

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES

PARAGUAY, DEJI UDOE TO PUNIONE UJE GAOSI CHEQUEDIE OE IJI CUCHA PAJEPIDODE IJI LATINOAMÉRICA¹



Paraguay ocupa el puesto 133 de un total de 191 países en el mapa mundial de Mujeres en la Política 2019, con un promedio de 15% de participación femenina en la Cámara de Diputados, uno de los más bajos de Latinoamérica. Su posición en el *ranking* es comparable con Brasil, Colombia y Panamá, países que han quedado rezagados frente a los avances de la región, que mantiene un promedio de 30,6% de mujeres en los Parlamentos, segunda región del mundo –luego de los países nórdicos– con mayor presencia femenina.

Marcella Zub Centeno

KUÑA RÓGA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

¹ Paraguay, entre los países con más baja representación política de mujeres en Latinoamérica (traducido al idioma ayoreo por Taguide Picanerai).

INTRODUCCIÓN

Hace 100 años, el senador republicano Telémaco Silvera presentó el primer proyecto de ley ante el Congreso para reconocer los derechos civiles y políticos de las mujeres (Monte, 2011). Telémaco murió en 1931 y el derecho al voto de las mujeres recién fue reconocido en Paraguay en 1961, 42 años después.

Hoy, a 100 años del primer proyecto, 58 del reconocimiento del derecho al voto de las mujeres y 30 años de democracia, el *ranking* mundial de Mujeres en la Política 2019, elaborado por ONU Mujeres y la Unión Interparlamentaria de mujeres (IPU)², ubica a Paraguay entre los tres países de la región con menor participación femenina en cargos de decisión. Sin embargo, la región americana mantiene el segundo mayor promedio de mujeres en los Parlamentos, con el 30,6%. Esta situación no ha sido casual, pues ya son nueve los países que han adoptado leyes de paridad: México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Panamá³, Ecuador, Bolivia, Argentina y recientemente Perú.

El presente informe se centra en hacer una revisión del marco normativo respecto a los derechos políticos de las mujeres, retomar los datos en materia de participación política de mujeres en cargos electivos, resultantes de las elecciones generales de 2018⁴ y municipales 2015, así como la presencia de mujeres en cargos ministeriales del Poder Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, este informe presenta las iniciativas estatales para impulsar la participación de las mujeres de cara a las elecciones municipales 2020 y el debate a nivel local de la maternidad y paternidad en cargos electivos, presentando testimonios que ejemplifican esta problemática, para concluir con una serie de recomendaciones necesarias para que la igualdad de las mujeres sea “real y efectiva”.

MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (CN) garantiza el derecho a la igualdad y a la no discriminación en sus artículos 46, 47 y 48. En concreto, el artículo 48 señala:

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.

2 Disponible en <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>.

3 Panamá y Honduras han adoptado leyes de paridad solamente al interior de las candidaturas de los partidos políticos, es decir, en las internas, sin que esta disposición se aplique en las listas que se inscriben para el proceso electoral. Esto representa una gran debilidad en el diseño de la legislación.

4 Al no ser un año electoral, no hay variación de los datos informados en el informe de 2018.

Según el artículo 48, el derecho a la igualdad va más allá del reconocimiento declarativo de la igualdad, sino que implica una acción pública del Estado para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, además de la obligación de adoptar medidas –de cualquier tipo– para zanjar, remediar, eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio y goce de los derechos. En especial, la Constitución expresa que se facilitará la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional. Además, en el artículo 117, la CN claramente establece que “se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas”.

Como parte de la comunidad internacional, el Estado paraguayo también ha ratificado instrumentos internacionales que reconocen los derechos de las mujeres a igual participación en los espacios de toma de decisiones.

La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) fue ratificada por Paraguay a través de la Ley N.º 1215/86. Por su parte, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, el Comité CEDAW), en su Recomendación General N.º 23 respecto a la participación política de las mujeres en regímenes democráticos, expresa:

Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población. No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual. El examen de los informes de los Estados Partes demuestra que dondequiera que la mujer participa plenamente y en condiciones de igualdad en la vida pública y la adopción de decisiones mejora el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de la Convención (párr. 14, RG N.º 23, 1997)⁵.

Esto implica que los Estados que han ratificado la CEDAW tienen la obligación de adoptar medidas, tanto legales como fácticas, es decir, que impacten en los hechos concretos y en la vida para que hombres y mujeres gocen de los mismos derechos y, en este marco, tienen la obligación de no discriminar a las mujeres, tanto por acción como por omisión:

5 Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/t1_Global/INT_CEDAW_GEC_4736_S.pdf.

[...] La discriminación puede ocurrir cuando los Estados no adoptan las medidas legislativas necesarias para asegurar la plena efectividad de los derechos de la mujer, no aprueban políticas nacionales para alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer y no dan cumplimiento a las leyes pertinentes. [...] (RG N.º 28, 2010, párr. 10.)⁶.

En el **ámbito de participación política**, el Estado paraguayo ha omitido tomar medidas concretas para mejorar la participación y la representación de las mujeres, en especial, la Cámara de Diputados, que rechazó en dos oportunidades el proyecto de Ley de Paridad Democrática.

Igualmente, el Estado paraguayo ratificó por Ley N.º 5/92 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que garantiza, en su artículo 3, el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos civiles y políticos. Paraguay también ha suscrito obligaciones similares en instrumentos como la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de El Cairo y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, entre otros, que contribuyen a establecer el marco jurídico internacional que consagra la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida, incluido el político.

En el **ámbito interamericano**, el Estado paraguayo suscribió también la Convención Americana sobre Derechos Humanos, más conocida como Pacto de San José de Costa Rica (Ley N.º 1/92) que, en su artículo 23, reconoce los derechos políticos de todos los ciudadanos, sin discriminación. Igualmente, suscribió la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres “Convención de Belém do Pará” (Ley N.º 605/95), la cual incluye la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer en el ámbito familiar, en la comunidad y/o perpetrada por el Estado (art. 2).

En la legislación nacional, el Código Electoral (Ley N.º 834/96) establece una cuota mínima de participación de mujeres del 20% en las listas internas partidarias, con un mandato de posición de una mujer cada 5 lugares, so pena de no ser inscripta la lista si se viola esta normativa (inc. r, artículo 32). Sin duda, la cuota significó un avance en los derechos de las mujeres en la década de los 90, a pesar de ser una de las más bajas de la región y estar diseñada para aplicarse solo en las listas internas partidarias. No obstante, hoy esa cuota, más que en un piso, se ha convertido en un techo para la participación de las mujeres y la integración de las listas, lo que implica que es necesario revisar esta medida y sancionar mecanismos más eficaces como la paridad democrática.

6 Disponible en https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf.

En el **ámbito electoral**, en 2019 se aprobó la Ley N.º 6318/19 que modifica varias disposiciones del Código Electoral e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales. Esta ley se aplica, tanto en las internas partidarias como en las generales, para cargos de convencionales constituyentes, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Parlamento del Mercosur e integrantes de las juntas departamentales y municipales. La ley incorporó el voto preferencial, es decir, el elector o la electora vota directamente a una persona de la lista de su preferencia. El voto preferencial puede modificar o alterar el orden preestablecido por el movimiento y/o partido, reordenando, conforme las preferencias de voto y mayoría simple, el orden inicial de la lista. Con la nueva ley, la oferta electoral la sigue proveyendo el partido y/o movimiento. Además, si bien el orden puede modificarse con el voto preferente, las campañas se personifican y, con ello, se vuelven más costosas y menos ventajosas para las mujeres (Bareiro, 2004; Archenti, 2008). La nueva normativa tampoco ha incorporado ningún mecanismo para mantener un cupo mínimo de mujeres en los resultados electorales, al menos, después de las internas⁷.

En el **campo del financiamiento** ocurre lo mismo: la Ley N.º 4743/12 y la Ley N.º 6167/18, que regulan el financiamiento político, no disponen de ningún tipo de mecanismo para paliar los sesgos de género en la financiación de las campañas políticas, aun cuando parte de este financiamiento proviene del presupuesto público. Por último, otra legislación importante en materia de participación política de las mujeres es la Ley N.º 5777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que reconoce la violencia política como una forma específica de violencia contra las mujeres:

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

En **términos de políticas públicas**, a finales de 2018 el Estado aprobó el IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024⁸, que tiene por objetivo “avanzar hacia la igualdad real y efectiva, allanando los obstáculos que la dificultan o impiden y eliminando toda forma de discriminación”. El objetivo específico 2 del Plan señala: “Eliminar obstáculos y desarrollar los mecanismos que hagan posible el acceso igualitario y la permanencia de las mujeres en la toma de decisiones públicas en los diferentes Poderes del Estado y en todos los niveles territoriales del Estado paraguayo”. En el eje 3.2., sobre Empoderamiento en la toma de decisión, se fija como meta la representación paritaria de mujeres y hombres en cargos electivos, mediante mecanismos del sistema elec-

7 Cabe destacar que, durante el debate de esta ley, la senadora Lilian Samaniego propuso la paridad en la conformación de las listas. El agregado propuesto fue aprobado por el Senado, pero rechazado nuevamente por la Cámara de Diputados.

8 Aprobado por Decreto N.º 936.

toral que lleven a la igualdad sustantiva y normativa, e igualmente se indica la participación paritaria de mujeres en el Gabinete y en todos los cargos públicos de designación o de confianza⁹. Sin embargo, durante el 2019 no hubo ninguna iniciativa estatal en este sentido.

RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

En 2019, el Estado paraguayo recibió dos nuevas recomendaciones¹⁰ en materia de participación política de las mujeres. Una de ellas del Comité de Derechos Humanos, el cual expresó su preocupación por “la aún limitada participación de las mujeres en la vida política y pública y su subrepresentación en los puestos de toma de decisión, en cargos públicos y de elección popular, incluyendo en los órganos judicial, legislativo y ejecutivo” y recomendó:

El Estado parte debe intensificar sus esfuerzos para aumentar la participación de las mujeres en la vida política y pública, así como su representación en el sector público y privado, especialmente en los cargos directivos y de alto nivel, incluyendo la adopción, de ser necesarias, de medidas especiales de carácter temporal para dar pleno efecto a las disposiciones del Pacto. Debe también continuar sus esfuerzos para combatir la brecha salarial entre hombres y mujeres, y para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad (párr. 17, Comité de Derechos Humanos, 2019)¹¹.

Igualmente, el comisionado Joel Hernández García, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su visita a Paraguay en octubre de 2019, luego de varias audiencias con agentes del Estado y de la sociedad civil, manifestó:

La CIDH toma nota de la escasa participación de las mujeres en cargos electivos, también tomamos nota de que la ley de paridad democrática fue vetada por el Ejecutivo ante la ausencia de mecanismos adecuados para lograr el objetivo inicial de paridad y alternancia entre hombres y mujeres. En ese sentido, la Comisión recuerda a Paraguay que la paridad de representatividad de las mujeres es un eje fundamental de la igualdad y la no discriminación y llama al Estado a avanzar en un marco normativo que proporcione una mayor participación de las mujeres en la vida pública¹².

9 El documento completo del Plan puede encontrarse en http://www.mujer.gov.py/application/files/8315/5239/9481/IV_Plan_de_Igualdad12febrero_-_final.pdf.

10 Estas se suman a las recomendaciones que ha hecho el Comité CEDAW, las misiones de observación electoral de la OEA y de la Unión Europea que pueden ser encontradas en el Informe 2018.

11 Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2fPRV%2fCO%2f4&Lang=en.

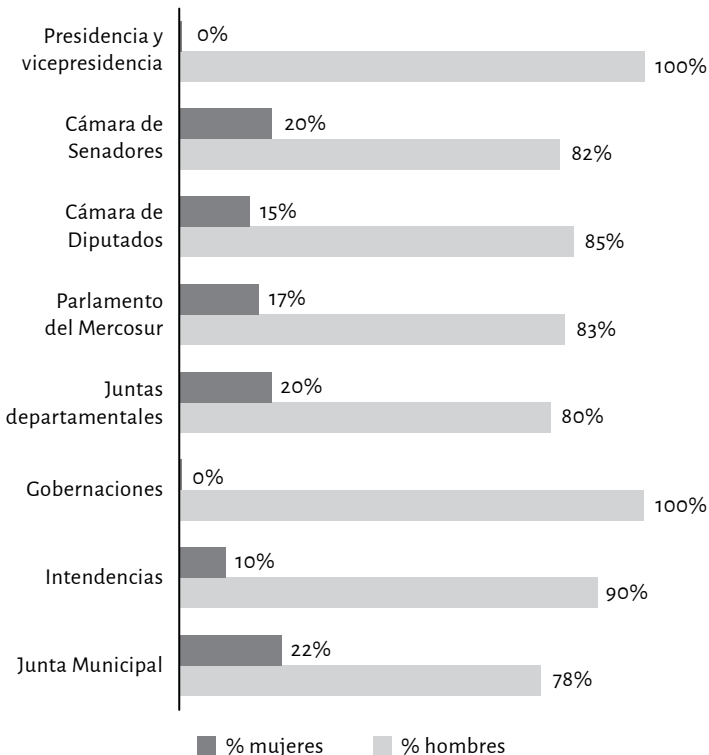
12 Cancillería Nacional, 17 de octubre de 2019. *Conferencia de prensa del comisionado Joel Hernández García, relator para Paraguay de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)*. [Twitter]. Disponible en <https://twitter.com/mreparaguay/status/1184818342407888896>.

SITUACIÓN DEL DERECHO

SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS PÚBLICOS

En las elecciones generales 2018, las mujeres representaron el 49% del padrón electoral a nivel nacional y un 55% del padrón electoral del exterior (Soto, 2015). A pesar de esta alta participación electoral, el porcentaje de mujeres que resultaron electas en las elecciones 2018 llegó apenas al 18% y, en las municipales del 2015, el porcentaje de intendentas electas apenas llegó al 10% y 22% en concejalías (Gráfico 1).

Gráfico 1. Porcentaje de hombres y mujeres en cargos¹³ de elección popular en comicios generales 2018 y municipales 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), elección 2018 y CSJ, elecciones 2015¹⁴.

¹³ En el caso de la Cámara de Senadores, fueron electas 8 mujeres. Sin embargo, al momento del juramento, ante la no convocatoria del expresidente Nicanor Duarte Frutos, fue convocada la senadora Mirta Gusinky. Con esto, el número de mujeres en la Cámara de Senadores pasó de 8 a 9, representando el 20% de la Cámara Alta en el actual gobierno.

¹⁴ Secretaría de Género, CSJ. Disponible en <https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/Participacion-mujeres-en-Elecciones-Municipales-2015.pdf>.

Un promedio general del total de cargos electivos considerados en ambas elecciones (5.920) da una participación total de mujeres de 20,5%, lo que pone en evidencia la enorme brecha que aún tienen las mujeres paraguayas en materia de toma de decisiones.

A nivel Ejecutivo, el porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales es de 29,4%, es decir, 5 ministerios de un total de 17 tienen al frente una mujer: Ministerio de la Mujer, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de la Niñez y Adolescencia y Ministerio de Justicia. La Corte Suprema de Justicia, mayor instancia jurisdiccional del país, cuenta por primera vez en la historia con 3 mujeres como ministras, lo que representa un 33,3%, y también son mujeres las titulares del Ministerio de la Defensa Pública y de la Fiscalía General del Estado.

En cargos de magistratura, conforme datos proporcionados por la oficina de Acceso a la Información Pública¹⁵, de un total de 786 jueces: 426 son mujeres frente a 360 hombres, es decir, el 54% mujeres y 48% hombres. En los Tribunales de Apelación, la proporción es de 79 mujeres frente a 130 hombres (41% de mujeres, 59% hombres) y en la Corte Suprema de Justicia, de un total de 9 miembros, 3 son mujeres y 7 hombres, lo que confirma la pirámide: a más poder, menos mujeres.

ACCIONES PÚBLICAS FRENTE A LA SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA

Luego de dos años de proceso parlamentario, el proyecto de Ley de Paridad Democrática fue vetado por el presidente de la República al no garantizar ningún tipo de mecanismo que permitiera a las mujeres integrar las listas en igualdad de condiciones con los hombres¹⁶. El Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD)¹⁷, instancia que impulsó el primer debate sobre la Ley de Paridad, se encuentra actualmente enfocado en la elaboración de un nue-

15 Memorándum N.º 506/19.

16 La objeción total del proyecto se dio a través del Decreto N.º 596 del 8 de noviembre de 2018. El pedido de objeción total fue solicitado por el Grupo Impulsor de Paridad Democrática al haber salido del Congreso una ley que no guardaba relación con los objetivos inicialmente planteados, ni establecía ningún mecanismo para aumentar la representación femenina. Más información puede leerse en el Informe 2018.

17 El GIPD está integrado por parlamentarias y mujeres líderes políticas de diferentes partidos: Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Frente Guasu, Partido Revolucionario Febrerista (PRF), Avancemos País y Kuña Pyrenda, además de redes de mujeres como Red de Mujeres Coloradas, Red de Mujeres del Sur y la Red de Mujeres Municipales, el Ministerio de la Mujer, organizaciones de la sociedad civil como Decidamos y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), y cuenta con el apoyo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Cabe destacar que también se han conformado grupos impulsores de paridad a nivel departamental en Central, Itapúa, Ñeembucú, Misiones, Guairá, Caazapá, Cordillera (Tobatí), y también un grupo joven de paridad e incluso de mujeres paraguayas en Estados Unidos, con el apoyo del Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el Fondo de Igualdad de ONU Mujeres.

vo proyecto y la construcción de una estrategia que permita su aprobación en el Congreso Nacional, en especial en la Cámara de Diputados.

A pesar de no existir avances legislativos a nivel nacional, ya son cuatro los municipios que tienen ordenanzas de paridad para la conformación y reconocimiento de comisiones vecinales (Kuña Róga, 2019). Estos municipios son: Pilar (Ñeembucú), Santa María (Misiones), Encarnación y José Leandro Oviedo (ambos en Itapúa). Estas ordenanzas han surgido de un proceso de conocimiento e incidencia de concejales municipales y referentes locales que integran la Red de Mujeres del Sur.

El año 2019 ha sido de gran movilización de mujeres en torno al proceso de formación y capacitación en liderazgos democráticos y equidad de género. La Justicia Electoral, a través de la Unidad de Género y con el apoyo técnico y financiero del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el financiamiento de la Unión Europea, han realizado al menos seis ediciones de la Escuela de Formación política para mujeres líderes. Su objetivo es “fortalecer las capacidades de liderazgo de las mujeres, apuntando a potenciar su aporte en los espacios de representación política, y generar un impacto positivo en los porcentajes actuales de representación de mujeres en los cargos electivos en el Paraguay”¹⁸. En estos procesos de formación egresaron 276 mujeres¹⁹ que aspiran a presentar sus candidaturas en futuras elecciones o demuestran interés en involucrarse en la actividad política. Los procesos de formación han sido desarrollados en Asunción y en los departamentos de Itapúa, Misiones y Central. Al cierre de este informe, está en marcha el proceso de selección para la Escuela en el departamento de Caaguazú.

De igual manera, la Cámara de Senadores de Paraguay, a través de la Comisión de Equidad y Género, y con la cooperación de la Women's Democracy Network Capítulo Paraguay e IDEA Internacional, con apoyo de la Unión Europea abrieron en abril de 2019 la Academia de Formación Política para Mujeres. Un proceso de formación que “tiene como objetivo dar las bases conceptuales y metodológicas para la formación de la mujer a lo que hace el ámbito social y político, en un enfoque de los derechos humanos y cívicos; para conocer el proceso electoral, las reglas, las condiciones y también lo que hace al liderazgo, a la equidad de género y a la igualdad”²⁰. En la Academia se han formado 94 mujeres líderes políticas de Asunción y de los departamentos de Central, Cordillera, Ñeembucú e Itapúa²¹.

18 TSJ. Disponible en <https://tsje.gov.py/escuela-de-formacion-politica-para-mujeres-lideres-.html>.

19 Información proporcionada por la Unidad de Género del TSJE.

20 Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2855-lanzamiento-oficial-de-la-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-2019-04-12-21-27-34>.

21 Información proporcionada por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores.

Por su parte, el Ministerio de la Mujer se ha enfocado en brindar charlas sobre el funcionamiento de la nueva ley de desbloqueo y voto preferencial en diferentes ciudades del país²².

REGULACIÓN DE LA MATERNIDAD EN CARGOS ELECTIVOS: UNA NECESIDAD

A raíz de una serie de entrevistas realizadas a intendentas y concejales por la Red de Mujeres del Sur²³ se identificaron tres casos en donde las mujeres, teniendo una vida política activa, también habían decidido ser madres. Sin embargo, el goce de los permisos de maternidad no estaba previsto en la normativa interna a nivel local, o bien, eran utilizados como amenaza para que las mismas abandonaran el cargo y asumiera el suplente. Algunos de los problemas que enfrentaron pueden ser leídos en los siguientes testimonios.

CASO PERLA ANDINO. Concejala del distrito de Capitán Meza (Itapúa). Faltó a dos sesiones previamente a su parto y, cuando volvió a su casa de alta tres días después de dar a luz, se encontró con la noticia de que, si faltaba a una tercera sesión, sería reemplazada por su suplente, tal como lo estipula la Ley Orgánica Municipal. “Nuestro reglamento interno tampoco contempla el permiso de maternidad, porque cuando fue elaborado realmente no esperaban que nosotras las mujeres pudiéramos estar ahí”, relató Perla. “Así que fui a la sesión, con mis veintitrés puntos de sutura”, concluyó.

CASO CAROLINA ARANDA. Intendenta del distrito de Mariano Roque Alonso (Central). Quedó embarazada durante su gobierno y debió enfrentar el hostigamiento de parte de un concejal de la Junta Municipal, quien la denunció ante la Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codení), el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia y el Ministerio del Interior. El argumento fue que ella ponía en peligro la vida del bebé por continuar ejerciendo sus funciones durante el embarazo, y pretendían forzarla a tomar su permiso de maternidad. La intendenta desmintió las acusaciones a través de estudios médicos y, tan solo 11 días después del parto, retomó sus funciones llevándose al niño con ella a su espacio de trabajo. La presión tenía un trasfondo político, pues pretendían asignar un intendente interino en su ausencia. El caso cobró gran notoriedad y llegó a instancias judiciales, donde la razón le fue dada a la intendenta²⁴. “Habiendo tantos niños y mujeres

22 Panel sobre “Nuevo Sistema Electoral” en CDE. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/panel-sobre-nuevo-sistema-electoral-en-cde>.

23 Red de Mujeres del Sur. Disponible en <http://reddemujeresdelsur.blogspot.com/2019/07/material-visibilizando-la-politica.html>.

24 A.I. N.º 296 del 21 de agosto de 2018 en el juicio: “nn s/ medida cautelar de protección” (se omite el nombre del niño por su derecho a la intimidad), de Luque. En la resolución, la jueza reconoce el derecho al permiso de maternidad y paternidad y “destaca y advierte, para lo que hubiere lugar, que la condición de mujer no puede ser utilizada en forma discriminatoria, impidiendo la realización de actividades de desarrollo personal y laboral”.

embarazadas que no pueden acceder a atención médica, decidieron perseguirme a mí. El permiso de maternidad es un derecho, no una obligación; y la maternidad es un don, no una enfermedad”²⁵, afirmó la intendenta.

A partir de la identificación del problema, un grupo de mujeres aglutinadas en el denominado Laboratorio de Ideas del Proyecto Sumamos Mujeres²⁶ propuso un conversatorio más amplio, donde se pudiera conocer la experiencia de otras mujeres y reflexionar sobre los mandatos culturales, la violencia política e institucional que deben afrontar las mujeres cuando deciden ser madres y continuar llevando una vida pública.

Se estudió la normativa y se concluyó que, si bien existen leyes nacionales, como la Ley N.º 5508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”, la misma no menciona nada respecto a los permisos de maternidad y paternidad para las personas en el ejercicio de cargos electivos, lo que lleva a remitirse a una ley especial sancionada en 2014: la Ley N.º 5344/14 “Que establece el reposo por maternidad en cargos electivos”. En su artículo 1, expresa que:

Toda mujer que ocupe cargo electivo tendrá derecho al reposo por maternidad hasta por doce semanas, sin dejar de percibir el equivalente al salario que le corresponda. El permiso será tramitado, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias de la Institución en la que desempeña el cargo.

Esta norma se remite a las disposiciones reglamentarias de cada órgano responsable de los permisos, en este caso, de las Juntas sean municipales o departamentales, o bien, instancias colegiadas como la Cámara de Diputados y/o Senadores. Sin embargo, a través de la experiencia vivida, se observó que no existe dicha reglamentación al interior de las Juntas, lo que hizo que diversas concejales, en conjunto con mujeres líderes sociales, presentaran el proyecto de resolución y/u ordenanza²⁷ en sus municipios. Potenciada por las propias concejales, la acción política de visibilizar estas barreras se realizó de manera conjunta entre el Laboratorio de Ideas, la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay (RMM), la Red de Mujeres del Sur y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

Así, el modelo tipo de ordenanza sobre la regulación de los permisos de maternidad y paternidad fue presentado, hasta la fecha, en 29 municipios (Cuadro 1).

25 Testimonios extraídos del blog “Sumamos Mujeres”. Disponible en <https://sumamosmujeres.blogspot.com/2019/09/maternidad-y-poder-por-que-es-necesario.html>.

26 El Laboratorio de Ideas está integrado por concejales municipales y departamentales, secretarías de la Mujer de municipios, docentes universitarias, mujeres políticas y referentes locales adultas y jóvenes. Más información sobre este proyecto. Disponible en <https://sumamosmujeres.blogspot.com>.

27 Que sea una resolución o una ordenanza depende de cada municipio.

Cuadro 1. Municipios por departamento que presentaron la regulación de permisos de maternidad y paternidad

Departamento	Municipios
Itapúa	Encarnación, Coronel Bogado, Yatyty, Carlos A. López, Natalio , San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Tomás Romero Pereira, Capitán Meza, Edelira, Obligado, La Paz y General Delgado
Misiones	San Ignacio, San Patricio , Santa María y Ayolas
Ñeembucú	Pilar
Central	Asunción , Luque, Mariano Roque Alonso , Itauguá y Fernando de la Mora
Paraguarí	Ybycuí y Carapeguá
Guairá	Colonia Independencia y Villarrica
Caazapá	San Juan Nepomuceno
Presidente Hayes	Villa Hayes

Fuente: Elaboración propia.

De estos municipios, en ocho ya fue aprobada la ordenanza: Pilar, San Patricio, San Ignacio, Itauguá, Mariano Roque Alonso, Natalio, Carlos Antonio López y Asunción²⁸.

CONCLUSIONES

Si bien dice el refrán que “no hay mal que dure 100 años”, a las mujeres paraguayas les está costando ya bastante más que esto. Los altos índices de violencia contra las mujeres, las brechas salariales, el abuso sexual en niñas y el embarazo adolescente, sumados a la subrepresentación en espacios de poder, son algunos de los problemas que no ha podido superar la democracia moderna y ni garantizar el Estado social de derecho. Parte de esta responsabilidad es porque no se han adoptado políticas públicas ni legislación justa y adecuada que permita a las mujeres participar en igualdad de condiciones con los hombres en todos los ámbitos de la vida: social, cultural, económico, político. Es más, muchas veces, antes que avanzar, se observan retrocesos en los discursos públicos conservadores que ven el reconocimiento de derechos de las mujeres como amenazas a la vida y a la familia tradicional.

Son pocos los avances registrados en 2019 en términos de derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, el debate paritario que se abrió especialmente en 2018 dejó sentadas las bases para una discusión a nivel nacional y, princi-

²⁸ Para seguir los avances en las presentaciones y su estudio ver: <https://sumamosmujeres.blogspot.com>

palmente, al interior de los partidos políticos. Igualmente, de los retrocesos observados en las últimas elecciones del 2018, ha quedado claro que, si no se adoptan medidas concretas para incrementar el número de mujeres en los espacios de toma de decisiones, eso no ocurrirá naturalmente y que es necesario adoptar una Ley de Paridad que permita, con mayor razón en el nuevo sistema de votación, garantizar que más mujeres accedan a cargos públicos.

De la misma manera, es importante seguir fortaleciendo la formación cívica de las mujeres. Espacios de capacitación como los propuestos por la Unidad de Género de la Justicia Electoral y la Comisión de Equidad y Género del Senado son claves. Pero estos deben ser parte de las políticas públicas y de los presupuestos estatales, sin olvidar, además, la responsabilidad que tienen los partidos políticos en la formación ciudadana del electorado y sus afiliados/as, destinando el 30% del subsidio estatal a la formación y capacitación, conforme la Ley N.º 4743/12.

RECOMENDACIONES

- Adoptar una legislación como la Ley de Paridad, que establezca un mecanismo efectivo que garantice una participación equilibrada de mujeres y hombres en las listas de candidaturas y, con ello, aumentar la representación de las mujeres en puestos de decisión.
- Reformar la legislación en términos de financiamiento político, a los efectos de poner límites a los gastos de campañas y obligar a los partidos a destinar parte de los recursos públicos que reciben a la visibilización de las mujeres en las campañas, generar programas de acompañamiento y mentorías, brindar información al electorado sobre la importancia de la participación de las mujeres, etc.
- Aprobar las ordenanzas de paridad y de maternidad a nivel local o municipal, más aún en el marco de las elecciones municipales 2020, allanando los obstáculos que tienen las mujeres para participar en dichos espacios.
- Impulsar campañas de información sobre el valor de la participación política de las mujeres en democracia, en los espacios de toma de decisiones y su aporte en todos los ámbitos de la vida, no solo el familiar.
- Convertir los espacios de formación política de mujeres en política pública para su implementación en todo el territorio nacional, fortaleciendo los mecanismos de género o secretarías de la Mujer a nivel departamental y municipal.

- Desarrollar investigaciones y profundizar en los estudios de la violencia política contra las mujeres, conforme a la Ley N.º 5777/16, y adoptar protocolos y/o disposiciones reglamentarias al interior de los partidos políticos, respecto al acoso y la violencia política, conforme el artículo 6 de la Ley N.º 5777/16 y su decreto reglamentario.

BIBLIOGRAFÍA

- Archenti, Nélica; Tula, Inés (ed). (2008). *Mujer y Política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Ed. Heliasta.
- Bareiro, Line et al. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo. Santiago: CEPAL.
- Comité CEDAW. Recomendación General N.º 23. Vida Política y Pública.
- Kuñia Róga et al. (2019). *Red de Mujeres del Sur. Sistematización de la experiencia*. Encarnación: Kuñia Róga.
- Monte de López Moreira, Mary et al. (2011). *Al fin ciudadanas. 1961 - 2011 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria de Mujeres (2019). *Mujeres en la Política: 2019*.
- Soto, Lilian (2019). *Estudio sobre la Participación político electoral de las mujeres en las Elecciones de 2018*. Asunción: ONU Mujeres y Unión Europea.
- Zub Centeno, Marcella (2018). La ciudadanía política de las mujeres en el debate público, derecho a la participación política de las mujeres. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. 433-443). Asunción: Codehupy.