo firmaron ocho senadoras –incluyendo a la presidenta del Partido Colorado, Lillian Samaniego– y cuatro senadores –incluyendo al presidente del Partido Liberal– Miguel Abdón Saguier.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

así como la paridad en la integración de órganos colegiados, gabinete ejecutivo y representaciones diplomáticas, consulares y ante organismos internacionales (Proyecto de Ley de Paridad Democrática, artículos 4º, 5º, 6º y 7º). En 2018, la Cámara de Senadores lo aprobó con pocas modificaciones, mientras que la Cámara de Diputados lo hizo eliminando el contenido sobre paridad y alternancia, por lo que el Poder Ejecutivo emitió un veto total a la Ley 6201/18 de Paridad Democrática. El veto presidencial puso fin a la trayectoria del proyecto de paridad argumentando que “la normativa aprobada por el Honorable Congreso no crea nuevos mecanismos, ni establece nuevos retos ni formas de generar un mayor equilibrio en la participación de mujeres en las candidaturas electorales, sin ninguna obligación para los partidos políticos esta obligación institucional de brindar capacitación que establece la ley, carece de sustento, pues es una reiteración del trabajo institucional que se viene realizando con anterioridad a la norma propuesta” (Decreto N° 596).⁶

Así, se puso fin al Proyecto de Ley de Paridad Democrática de 2016, sin embargo, la búsqueda por la paridad en Paraguay no acaba ahí. Tiempo después que se vetara la Ley 6201, el GIPD anunció que continuaría trabajando para presentar un nuevo proyecto. Cabe señalar que el proceso legislativo de la Ley de Paridad, desde su presentación hasta el veto presidencial, estuvo enmarcado por una fuerte resistencia de grupos de oposición. Incluso se organizó una campaña mediática que vinculaba el proyecto con el aborto y la homosexualidad, para así sumar el rechazo de los grupos “provida” (Echauri, 2020; ABC Noticias, 2018).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

Según el texto del artículo 32 de la Ley 834/96, el porcentaje de exigencia es del 20%, sin embargo, solo aplica para las listas de elección interna de los partidos, no a las listas que se inscriben ante la autoridad electoral para la elección general.⁷ Hay algunos partidos que han adoptado medidas mayores

⁶ El Decreto puede consultarse en https://www.presidencia.gov.py/url-sistema-visor-decretos/index.php/ver_decreto/10237

⁷ Artículo 32 de la Ley 834/96 que establece el Código Electoral paraguayo: “La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberá ajustarse su organización

en sus estatutos internos, sin embargo, no son de carácter taxativo. De este diseño destaca que el porcentaje de exigencia es mínimo, ni siquiera alcanza el piso de masa crítica del 30%, siendo así una de las disposiciones más débiles por su doble condición: constituye uno de los niveles de exigencia más bajos de toda la región y, además, se aplica solo a las elecciones internas. A pesar de las presiones de reformas por parte de las mujeres políticas y los actores de la cooperación internacional, así como del movimiento amplio de mujeres que se ha articulado en diversas plataformas, las resistencias partidarias persisten.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Como ya se mencionó, en el artículo 32 de la Ley 834/96 se establece que sí deberán incluirse mujeres a las listas de elección interna de los partidos en razón de una mujer cada cinco lugares. Esta regla es laxa, pues solo aplica para la selección de candidaturas dentro de los partidos y permite que la primera mujer aparezca a partir de la quinta posición, lo cual dificulta de manera significativa la elección de las mujeres. Existe, por tanto, mandato de posición, pero de carácter ineficaz.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Los artículos 221 y 223 de la Constitución Nacional establecen las reglas de composición de la Cámara de Diputados y la de Senadores respectivamente. En esos artículos se señala que en el caso de las diputaciones deberá elegirse el mismo número de suplencias y de titulares al momento de la votación, mientras que para la de Senadores deberán elegirse 30 suplencias en una sola circunscripción nacional.⁸ No obstante, la ley no especifica si las suplencias deben ser

y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones: [...] r) los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a 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 a 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 listas queda en libertad de fijar la precedencia”.

8 El artículo 221 de la Constitución Nacional establece: “La Cámara de Diputados es la Cámara de la representación departamental. Se compondrá de ochenta miembros titulares como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales

del mismo género que la persona que ocupa el escaño. Esto permitiría que, en caso de que deba cubrirse una vacancia, una mujer pueda ser reemplazada por un hombre y se altere la composición de género de las cámaras luego de la elección.

III.4. LAS SANCIONES

El artículo 32 del Código Electoral establece que “los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con estas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos”. La inclusión de la previsión sobre la no inscripción de las listas implica que Paraguay tiene un mecanismo de sanción fuerte; sin embargo, esta medida es de difícil aplicación. Dado que la cuota se exige para las internas partidarias, el control sobre su cumplimiento corresponde al tribunal interno o partidario, ya que el Tribunal Superior de Justicia Electoral se ocupa de vigilar los procesos electorales a partir de que las listas son presentadas a inscripción, por lo que la sanción de no inscripción jamás ha sido aplicada (Zub Centeno, 2015: 41-44).

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La cuota en Paraguay es de carácter taxativo, por lo que no hay situaciones de incumplimiento contempladas en la ley. No obstante, solo aplica al proceso de selección interno de los partidos, quienes a su vez no tienen sanciones efectivas por el incumplimiento de esta. En este caso, un partido puede cumplir la cuota en las listas de selección interna y luego inscribir su lista definitiva con un porcentaje de mujeres menor al 20%, por lo que las internas actúan como un filtro en el acceso de las mujeres a las candidaturas. Se puede cumplir la ley, mientras se evade su razón de ser.

departamentales”. Por su parte, el artículo 223 determina que la Cámara de Senadores “se compone de 45 miembros titulares como mínimo, y de 30 suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional”.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Régimen electoral de género en Paraguay

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Paraguay	1996 [Ley 834/96]	Mínimo [elecciones internas]	20	Débil	1/5	Fuerte	No inscripción de la lista	Restringido	Ausente
IFREG= 1.5		0		0.5		1		0	0

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO PARAGUAYO

El Poder Legislativo paraguayo reside en el Congreso Nacional. El Congreso es un órgano bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por un mínimo de 80 integrantes que se eligen por el principio de representación proporcional. Las diputaciones se eligen en circunscripciones departamentales (con al menos una diputación y determinando el Tribunal Superior de Justicia Electoral el número de escaños que corresponde a cada departamento de acuerdo con el tamaño del electorado) (art. 221, Constitución Nacional de la República de Paraguay). Por su parte, la Cámara de Senadores está compuesta por 45 integrantes por lo menos, que se eligen directamente en una sola circunscripción nacional (art. 223, Constitución Nacional de la República del Paraguay). Los expresidentes de la República, electos democráticamente, son miembros vitalicios del Senado –salvo que hubiesen sido sometidos a juicio políticos y hallados culpables– y cuentan con voz, pero no con voto (art. 189, Constitución Nacional de la República del Paraguay).

El Congreso Nacional paraguayo se elige mediante comicios concurrentes con la elección presidencial por un mandato de cinco años con posibilidad de reelección. Para la renovación de las diputaciones existen 18 distritos, que representan los 17 departamentos del país más la capital (Asunción). El tamaño de estos va de pequeños a medianos (1-8), exceptuando Asunción, que es grande. En ambos casos la asignación de escaños se hace mediante la fórmula D'Hondt. Las listas solían ser cerradas y bloqueadas, pero en 2012 fue aprobada la modificación al Código por la cual se establece el desbloqueo de las listas (Ley N° 4.584); sin embargo, los primeros comicios en los que se aplicaron fueron las elecciones municipales de 2021. El desbloqueo establecido en la Ley N° 4.584 fue postergado en varias ocasiones por supuestas condiciones de inaplicabilidad referentes a las condiciones técnicas existentes para llevar a cabo el conteo de votos (Filártiga Callizo, 2018: 13). La primera aplicación de esta medida en las elecciones legislativas ocurrirá en 2023.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla II
 Régimen electoral legislativo de Paraguay

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Ciudadanía	Contar con la nacionalidad paraguaya natural
Edad exigida para las diputaciones	25 años
Renovación del mandato	Reelección por un término consecutivo
Edad exigida para senadurías	35 años
Elecciones	Concurrentes con la elección presidencial
2. Sistema electoral de las diputaciones	
Mandato	5 años
Tamaño	80 titulares y el mismo número de suplentes
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Colegio electoral departamental (mínimo 1 escaño + lo que el Tribunal Electoral decida en función de la población)
Estructura del voto	Cerrada y desbloqueada (2019)
Fórmula electoral	D'Hondt
2. Sistema electoral de las senadurías	
Mandato	5 años
Tamaño	45 titulares y 30 suplentes
Principio de representación	Proporcional
Distrito	Única circunscripción nacional
Estructura del voto	Cerrada y desbloqueada (2019)
Fórmula electoral	Método D'Hondt

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La cuota del 20% establecida en el Código Electoral de 1996 se ha aplicado a prácticamente todas las elecciones internas para los comicios generales de la vida democrática del Paraguay, exceptuando solo la de 1993, justo luego del restablecimiento de la democracia con la promulgación de la Constitución de 1992. Desde la primera aplicación de la cuota en 1998 se observa que se han producido avances respecto a la presencia de las mujeres en ambas cámaras del Congreso; sin embargo, el incremento ha sido lento. Desde 1998 las mujeres han representado entre 3 y 14% de la Cámara de Diputados y entre 18 y 22% del Senado. Como se evidencia en las tablas III y IV, el incremento ha sido mayor en la Cámara Alta. Sobre esto influye que, para las senadurías, la elección se organice mediante una sola circunscripción nacional, permitiendo así que muchas más mujeres integren las listas (Bareiro y Soto, 2015b: 51).

El aumento sostenido se dio, en ambas Cámaras, entre 1998 y 2018, pero en ese último año hubo un decremento en ambas. El proceso electoral de 2018 transcurrió en circunstancias especiales, pues las campañas a las elecciones generales coincidieron con la campaña en contra del proyecto de Ley de Paridad Democrática. El ambiente social de aquel momento pudo ser un factor que influenciara, para mal, la elección de mujeres al Congreso, no obstante, también se evidenció que “durante el proceso de composición de las listas de candidaturas las mujeres quedaron visiblemente relegadas, ubicándose en los puestos intermedios o finales” (Gómez y Acosta, 2018). La proporción de candidaturas de mujeres también fue en aumento durante los años en comento. Cabe destacar que, según estudios en la materia, la elección de mujeres al Congreso sigue la lógica de que “para acceder a un porcentaje determinado debe haber prácticamente el doble de candidatas mujeres” (Bareiro y Soto, 2015b: 54). Esta es una de las razones más contundentes para establecer la paridad en las listas a inscripción y no en las primarias, pues como evidencian los números, el acceso de las mujeres al Congreso aún no está garantizado en igualdad de condiciones que sus pares varones.

Los bajos niveles de representación de las mujeres en ambas cámaras se relacionan, sobre todo, con que la exigencia de la cuota es taxativa en el ámbito partidario, por lo que ni la cuota del 20% ni el mandato de posición son realmente aplicables. La justicia electoral no tiene incidencia en el cumplimiento de la cuota, pues sus atribuciones comienzan al recibir la lista del partido para

La construcción de democracias paritarias en América Latina

oficializarla. En general, las candidatas son relegadas a los últimos lugares de las listas, donde son prácticamente inelegibles o son promovidas para candidaturas suplentes (Wapenka, 2015: 5). Estas malas prácticas van en contra de la reivindicación de las mujeres como opción política y suman a que existan muchas candidaturas simbólicas.⁹

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara de Diputados de Paraguay (1993-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1993-1998	79	1	80	1
1998-2003	78	2	80	3
2003-2008	72	8	80	10
2008-2013	69	11	80	14
2013-2018	69	11	80	14
2018-2023	70	10	80	13
Totales	437	43	480	8.95

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de Paraguay disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/parlamentarios/D/100484>

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Paraguay (1993-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1993-1998	40	5	45	11
1998-2003	37	8	45	18
2003-2008	40	5	45	11
2008-2013	38	7	45	16
2013-2018	35	10	45	22
2018-2023	37	8	45	18
Totales	227	43	270	16

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de Paraguay disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/parlamentarios/D/100484>

9 Según Wapenka: “En la Cámara de Senadores, una mujer fue electa por cada 183 candidatos/as, mientras que entre los hombres un candidato fue electo por cada 46” (2015).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Los problemas para alcanzar la igualdad de condiciones en el acceso de las mujeres al Congreso Nacional paraguayo se relacionan con tres grandes aspectos: a) el régimen electoral de género, b) el sistema electoral y c) el ambiente sociocultural. En primer lugar, los problemas del diseño de la cuota son: que solo aplica en el ámbito de las elecciones internas de los partidos y no se exige para la inscripción de las listas, que el porcentaje es bajo y que no ha incrementado en los últimos 22 años. Hoy existe la posibilidad de inscribir listas sin mujeres o con menos del 20%, en las que ellas están relegadas hasta el final o aparecen solo como suplentes.

Segundo, no prevé una sanción aplicable para aquellos actores políticos que no cumplan con el porcentaje de exigencia. Si bien el Código Electoral establece que quienes no cumplan con la cuota y el mandato de posición no podrán inscribir listas a la elección general, esta sanción es inaplicable, pues la justicia electoral solo actúa a partir de que el partido entrega su lista final a inscripción.

Tercero, la cuota solo es aplicable a las internas de los partidos, lo cual promueve que los liderazgos continúen actuando como *gatekeepers* y elevando el costo de perder dentro de las negociaciones de los movimientos internos de los partidos. Así, el mandato de posición no es adecuado, pues solo debe incluirse una mujer por cada cinco hombres en las listas de los comicios internos de los partidos. Y cuarto, no hay disposiciones extras orientadas a promover la postulación de las mujeres a los cargos electivos –ya sea incidiendo en el acceso de ellas al financiamiento, a los espacios en medios de comunicación o a programas que promuevan su capacitación–.

Sobre el sistema electoral, los problemas que afectan el incremento en el acceso de las mujeres al Congreso Nacional tienen que ver con la magnitud de los distritos, pues, aunque los sistemas proporcionales tienden a ser más favorables a la elección de mujeres, al final todo depende del diseño del régimen electoral de género. Actualmente solo un distrito para la elección de las diputaciones y la circunscripción nacional para las senadurías cumplen este requisito. Por último, aún no se cuentan con suficientes datos para conocer los efectos que el desbloqueo de listas tendrá sobre la representación de las mujeres, sin embargo, este tipo de medidas tiende a personalizar las campañas, de ahí que, tomando en cuenta que ellas suelen tener menor visibilidad y recursos para

darse a conocer, esta disposición podría tener un efecto desfavorable (Htun y Jones, 2002).¹⁰ No obstante, es importante recalcar que hay evidencia de otros países en la región en los que el desbloqueo de listas no ha sido un obstáculo a la hora de establecer la paridad en las candidaturas a cargos electivos (Schmidt y Araújo, 2004).

Por último, como ocurre en muchos países de la región, existen resistencias fuertemente enraizadas en la cultura política y social que obstaculizan la llegada de mujeres a los espacios de decisión política. Esto es un problema porque si bien la normativa puede reformarse, derogarse o promulgarse, no se podrá avanzar mientras esta no atienda de raíz las faltas en la consideración de las mujeres como opciones reales en la política. Además, el texto constitucional de Paraguay consagra la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres como obligación del Estado, por lo que este debe asumir la responsabilidad de actuar para promover el acceso de las mujeres al poder político.¹¹

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Es imperante que se deje atrás la noción de que la cuota del 20% funciona y continuará funcionando hasta que naturalmente se dé la paridad en el Congreso. El régimen electoral de género paraguayo necesita sumar medidas

10 La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos durante las elecciones municipales del 2021 señaló “que, bajo este nuevo sistema [de listas desbloqueadas], la legislación de cuotas con el que cuenta Paraguay, de por sí débil, pierde eficacia, como lo indica la abundante bibliografía en la materia; y que es necesario desarrollar nuevos mecanismos que ofrezcan garantías de que las mujeres sean elegidas en las internas y puedan finalmente acceder a los cargos” (OEA/MOE, 2021).

11 En general, la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación hacia la mujer está en el texto constitucional en los siguientes artículos: 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”; 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”; 117 “De los derechos políticos. 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”.

para no solo contemplar la exigencia de paridad, sino garantizar su aplicabilidad mediante sanciones claras y dirigidas a los actores políticos con capacidad de decidir sobre las candidaturas. Todas estas medidas deben orientarse a cumplir el mandato constitucional establecido en los artículos 46, 48 y 117, pues es imprescindible reivindicar la paridad como consolidación de un proceso de participación efectiva de ambos géneros (Bareiro y Soto, 2015b: 82). El camino de Paraguay hacia la desaparición de la brecha de género en la representación política, entonces, debe comenzar con el establecimiento de la exigencia de paridad y alternancia para la presentación de listas a cargos electivos plurinominales, así como la paridad horizontal para cargos uninominales.

En ese sentido, otra propuesta tiene que ver con la ausencia de reglas o medidas de acción afirmativa para el acceso al financiamiento. Por un lado, es cierto que el estado paraguayo concede fondos a los partidos políticos para su operación, sin embargo, debe existir regulación que obligue a distribuir los recursos de financiamiento de campañas en clave de paridad –mitad de mujeres a las candidaturas y mitad de los recursos para sus campañas–. Por el otro, también sería benéfico pensar de forma más amplia sobre los apoyos financieros que se pueden destinar a mujeres sin necesariamente requerir transferencias dirigidas. Por ejemplo, establecer reglas para que una parte del financiamiento público de los partidos se destine a capacitar a sus militantes en aras de que se genere un cambio en las creencias y prácticas, o incluso que una parte se destine a establecer guarderías en los partidos, para que las militantes con hijos puedan destinar la misma cantidad de tiempo y energía que los hombres a sus actividades políticas (Zub Centeno, 2015: 54).

En términos del sistema electoral, es necesario repensar la manera en que se calcula la magnitud de los distritos, pues como se menciona arriba, el número de mujeres electas suele seguir la lógica de la mitad de las mujeres candidatas. También en ese sentido, sería benéfico reformar el Código Electoral y la Constitución para que propicien el acceso de nuevos actores y no privilegien a los partidos tradicionales (Filártiga Callizo, 2018: 15). Esta medida no solo podría promover el acceso de las mujeres a la esfera política, sino también de varios actores no tradicionales en la escena –como lo son grupos indígenas, partidos nuevos y candidaturas independientes–.

Por último, es necesario crear espacios para que la ciudadanía misma sea la que impulse el cambio cultural. Esto también contempla un camino para cumplir el mandato constitucional de los artículos 46, 48 y 117, pues es el

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Estado quien lleva la carga de garantizar la no discriminación e igualdad entre las personas. Impulsar las iniciativas de la sociedad civil que ya trabaja para erradicar la brecha de género en el acceso a los cargos electivos puede ser un comienzo en el camino para reestructurar la cultura patriarcal enraizada en el Paraguay.