Resumen Estudio

Mujeres en el Congreso: Hacia una Igualdad de Género Real y Efectiva

Autora: Lourdes Peroni*

Resumen de estudio elaborado con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. El contenido del mismo es responsabilidad exclusiva de la autora y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT. Las opiniones y contenidos expresados en este documento corresponden exclusivamente a la autora y no reflejan necesariamente las opiniones o puntos de vista del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo CIRD, organización que ha dado su apoyo institucional al estudio.

Introducción

Aunque la Constitución paraguaya ofrece un potencial importante para avanzar hacia la igualdad de género en la participación política, por el momento la realización plena de este potencial sigue pendiente en la práctica.¹ A treinta años de vigencia de la Constitución la sub-representación de las mujeres en la política paraguaya ha sido recientemente considerada “alarmante.”²

Esta sub-representación no es sino reflejo de los obstáculos que aun enfrentan las mujeres para participar políticamente en igualdad de condiciones con los hombres.³ Estudios en Paraguay y otros países evidencian que las barreras a menudo continúan incluso una vez que las mujeres acceden y se encuentran en ejercicio de cargos electivos.⁴

* Investigadora PRONII Nivel I, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Este estudio se realizó en el marco del Programa de Repatriación y Radicación de Investigadores del Exterior en el Paraguay (Proyecto PRIE19-9) cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con apoyo del FEEI.

¹ Sobre “la brecha entre igualdad legal y la profunda desigualdad sustantiva” ver Bareiro, L. y Soto, L. (2015) La Hora de Avanzar (ONU Mujeres) 34-7.

² Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay, Informe Preliminar, 11 de octubre de 2021, 7.

³ Para un análisis de estos obstáculos ver, por ejemplo, Soto, L. (2019) Estudio sobre la Participación Política Electoral de las Mujeres en las Elecciones de 2018 (ONU Mujeres) y Zub Centeno, M. (2015) La Participación Política Electoral de las Mujeres en Paraguay (ONU Mujeres/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD).

⁴ Ver, por ejemplo, Alcaraz, L. y Mongelós, T. (2020) Encuesta sobre el Alcance y las Características de las Discriminaciones de Género Hacia las Mujeres en el Ámbito Político Partidario (Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo – CIRD); Campari, S. et al. (2017) La Discriminación Difusa: Análisis de la Representación Política de la Mujer en los Países del Mercosur y Asociados, 1(3) *Estado Abierto* 105-160;

El presente estudio busca contribuir a visibilizar los obstáculos que las mujeres perciben para ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres una vez que han accedido a un ámbito político-institucional específico: el Congreso paraguayo. Para ello, analiza los testimonios de veintidós parlamentarias y ex parlamentarias durante entrevistas personales con cada una de ellas a lo largo del año 2021.

El análisis pormenorizado de estos testimonios permite identificar cuatro mecanismos que en la práctica pueden operar para excluir a las mujeres del espacio público: (1) mayores exigencias para ingresar y permanecer en el espacio parlamentario; (2) descalificaciones y agresiones verbales, principalmente a la vida privada, la sexualidad y el aspecto físico; (3) división sexual del trabajo; y (4) segregación vertical y horizontal en el espacio parlamentario.

Los mecanismos identificados dan cuenta de cómo la dicotomía público/privada – utilizada “como fundamento social para excluir a las mujeres de diversos ámbitos del espacio público”⁵ – puede reinstalarse dentro de este espacio y seguir operando para excluirlas del mismo. Algunos de estos mecanismos re-privatizan o re-posicionan (simbólicamente) a las mujeres en el ámbito privado⁶ al señalarles rasgos o roles tradicionalmente asociados con la esfera privada.

Metodología

El estudio se basa principalmente en datos cualitativos recogidos en veintidós entrevistas semiestructuradas con mujeres que han ocupado los cargos de diputadas y de senadoras desde el inicio de la transición democrática hasta el periodo actual 2018-2023.

El análisis de los testimonios compartidos en las entrevistas ha sido complementado con un análisis de relatos compartidos públicamente por legisladoras y ex legisladoras sobre aspectos relevantes para la presente investigación. Estos testimonios complementarios han sido recopilados de fuentes secundarias recientes como entrevistas publicadas en medios de comunicación, entrevistas y materiales publicados por la Justicia Electoral y presentaciones en congresos y otros eventos virtuales cuyas grabaciones están accesibles al público en las páginas web y redes sociales de las instituciones organizadoras.

Los testimonios complementarios también provienen de las intervenciones de las actuales senadoras en las sesiones ordinarias del Senado de 2021 en las que se trató el Proyecto de Ley

y Unión Interparlamentaria (2016) Sexismo, Acoso y Violencia contra las Mujeres Parlamentarias, Boletín Temático.

⁵ Albaine, L. (2020) Violencia contra las Mujeres en Política: Hoja de Ruta para Prevenirla, Monitorearla, Sancionarla y Erradicarla (PNUD, ONU Mujeres & IDEA Internacional) 22.

⁶ Sobre esta re-privatización, ver Beard, M. (2017) Women & Power: A Manifesto (Profile Books) 30.

“Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género.”⁷

Los datos recogidos fueron codificados manualmente en dos rondas para luego ser categorizados adoptando un análisis temático.

El alcance del presente estudio es limitado. No ofrece una evaluación de la igualdad de género en el Congreso paraguayo – para ello se necesitaría investigar una gama mucho más amplia de aspectos, así como usar otras herramientas metodológicas que permitan evaluar adecuadamente esos aspectos. El estudio se limita a analizar, desde una perspectiva de la igualdad de género, las percepciones y las interpretaciones que veintidós parlamentarias y ex parlamentarias han dado a sus experiencias como legisladoras en el transcurso de entrevistas personales con cada una de ellas.

Marco Teórico

El trabajo adopta como marco teórico la corriente de la literatura académica que aborda los parlamentos como “lugares de trabajo” y que a su vez está inspirada por el institucionalismo feminista,⁸ el cual investiga los sesgos de género que puedan estar presentes en las instituciones.⁹ Esta corriente de la literatura estudia las condiciones – incluyendo las instituciones, normas, cultura e infraestructura parlamentarias – dentro de las cuales las mujeres ejercen su labor legislativa a fin de determinar si estas condiciones desfavorecen a las mujeres.¹⁰

Mecanismos de Exclusión Identificados

1. Acceso y Permanencia en el Espacio Parlamentario: Exigencias Desiguales

Uno de los mecanismos de exclusión identificados en el análisis de los testimonios compartidos en las entrevistas es la aplicación de parámetros de evaluación más exigentes a las mujeres para ingresar y permanecer en el espacio parlamentario. De acuerdo con varios testimonios, la aplicación de esta doble vara para juzgar el comportamiento de las parlamentarias y los parlamentarios se observa en las mayores exigencias de formación, trabajo y desempeño para las mujeres y en una menor tolerancia a los errores cometidos por las mismas. Implícito en este mecanismo se encuentra el estereotipo de género que continúa viendo a las mujeres como

⁷ Proyecto de Ley “Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género” presentado por las Senadoras Lilian Sananiego, Mirta Gusinky, Blanca Ovelar, Zulma Gómez, Hermelinda Ortega, Esperanza Martínez y Desirée Masi, de fecha 22 de abril de 2021.

⁸ Ver, por ejemplo, Erikson, J. y Verge, T. (2020) Gender, Power and Privilege in the Parliamentary Workplace, *Parliamentary Affairs* doi:10.1093/pa/gsaa048 y Palmieri, S. (2019) *Feminist Institutionalism and Gender-Sensitive Parliaments: Relating Theory and Practice* en Sawyer M. y Baker, K (eds.) *Gender Innovation in Political Science: New Norms, New Knowledge* (Palgrave Macmillan) 173-94.

⁹ Lovenduski, J. (2014) The Institutionalization of Sexism in Politics, *Political Insight* 17.

¹⁰ Erikson y Verge (2020) y Palmieri (2019) supra nota 8.

‘incompetentes para ocupar cargos políticos.’ El mecanismo representa para las mujeres una exigencia o carga constante de rebatir este estereotipo si desean ser tratadas como iguales en el espacio parlamentario.

2. Agresiones Verbales: Aspecto Físico, Sexualidad, Vida Privada, Capacidad Intelectual y Capacidad Emocional

El segundo mecanismo de exclusión identificado en el análisis de las entrevistas es el de las descalificaciones y agresiones verbales a la capacidad intelectual y emocional de las mujeres parlamentarias y, sobre todo, a su aspecto físico, sexualidad y vida privada. Una de las formas que puede tomar la violencia contra las mujeres en la política por razones de género son los ataques verbales sexistas.¹¹ Aunque “muchas veces todavía imperceptibles o naturalizadas,” entre las formas de violencia que las mujeres tienden a sufrir en la política se encuentran “las humillaciones y/o bromas sexualizadas, los insultos, la ridiculización de su apariencia, los comentarios sobre su vida privada, la descalificación de su imagen, el aislamiento.”¹²

3. La División Sexual del Trabajo

Otro mecanismo de exclusión identificado en el análisis de las veintidós entrevistas guarda relación con los roles y las expectativas de género que continúan asignando a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidados. Las dificultades narradas por algunas parlamentarias y ex parlamentarias para compaginar las responsabilidades de cuidado con las responsabilidades políticas dan cuenta de cómo prácticas aparentemente neutrales – incluyendo políticas de cuidado inexistentes, inadecuadas o limitadas, horarios de trabajo prolongados, reuniones a altas horas de la noche – en realidad no son neutrales. Denotan un espacio público construido “sobre las bases del ideal de independencia masculino,”¹³ es decir, sobre normas de género que conciben al ‘legislador’ libre de responsabilidades de cuidado y por tanto con disponibilidad total de tiempo para dedicarse a la política.¹⁴ La división sexual del trabajo de hecho ha sido identificada como “el núcleo duro de la discriminación de las mujeres en la política” en Paraguay.¹⁵

4. Segregación Vertical y Horizontal en el Espacio Parlamentario

Otro mecanismo a través del cual las mujeres pueden ser excluidas o marginadas una vez dentro del espacio parlamentario es la segregación. En primer lugar, muchas entrevistadas coinciden en que las mujeres no tienen igual participación que los hombres en los más altos niveles de la

¹¹ Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, Informe “La Violencia contra la Mujer en la Política,” 6 de agosto de 2018, párrafo 13.

¹² Albaine (2020) supra nota 5, 24.

¹³ Rodríguez Ruiz, B. y Rubio Marín, R. (2007) De la Paridad, la Igualdad y la Representación en el Estado Democrático, 81 *Revista Española de Derecho Constitucional*, 150.

¹⁴ Erikson y Verge (2020) supra nota 8, 10.

¹⁵ Centro de Documentación y Estudios CDE (2018) Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación. Serie Avances Temáticos. Cuaderno Número 1. Participación Política de las Mujeres y Paridad (Asunción: CDE) 10.

jerarquía parlamentaria, esto es, en la Mesa Directiva (segregación vertical). En segundo lugar, aunque no todas, un número importante de entrevistadas percibe además que en la práctica las mujeres son confinadas a trabajar en ciertas áreas temáticas mientras otras áreas quedan de hecho reservadas a los varones (segregación horizontal). De acuerdo con esta percepción, las mujeres se encuentran más frecuentemente en comisiones asociadas con el cuidado y el ámbito doméstico como salud y educación mientras los hombres se concentran en comisiones asociadas con el ámbito público como defensa nacional, presupuesto y obras públicas.

Sugerencias de Cara al Futuro

El estudio concluye con sugerencias de cara al futuro, provenientes principalmente de recomendaciones realizadas por las propias entrevistadas, por la literatura académica y por organizaciones regionales e internacionales de las que Paraguay forma parte.

1. Los Números: La Importancia de Aumentar la Presencia de las Mujeres en el Congreso

Del análisis de las entrevistas se puede percibir una conciencia bastante extendida de que los números son importantes para fortalecer la igualdad en la participación de las mujeres en el Congreso. Muchas de las entrevistadas coinciden en la necesidad de aumentar la cantidad de mujeres parlamentarias, aunque sus opiniones varían respecto de los medios apropiados para incrementar esta presencia numérica.

2. Más Allá de los Números: La Importancia de Promover una Cultura Parlamentaria Igualitaria

Instalar una cultura igualitaria de género implica principalmente adoptar medidas para que los parlamentos estén libres de discriminaciones y violencia de género, y para facilitar un equilibrio entre las responsabilidades parlamentarias y las responsabilidades familiares.¹⁶ El estudio ofrece sugerencias en este sentido, así como sugerencias para fortalecer liderazgos de género más igualitarios en el Congreso. Como observa la Unión Interparlamentaria: “El número de mujeres con que cuenta el parlamento es importante, pero es igualmente importante que estas ocupen posiciones de liderazgo.”¹⁷

¹⁶ Unión Interparlamentaria (2012) Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género 24-6.

¹⁷ *Ibíd.* 15.