

MUJERES EN EL CONGRESO PARAGUAYO:

HACIA UNA IGUALDAD
REAL Y EFECTIVA

FUNDACIÓN CIRD

Presidente ejecutivo
Agustín F. Carrizosa G.

Autora
Lourdes Peroni

Responsable técnica
Tannya Mongelós Mayeregger

Diseño y diagramación
Cecilia Buyatti

Fundación Comunitaria Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)
Avda. Ruy Díaz de Melgarejo 825, Bo. Mcal. Estigarribia
Asunción – Paraguay
Código Postal: 001415
e-mail: cird@cird.org.py
Web: www.cird.org.py

ISBN: 978-99925-256-6-1

ISBN: 978-99925-256-6-1



Asunción – Paraguay, febrero de 2023

Este estudio se realizó con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 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.

El contenido del estudio 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 estudio 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 brindado su apoyo institucional al estudio.

ACRÓNIMOS Y ABREVIACIONES

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CIM	Comisión Interamericana de Mujeres
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
MESECVI	Mecanismo de Seguimiento de la Convención de <i>Belém do Pará</i>
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UIP	Unión Interparlamentaria

INTRODUCCIÓN

Aunque la Constitución paraguaya de 1992 ofrece un potencial importante para avanzar hacia la igualdad de las mujeres en la participación política, por el momento la realización plena de este potencial sigue pendiente en la práctica. A treinta años de vigencia constitucional, la sub-representación política de las mujeres en Paraguay recientemente ha sido calificada de “alarmante” (Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay 2021, 7). Esta sub-representación no es sino reflejo de las barreras que en la práctica aun enfrentan las mujeres para participar políticamente en igualdad de condiciones con los hombres.

Estudios en Paraguay y otros países han evidenciado que las barreras a menudo continúan incluso una vez que las mujeres acceden y ocupan cargos electivos (Alcaraz y Mongelós 2020, 34-5; Campari et al. 2017; Unión Interparlamentaria 2016a). Como nos recuerda Freidenberg, “en la medida en que las mujeres entran a las instituciones que han sido tradicionalmente dominadas por hombres, la resistencia a su inclusión se mantiene, pero toma formas más sutiles con la finalidad de marginar a las mujeres y hacer su trabajo menos efectivo” (2017, 12).

El presente estudio explora los obstáculos que las mujeres pueden percibir para ejercer sus derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres una vez que han sido electas y ejercido el cargo en un ámbito político-institucional específico: el Congreso paraguayo. Para ello, el estudio analiza principalmente los testimonios de veintidós parlamentarias y ex parlamentarias paraguayas en entrevistas personales realizadas con cada una de ellas a lo largo del año 2021.

Del análisis de estos testimonios, el estudio identifica cuatro mecanismos que en la práctica pueden operar para deslegitimar la presencia de las mujeres en el espacio parlamentario:

- (1) exigencias desiguales para ingresar y permanecer en el espacio parlamentario
- (2) segregación vertical y horizontal en el espacio parlamentario
- (3) descalificaciones y agresiones verbales en el espacio parlamentario
- (4) división sexual del trabajo en la sociedad

El estudio muestra cómo en la práctica las mujeres pueden seguir percibiendo obstáculos para ejercer sus funciones parlamentarias en igualdad de condiciones a pesar de estar investidas constitucional y electoralmente del estatus de pares con los varones parlamentarios.

El estudio está compuesto de tres capítulos. El primero presenta la metodología y el marco teórico usados en la recolección y el análisis de los datos. En el segundo capítulo, tras analizar brevemente el marco normativo aplicable y la sub-representación de las mujeres en la política paraguaya, se presentan los cuatro mecanismos de deslegitimación identificados en el análisis de los datos recogidos para el presente estudio. El tercer capítulo cierra el estudio 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.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

1. OBJETIVOS, RELEVANCIA, METODOLOGÍA, ALCANCE Y LIMITACIONES DEL ESTUDIO

1.1. OBJETIVOS Y RELEVANCIA

El presente estudio tiene dos objetivos principales. El primero es contribuir a visibilizar algunos obstáculos que las legisladoras paraguayas perciben en la práctica o en los hechos para ejercer sus funciones en igualdad de condiciones con los legisladores varones dentro del Congreso. El segundo objetivo es proponer algunas sugerencias con la intención de contribuir a disminuir o superar los obstáculos identificados.

Establecer si las mujeres que han ocupado los cargos de senadoras y diputadas perciben obstáculos en el ejercicio igualitario de su labor legislativa es importante porque contribuye a conocer y a entender mejor cómo las mujeres experimentan su presencia y participación dentro del Poder Legislativo una vez que son elegidas y que asumen el cargo de legisladoras. Analizar cómo las mismas legisladoras perciben el entorno dentro del cual ejercen su función legislativa constituye además un paso importante para entender las prácticas que moldean el funcionamiento interno de los parlamentos y las desventajas de género¹ que estas prácticas pudieran tener para las mujeres (Erikson y Josefsson 2020, 2).

1.2. METODOLOGÍA

El estudio se basa principalmente en datos cualitativos recogidos en veintidós entrevistas realizadas con mujeres que han ocupado cargos de diputadas y senadoras desde la caída de la dictadura en 1989 hasta el periodo actual 2018-2023. El grupo de entrevistadas fue seleccionado de manera a obtener una diversidad en términos de afiliación política y espectro ideológico, años de experiencia parlamentaria e integración de las Cámaras del Congreso. El grupo de entrevistadas por tanto incluye: (1) parlamentarias y ex parlamentarias de una amplia gama de partidos y movimientos políticos con representación parlamentaria, incluyendo grupos mayoritarios y minoritarios; (2) parlamentarias y ex parlamentarias con distintos años de experiencia legislativa (algunas con un periodo legislativo y otros con más de uno); y (3) parlamentarias y ex parlamentarias que han integrado tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados. Se hizo

¹ Siguiendo a Soto, en el presente estudio se usa el concepto de género “para referirse a las formas en que se construye culturalmente el ser mujeres (la femineidad) o el ser hombres (la masculinidad) en una sociedad humana determinada, en tiempos y en contextos históricos específicos” (2005, 118).

especial hincapié en contar con una participación significativa de las parlamentarias del periodo actual 2018-2023 (54,5% del total de las entrevistadas). Las demás entrevistas contaron con la participación de parlamentarias de periodos anteriores, incluyendo 1998-2003, 2003-2008, 2008-2013 y, principalmente, 2013-2018.

Las entrevistas fueron entrevistas en profundidad y semiestructuradas con una duración promedio de 1 hora cada una. Tuvieron lugar vía Zoom o en forma presencial a lo largo del año 2021 y luego fueron transcritas y anonimizadas. El cuestionario usado de guía en las entrevistas se centró en ciertos aspectos o áreas relevantes para los objetivos de la investigación, incluyendo: liderazgo de las legisladoras, trato a las legisladoras, voz de las legisladoras y violencia contra las legisladoras dentro del Congreso. ¿Cómo perciben las mujeres que han sido parlamentarias los liderazgos femeninos dentro del Congreso? ¿Cómo perciben el trato que reciben en su interacción cotidiana con sus pares en el Congreso? ¿Cómo ven la actitud de sus pares cuando las legisladoras se encuentran en uso de la palabra? Estos han sido algunos de los interrogantes que inspiraron el estudio. Los temas e interrogantes fueron elegidos tomando como punto de partida aquellos abordados recurrentemente en la literatura, incluyendo la literatura sobre la igualdad de género en los parlamentos que interroga las condiciones en las que las parlamentarias ejercen sus funciones legislativas.

Las entrevistadas además fueron invitadas a reflexionar sobre los avances y materias pendientes en materia de igualdad de género en el Congreso, a sugerir recomendaciones para seguir avanzando en el tema y a reflexionar sobre otros temas que ellas consideraran relevantes. El estudio analiza así las percepciones de las entrevistadas sobre varios otros temas que las mismas entrevistadas consideran importantes como por ejemplo la cuota, la paridad y el trabajo de cuidados.

El análisis de los testimonios en las entrevistas ha sido complementado con un análisis de relatos y experiencias compartidos públicamente por legisladoras y ex legisladoras sobre aspectos relevantes para la presente investigación. Estos testimonios complementarios han sido obtenidos de fuentes secundarias recientes como entrevistas publicadas en medios de comunicación nacionales. El estudio incorpora además algunas intervenciones de las senadoras del periodo 2018-2023 en aquellas sesiones ordinarias del Senado de 2021 en las que se trató el Proyecto

de Ley “Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género.”² Estas sesiones se han seguido en directo de manera virtual y se han transcritto las intervenciones de las senadoras que hicieron uso de la palabra durante dichas sesiones.

Los datos recogidos en las entrevistas y de las fuentes complementarias mencionadas fueron codificados en dos rondas para luego ser categorizados adoptando un análisis temático (Bryman 2016). Así, tomando como base la segunda ronda de codificación de los datos, se establecieron relaciones entre los códigos, se agruparon estos códigos en temas o categorías relevantes para la investigación y se identificaron vínculos entre estos temas y categorías y la literatura que ha servido de marco teórico del estudio.

La investigación también incluyó una revisión de la literatura relevante a fin de contextualizar el análisis y enmarcar las entrevistas. La literatura revisada comprendió estudios sobre la participación política de las mujeres en Paraguay; estudios sobre la igualdad de género en distintos parlamentos del mundo, incluyendo estudios y recomendaciones de la Unión Interparlamentaria (UIP); y estándares en la materia desarrollados por organismos supervisores de tratados internacionales de los que Paraguay forma parte como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). La literatura revisada ha servido para construir el marco teórico que ha ayudado a procesar y analizar los temas, experiencias y ejemplos compartidos por las legisladoras y ex legisladoras entrevistadas.

El periodo de investigación del presente estudio abarca: del 4 de diciembre de 2020 al 31 de marzo de 2022. El análisis presentado en este estudio se basa por tanto en datos recolectados y analizados durante dicho periodo de tiempo.

² 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 Alvarenga, Esperanza Martínez y Desirée Masi, de fecha 22 de abril de 2021. El proyecto fue aprobado en general y su tratamiento en particular postergado en la Sesión Ordinaria Virtual del Senado del 29 de julio de 2021.

1.3. ALCANCE Y LIMITACIONES

La presente investigación se centra en un ámbito institucional específico del poder político – el Congreso paraguayo – teniendo sin embargo presente que, aunque clave en una democracia representativa, el Congreso es sólo uno de los componentes fundamentales de la vida pública y política de un país.³ El estudio analiza las interpretaciones que veintidós mujeres dan a sus experiencias como legisladoras en el Congreso nacional. Está centrado en un número limitado de mujeres parlamentarias/ex parlamentarias y no entra a comparar sus experiencias con las de sus homólogos varones o con las experiencias del personal parlamentario.

La investigación busca contribuir a visibilizar algunos obstáculos que las legisladoras y ex legisladoras entrevistadas perciben informalmente *en la práctica o en los hechos* dentro del Poder Legislativo. No investiga si existen obstáculos presentes en las reglas formales del Congreso como por ejemplo en reglas contenidas en reglamentos internos y códigos de ética.

Por otra parte, el presente estudio se enfoca en las barreras que perciben las mujeres una vez que se encuentran en el ejercicio de sus cargos de legisladoras dentro del Congreso. La subrepresentación de las mujeres en el Congreso paraguayo da cuenta de las múltiples barreras de género socio-culturales, económicas y electorales que aún subsisten para acceder o llegar a espacios de poder político como el Poder Legislativo. El presente estudio reconoce estas barreras de acceso, pero se concentra principalmente en aquellas barreras que experimentan las mujeres una vez que han accedido o llegado al Congreso. El análisis tiene sin embargo presente que la experiencia de las mujeres en el espacio parlamentario una vez en ejercicio del cargo también tiene un impacto en el acceso de las mujeres a ese espacio (Palmeri 2020, 49).

El alcance del presente estudio es limitado. El mismo no ofrece ni pretende ofrecer una evaluación de la igualdad de género dentro del Congreso paraguayo. Dicho de otra manera, la investigación no abarca todos los aspectos o dimensiones del funcionamiento del Congreso ni evalúa las implicancias de estos aspectos o dimensiones para la igualdad de género en el Congreso. Para ello se necesitaría investigar una gama más amplia de temas así como usar otras herramientas metodológicas que permitan

³ La vida pública y política abarca por ejemplo el ejercicio de otros poderes del estado como el ejecutivo y el judicial, la administración pública y aspectos de la sociedad civil como los partidos políticos y los sindicatos (Comité CEDAW 1997, 5).

evaluar esos aspectos de manera adecuada y más acabada.⁴ El presente estudio tampoco busca ofrecer un análisis comparado entre los distintos periodos parlamentarios del Congreso paraguayo desde 1989 hasta el presente ni analizar en forma comparada la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados.

Aun cuando los aspectos abordados en el presente estudio sean limitados, las percepciones de las legisladoras y ex legisladoras entrevistadas sobre ciertos temas relevantes ofrecen elementos importantes para comprender el ambiente parlamentario dentro del cual ellas han ejercido sus funciones. Se espera que los datos y el análisis compartidos en este estudio puedan servir para desarrollar otras investigaciones y estrategias que a su vez permitan seguir avanzando hacia una igualdad de género real y efectiva en la política paraguaya.

2. MARCO TEÓRICO

Una importante línea de investigación en la literatura académica sobre la igualdad de género en los parlamentos estudia las condiciones – incluyendo las instituciones, normas, cultura e infraestructura parlamentarias – dentro de las cuales las mujeres ejercen su labor legislativa (Erikson y Verge 2020; Palmieri 2019; Erikson y Josefsson 2018; Childs 2016). Esta corriente de la literatura aborda los parlamentos como ‘lugares de trabajo’ y se pregunta si las mujeres legisladoras ejercen sus funciones parlamentarias en igualdad de condiciones con sus colegas legisladores varones (Erikson y Josefsson 2018, 5). El enfoque de esta corriente está puesto en las instituciones dentro de las cuales las mujeres legisladoras pueden tener un impacto o hacer una diferencia en materia de igualdad de género (Palmieri 2020, 50; Erikson y Josefsson 2018, 5). Investiga cómo las ‘reglas de juego’ formales e informales que conforman el lugar de trabajo parlamentario están moldeadas y mantenidas por desigualdades de género y cómo estas reglas desfavorecen – usual pero no exclusivamente – a las mujeres (Erikson y Josefsson 2020, 5; Erikson y Josefsson 2018, 1).

La corriente que aborda los parlamentos como ‘lugares de trabajo’ está a su vez inspirada por el institucionalismo feminista

4 Para un ejemplo de método de evaluación más amplio, ver Unión Interparlamentaria 2016b. La herramienta de autoevaluación de la sensibilidad de género en los parlamentos desarrollada por la UIP incluye los siguientes aspectos: (1) número de mujeres y puestos que ocupan; (2) marco normativo; (3) incorporación de la igualdad de género en el trabajo parlamentario; (4) infraestructura y cultura parlamentarias; (5) responsabilidad compartida con los miembros varones; (6) rol de los partidos políticos en la promoción de la igualdad de género; y (7) personal parlamentario.

(Erikson y Verge 2020; Palmieri 2019; Erikson y Josefsson 2018), el cual investiga las formas en que las desigualdades de género se (re)producen en las instituciones (Verge 2020, 3; Lovenduski 2014, 17). El institucionalismo feminista busca visibilizar las formas en las que estas desigualdades son construidas y mantenidas mediante procedimientos, prácticas y reglas institucionales (Krook y Mackay 2011, 4). Argumenta que los parlamentos no son espacios políticos neutrales, sino que están saturados de expectativas, prácticas y normas de género que históricamente han conferido poder a los hombres (Palmieri 2019, 175), creadores y únicos ocupantes de los parlamentos durante largo tiempo (Lovenduski 2014, 17). En el marco de esta literatura, los parlamentos a menudo son considerados como ámbitos moldeados en clave masculina por una cultura que data de los tiempos en los que la política estaba reservada a los hombres y a la cual se enfrentan las mujeres al entrar (Erikson y Josefsson 2021, 83).

En este contexto, las mujeres a menudo tienen que luchar para ser aceptadas como ocupantes legítimas de espacios políticos como el parlamentario (Erikson y Josefsson 2020, 3). En otras palabras, aunque en teoría las mujeres hoy pueden ocupar cargos en ámbitos políticos de los cuales han sido históricamente excluidas, en la práctica todavía pueden ser tratadas como ‘invasoras de espacio’ (Puwar 2004a, 8). El ingreso tardío de las mujeres a los parlamentos las ha colocado no solamente en la difícil situación de ‘recién llegadas’⁵ sino además ante “el desafío de adaptarse a códigos y reglas de funcionamiento de la vida parlamentaria que fueron configurados en su ausencia.” (IDEA Internacional y UIP 2011, 56). Asimismo, dado que los cambios a las configuraciones culturales e institucionales son lentos, en la práctica las mujeres pueden permanecer en desventaja en los parlamentos aun cuando ya tengan una presencia numérica importante (Erikson y Josefsson 2021, 83).

Como parte de la esfera pública, los parlamentos y otras instituciones de gobierno han sido construidos en contra-distinción a la esfera privada (Lovenduski 2019; Puwar 2004b, 67-8). La conocida división que la modernidad ha hecho de lo público y de lo privado como territorios masculino y femenino, respectivamente, ha servido para excluir a las mujeres del ámbito público y relegarlas al ámbito privado entendido como lo doméstico (Ro-

5 Como muestra Bareiro, las mujeres han venido haciendo política desde hace tiempo y por tanto “el tratamiento de recién llegadas es una expresión más de la discriminación sexista” (1998, 3). “La conquista del voto femenino recién llegó a nuestro país en 1961. Pasaron sesenta años y hasta hoy las mujeres somos tratadas como recién llegadas a la política” Senadora Lilian Samaniego, Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 12 de agosto de 2021, Audio #15 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i481>> Consultado 15 de diciembre 2022.

dríguez Ruiz y Rubio Marín 2007, 147). Esta exclusión se ha valido de un “doble reduccionismo”: la despolitización de lo doméstico y la limitación de la política a lo público (Zub Centeno 2015, 48).⁶

La razón de esta histórica exclusión de las mujeres del ámbito público se vincula por tanto a las nociones mismas de masculinidad y feminidad que asocian la independencia con la primera y la gestión de la dependencia con la segunda (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín 2007, 152). La construcción del individuo político como independiente “fue posible en la medida en que se concibió al individuo como masculino, y se asignaron a las mujeres las tareas relativas a la dependencia del hombre,” esto es, “las tareas derivadas de la dependencia humana, de la propia y de la ajena, tareas necesarias para la supervivencia de los individuos, hombres y mujeres, tanto a nivel físico como social y cultural” (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín 2007, 148). La dicotomía público-privada, usada históricamente para excluir a las mujeres del ámbito público, persiste hasta nuestros días a pesar de mostrar ciertos “quiebres como resultado de la lucha histórica de los movimientos de mujeres y de los logros alcanzados tendientes a promover su inclusión en los asuntos públicos” (Albaine 2020a, 22).

Las ‘reglas del juego’ en los parlamentos han sido objeto de numerosos estudios empíricos, los cuales han puesto en evidencia una serie de prácticas que desfavorecen a las mujeres en distintos parlamentos del mundo (Palmieri 2020, 48). La ya mencionada literatura académica que considera los parlamentos como ‘lugares de trabajo’ imbuidos de normas de género ha jugado un papel crítico en sacar a la luz estas prácticas (Palmieri 2020, 48). Académicas y académicos, profesionales individuales, organizaciones regionales e internacionales y algunos parlamentos han venido trabajando, a menudo en forma colaborativa, para generar estos estudios y producir un importante marco de referencia para fortalecer la igualdad de género en los parlamentos (Palmieri y Baker 2020, 15; Erikson y Verge 2020, 11-12).

La Unión Interparlamentaria (UIP), organización internacional de parlamentos de la que Paraguay es miembro,⁷ ha jugado un papel importante en desarrollar y promover este marco. La UIP ha hecho investigaciones sobre la igualdad de género en distintos parlamentos del mundo (2016a), incluyendo en parlamentos

⁶ Citando a Gamba, Susana Beatriz (2007) Diccionario de Estudios de Género y Feminismos, 1ra. Ed. Buenos Aires, 251.

⁷ La UIP fue creada en 1889 y a la fecha de redacción del presente estudio cuenta con 178 Parlamentos Miembros. Lleva un registro actualizado de la participación de las mujeres en los parlamentos del mundo y ha realizado una labor importante para promover la igualdad de género en los parlamentos. Ver, por ejemplo, Saldaña 2014.

latinoamericanos (IDEA Internacional y UIP 2011). Ha formulado el concepto de “parlamento sensible al género:” aquel parlamento que responde “a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas” (UIP 2011, 7). Otras instituciones han desarrollado herramientas similares⁸ que, junto con las de la UIP, han servido de inspiración a algunos parlamentos para llevar adelante evaluaciones de la igualdad de género en sus propias instituciones.⁹

Aunque formuladas de manera diferente, estas herramientas en esencia alientan a los parlamentos a evaluar si existen discriminaciones de género en sus instituciones y, de ser el caso, a tomar medidas para remediarlas (Erikson y Verge 2020, 11). Las herramientas permiten examinar una gran diversidad de temas que incluyen el acceso de las mujeres a los parlamentos, la distribución y composición de género de las comisiones legislativas, la existencia de políticas parlamentarias contra el acoso y la violencia contra las mujeres, la existencia de permisos de maternidad y paternidad, y la presencia de comisiones de igualdad de género (Erikson y Verge 2020, 11).

Estudios académicos también han documentado empíricamente las desigualdades de género en varios parlamentos del mundo (Verge 2020; Erikson y Josefsson 2018; Collier y Raney 2018; Campari et al. 2017; Franceschet 2010), incluso en aquellos parlamentos frecuentemente considerados ejemplos en materia de igualdad de género (Berthet y Kantola 2021; Kantola y Rølandsen Agustín 2019). Al mismo tiempo, distintos parlamentos han hecho cambios en respuesta a los estándares que se han ido desarrollando sobre la igualdad de género en los parlamentos (Palmieri 2020, 53). Por ejemplo, algunos parlamentos han introducido cambios en sus reglas para garantizar el liderazgo de las mujeres dentro de los parlamentos, para combatir el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos, y para promover la igualdad de género en la legislación y el presupuesto (Palmieri 2020, 53-4). Otros han hecho cambios en el lenguaje empleado en los parlamentos y en prácticas de trabajo como horarios de sesiones y permisos de maternidad y paternidad (Palmieri 2020, 54).

Las herramientas y los estudios desarrollados hasta el momento demuestran que cada parlamento es único y que entender un

⁸ Ver, por ejemplo, Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE, por sus siglas en inglés) 2018 y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2018.

⁹ Ver, por ejemplo, Parlamento de Cataluña 2020 y Childs 2016.

determinado ámbito de trabajo parlamentario dentro del cual las legisladoras y los legisladores ejercen sus funciones es una tarea compleja. Exige un conocimiento en profundidad de las configuraciones institucionales y culturales, y requiere una diversidad de métodos para recabar datos empíricos sobre las reglas del juego formales e informales con el fin de determinar si estas reglas desfavorecen a las mujeres (Erikson y Josefsson 2020, 6).

Las reglas formales son aquellas codificadas y oficialmente sancionadas (Erikson y Josefsson 2020, 6) usualmente a través de leyes, códigos de ética y reglamentos internos (IDEA Internacional y UIP 2011, 22). Ejemplos incluyen los horarios de trabajo parlamentario, permisos de maternidad y paternidad y políticas contra el acoso y la violencia de género en los parlamentos (IDEA Internacional y UIP 2011, 22-7). Las reglas informales, por su parte, no están escritas ni públicamente sancionadas o comunicadas, lo cual hace difícil identificarlas (Erikson y Josefsson 2020, 6; Erikson y Verge 2020, 3-4; Franceschet 2010, 398). Se construyen, en gran medida, a través de la interacción cotidiana entre los miembros de un parlamento, y pueden regular implícitamente cuestiones como el uso de la palabra, la valoración de la labor legislativa y la actitud ante la incorporación de temas sobre la igualdad de género en la agenda parlamentaria (IDEA Internacional y UIP 2011, 22, 27-8).

La relación entre las reglas formales y las informales es multifacética y puede funcionar de distintas maneras ya sea para reforzar o para subvertir las jerarquías de género (Erikson y Josefsson 2020, 2). Aun cuando las reglas formales de los parlamentos no estuvieran desfavoreciendo a las mujeres, en la práctica pueden subsistir reglas informales que privilegian a los legisladores varones o comportamientos asociados con lo masculino (Erikson y Josefsson 2020, 2). Las reglas informales pueden incluso limitar la adopción y la implementación de reglas formales destinadas a eliminar discriminaciones de género en instituciones como los parlamentos (Verge 2020, 2). De hecho, muchas de las reglas que desfavorecen a las mujeres en los parlamentos son a menudo informales (Franceschet 2010, 398). Es precisamente su naturaleza informal la que presenta dificultades para las mujeres (Franceschet 2010, 398): al ser menos visibles son difícilmente percibidas, confrontadas y sujetas al escrutinio público (Franceschet 2010, 399, 405).

Por estas razones, y adoptando la perspectiva de los parlamentos como ‘lugares de trabajo,’ la presente investigación se ha concentrado en las reglas informales y en interrogar las desventajas que estas reglas pueden generar para las mujeres parlamentarias en la práctica. En el siguiente capítulo, tras una breve introducción del marco normativo paraguayo y de la sub-representación parlamentaria de las mujeres en el país, se presentan cuatro mecanismos que en la práctica pueden operar informalmente para deslegitimar la presencia de las mujeres una vez en ejercicio del cargo parlamentario.

CAPÍTULO II

MECANISMOS DE DESLEGITIMACIÓN DE LA PRESENCIA FEMENINA EN EL ESPACIO PARLAMENTARIO

“Porque el tema pues es que siempre los hombres nos dicen que las mujeres pedimos espacios porque somos mujeres. No se trata de eso, la lógica es otra. Pedimos espacios porque somos capaces y siendo capaces porque somos mujeres hemos quedado postergadas.”

Senadora Blanca Ovelar
Sesión Ordinaria Virtual
Honorable Cámara de Senadores
12 de agosto de 2021

La Constitución paraguaya de 1992 reconoce la igualdad de derechos de mujeres y hombres, incluyendo la igualdad en los derechos políticos (Artículo 48).¹⁰ Es así que para alcanzar esta igualdad no sólo prohíbe las discriminaciones (Artículo 46), sino también impone al Estado obligaciones positivas como la de remover los obstáculos que mantengan estas discriminaciones (Artículo 46) y la de facilitar la participación de las mujeres “en todos los ámbitos de la vida nacional” (Artículo 48). La Constitución reconoce asimismo el derecho político “a participar en los asuntos públicos,” enfatizando la necesidad de promover el acceso de las mujeres a las funciones públicas (Artículo 117). En suma, exige que la igualdad entre mujeres y hombres sea “real y efectiva” (Artículo 48) y sienta las bases para adoptar medidas de acción positiva de manera a lograr esta igualdad (Artículos 46 y 48).

El Código Electoral paraguayo de 1996 contiene por cierto ejemplos de medidas de acción positiva adoptadas para superar la desigualdad en la que se encuentran las mujeres para acceder a cargos electivos. Este Código exige a los partidos políticos integrar las listas en sus internas con un mínimo del 20% de mujeres; establece un mandato de posición de una mujer por cada cinco lugares en las listas; y sanciona su incumplimiento con la no inscripción de sus listas en los tribunales electorales.¹¹ La cuota electoral paraguaya es sin embargo “una de las más bajas de la región” y ha tenido poca efectividad para “favorecer el acceso de las mujeres a los cargos públicos electivos” (Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay 2021, 6). Se aplica solamente en las elecciones internas

¹⁰ El derecho de las mujeres a ejercer los derechos políticos en igualdad de condiciones con los hombres también está reconocido en el Artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ratificada por el Estado paraguayo en 1986.

¹¹ Artículo 32 r) de la Ley 834/96 Que Establece el Código Electoral Paraguayo.

de los partidos,¹² va acompañada de un “mandato de posición laxo” y su incumplimiento no cuenta con sanciones fuertes (Toppi 2018, 250).

Paraguay no cuenta con una ley de paridad.¹³ Es cierto que varios partidos políticos han establecido cuotas de género más altas que la establecida en el Código Electoral e incluso la paridad,¹⁴ pero no siempre las aplican (Gamarra y Zub Centeno 2022, 365). La ley electoral paraguaya recientemente incorporó “el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales,” dando a las/os electoras/es la posibilidad de votar por la/el candidata/o de su preferencia cualquiera sea el lugar que ocupe en la lista que elija.¹⁵

Si bien la presencia numérica de las mujeres en los cargos electivos ha aumentado lentamente a lo largo de las tres últimas décadas, la persistencia de obstáculos como los electorales, financieros y culturales ha contribuido a mantener un bajo acceso de las mujeres a estos cargos (Zub Centeno 2015, 48-50) al punto de hablarse de un estancamiento (Soto 2019, 46). Como observa la Senadora Desirée Masi en una intervención en el Senado:

Que nosotras seamos minoría tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores refleja de verdad las inmensas barreras que existen para las mujeres. Nuestra sola presencia minoritaria

12 La cuota no se aplica en “las listas finales a ser inscritas por los partidos ante la Justicia Electoral. Por lo tanto, si una mujer es ubicada en razón de cada cinco lugares en las listas internas, es probable que con la aplicación del sistema D’Hondt, la primera mujer quede ubicada en los números 9 ó 10 en la lista definitiva, posición donde, dependiendo de la cantidad de cargos a elegir, puede carecer de oportunidades de resultar electa” (Zub Centeno 2015, 19).

13 En 2018, el Congreso paraguayo debatió el Proyecto de “Ley de Paridad Democrática,” pero el proyecto finalmente no prosperó. Para un análisis de este proceso ver, por ejemplo, Echaury, 2020.

14 Por ejemplo, el Partido Colorado cuenta con una cuota mínima del 33% (Artículo 72, Estatuto de la Asociación Nacional Republicana Partido Colorado). Un hecho notable del año 2022 fue la aprobación por parte del Partido Liberal Radical Auténtico de la paridad en la integración de sus listas de candidaturas a cargos nacionales, departamentales, municipales y/o partidarios. La disposición se aplica sólo a cargos colegiados o plurinominales de elección popular. Ver, por ejemplo, Abente 2022. Por otro lado, en las elecciones municipales de 2021, se ha hablado de una “paridad desde abajo,” al observarse que el 16% de las listas de candidatas/os a concejales fueron paritarias (Zub y Bareiro, 2021).

15 Ley N° 6318/19. Analizando cómo el desbloqueo afectó a las mujeres en las elecciones municipales de 2021, Zub Centeno observa: “El panorama con el desbloqueo podría haber sido peor, considerando algunas barreras como: la personificación de las campañas políticas, el incremento del gasto electoral y de las prácticas prebendarias, el aumento de la competencia (interna y externa), la ausencia de incentivos en el sistema electoral para las mujeres, la violencia política, entre otras” (2021, 399).

*– inclusive de las mujeres de partidos grandes –
refleja que no somos iguales en la realidad, para par-
ticipar, para ejercer nuestros derechos políticos.¹⁶*

Los resultados de las últimas elecciones nacionales (2018) son reveladores: los hombres lograron el 82% de los cargos titulares en disputa mientras que las mujeres obtuvieron sólo el 18% de estos cargos (Justicia Electoral Paraguaya 2018, 6). Más específicamente en el Congreso, las mujeres alcanzaron un 16,8% de la representación legislativa (Justicia Electoral Paraguaya 2018, 10), apenas la mitad del promedio de representación femenina (33,8%) en los parlamentos de América (UIP 2022, 2). La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay ha calificado recientemente de “alarmante” la sub-representación política de las mujeres paraguayas (2021, 7).

Como evidencian estudios comparados, los obstáculos no cesan una vez que las mujeres acceden y se encuentran en ejercicio de cargos legislativos, incluso en casos en que las mujeres alcanzan números de representación altos (Erikson y Josefsson 2021, 83) tales como más del 40% (Erikson y Josefsson 2018) o del 50% (Freidenberg y Gilas 2020).

El análisis de las veintidós entrevistas realizadas en el marco del presente estudio indica que un número importante de las entrevistadas percibe que las mujeres aun encuentran dificultades para ser reconocidas como legítimas ocupantes del Congreso, a pesar de que el cargo de parlamentarias conlleva formalmente una igualdad de estatus con los homólogos varones.¹⁷

El Congreso es percibido por algunas entrevistadas como un espacio “machista,” (#1), un “espacio masculino” (#4), “un escenario un poco hostil” (#6) y un espacio “sumamente conservador y sobre todo muy patriarcal” (#9). De acuerdo con una de ellas: “es un espacio masculino y nosotras somos intrusas, por más esfuerzo que hagamos todavía no está normalizado el hecho de

16 Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 29 de julio de 2021, Audio #7 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i476>> Consultado 14 de diciembre 2022.

17 “El ámbito legislativo, a diferencia del ejecutivo en donde hay jerarquías, te equipara o iguala y eso también puede darte más fuerza para hacer denuncias o establecer un debate mucho más profundo” (#5). “En el lugar de trabajo en el que estamos, todos somos iguales, a lo mejor uno habla o entiende mejor el español que otros o que algunos se vistan de marca y otros no, pero al final estamos todos en la misma línea y venimos con los votos populares” (#12).

que este es un espacio de hombres y mujeres y que debatimos de igual a igual” (#4).¹⁸ Para esta misma entrevistada: “los varones siempre son mejores vistos, como naturalmente los dueños del espacio” (#4).

En un sentido similar, otra entrevistada reflexionó:

Lo que sí presiento casi sin palabras que los varones en general se sienten merecedores de este espacio de como propio y suyo, producto de una militancia y de un funcionamiento de un sistema que legitima su presencia aquí y el de las mujeres puede ser por otras razones que no es precisamente la misma que la de ellos (#18).

Otros testimonios hacen notar que incluso cuando se reconoce algún espacio a las mujeres en el ámbito parlamentario, este reconocimiento es más bien formal o residual. Por ejemplo, una de las entrevistadas manifestó:

Fui partícipe de situaciones en las que se nos convocaba porque se necesitaba legitimar que estaban las mujeres presentes, pero no había un ánimo o una cultura del respeto y de la inclusión. Te invitan porque saben que es políticamente correcto incorporar a la mujer en la foto. Creo que eso pasa muchas veces en el ámbito legislativo y en otros ámbitos de la política (#5).

En palabras de otra de las entrevistadas: “pero les cuesta a ellos vernos en igualdad de condiciones, es así como que ‘le damos este lugarcito a las mujeres también’” (#4).¹⁹

Varios testimonios reflejan la sensación de estar frecuentemente demandando y buscando espacios. “Una tiene que estar constantemente exigiendo que nos respeten, que es nuestro espacio,” sostuvo una de las entrevistadas (#4). Dando como ejemplo los viajes de alta representación, otra de las participantes manifestó: “siempre van los hombres, ellos primeritos se colocan, socializan

18 El testimonio en otra entrevista parece dar vuelta la percepción de los hombres como ‘ocupantes naturales’ del espacio político: “Los hombres siempre nos han vaporeado y sacado el espacio, nos han robado el espacio” (#21).

19 Esta misma entrevistada reflexiona sobre la relegación de las mujeres en los espacios informales: “hay una política formal que se hace en las comisiones, en los espacios naturales de trabajo y otra política que se hace en los pasillos, en las reuniones, en los encuentros y es en estos espacios en donde somos siempre relegadas, en los espacios políticos de negociación, en los espacios entre líderes de bancada, entre grupos políticos, en estos espacios hay una dificultad para ser reconocidas” (#4).

y es como que vos tenés que estar buscando que te den espacio” (#1). Como resume otra entrevistada, “tenemos muchas dificultades todavía en la ocupación de los espacios” (#5).²⁰

De acuerdo con otros testimonios, hacer que los espacios políticos, incluyendo el Congreso, sean espacios igualitarios depende de las mujeres. “Depende de que ocupemos los espacios para que no haya desaires, desprecio,” sostuvo una de las participantes (#12). De su testimonio surge la importancia de que las mujeres salgan en busca de ese espacio:

*Hay muchas mujeres preparadas que están esperando que llegue el momento y quién les va a invitar, nadie las va a buscar y si esperamos que exista una ley que nos pueda igualar, estamos muy lejos. Tenemos que unirnos y salir a buscar ese espacio que nos corresponde (#12).*²¹

Este testimonio parece coincidir con el de otra entrevistada, quien también recalca la importancia de la lucha y la búsqueda proactiva de espacios por parte de las mujeres:

Creo que hay avances – no en la medida que deseáramos las personas que estamos en esta lucha política – porque vemos diariamente como no te dan esa cabida, no te dan ese espacio si es que una mujer no lucha constantemente para lograr ese objetivo. No es que van a venir a decirte que “por tu cara linda” o “porque sos esto,” o por tu capacidad menos todavía (#21).

No todas las parlamentarias y ex parlamentarias entrevistadas en el marco del presente estudio perciben dificultades para ocupar el espacio parlamentario en igualdad de condiciones con los varones. “No veo un machismo imperioso que estigmatiza a las mujeres como inferiores,” observó una de ellas (#10). Otra remarkó: “yo me siento en igualdad de condiciones, yo recibo ese respeto, entonces, yo no creo que haya obstáculos” (#14). En palabras de otra participante:

20 Ver también intervención de la Senadora Lilian Samaniego, Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 12 de agosto de 2021, Audio #15 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i481>> Consultado 15 de diciembre 2022: “Se dice por nosotras que debemos ganar nuestro espacio, que los espacios no se regalan, que debemos hacer méritos para tener cargos.”

21 Ver también la opinión de la Senadora Blanca Ovelar en una entrevista periódica: “Ella entiende que sus compañeros no van a ceder fácilmente y que tiene que pelear por conseguir su espacio.” Revista Pausa, Diario Última Hora, “La Osadía de ser Mujer Política,” 13 de marzo de 2020 <<https://www.ultimahora.com/la-osadia-ser-mujer-politica-n2874792.html>> Consultado 14 de diciembre 2022.

Yo creo que existe un poder igualitario en el Congreso, no creo que haya una discriminación institucional, depende del rol protagónico que cada uno resuelva tomar, del esfuerzo personal que se haga para llegar. Si existe discriminación, está vinculado al número de congresistas que cada bancada decide tener – porque si tenés mayor número de congresistas, tenés mayor peso – no por ser mujer o varón sino por tu equipo político. Eso es lo que realmente discrimina adentro. No creo que haya discriminación basada en el sexo – en ser mujer o varón – sino que la discriminación está basada en la fuerza política de los diferentes grupos (#15).

Esta misma participante destacó asimismo: “no sentí nunca que una mujer legisladora sea discriminada por ser mujer” (#15). “Yo ocupé los espacios que quise, con trabajo, con mucho trabajo,” señaló otra entrevistada (#16). En coincidencia con esta experiencia, otra participante sostuvo: “para mi no hubo obstáculo, en donde yo quise estar estuve” (#14). Para esta última entrevistada, los obstáculos están “en la previa al cargo” (#14). De acuerdo con ella: “para llegar vos sufrís todo tipo de obstáculo, pero una vez que vos llegás ya pasás un entrenamiento que te posiciona diferente, te pone en una igualdad de condiciones, entonces con esa fuerza que tenés como legisladora nada te para” (#14).²²

En síntesis, aunque no todos, un número importante de los testimonios compartidos durante las veintidós entrevistas ilustra cómo – incluso habiendo ocupado espacios político-institucionales representativos como el Congreso – el derecho de las mujeres a ocupar esos espacios puede ser disputado a través de diversos mecanismos que erosionan su presencia en esos espacios. En las páginas restantes de este capítulo se presentan cuatro mecanismos que pueden actuar para deslegitimar esta presencia: (1) exigencias desiguales para ingresar y permanecer en el espacio parlamentario; (2) segregación vertical y horizontal en el espacio parlamentario; (3) descalificaciones y agresiones verbales en el espacio parlamentario; (4) división sexual del trabajo en la sociedad.

²² Sobre los obstáculos en el acceso esta entrevistada observa: “para llegar acá cuesta, en el acceso lo que yo encuentro más obstáculos, de todo tipo, obstáculos en la parte económica, la parte de discriminación, te juega la parte de la familia, te juega de todo” (#14).

1. ACCESO Y PERMANENCIA EN EL ESPACIO PARLAMENTARIO: EXIGENCIAS DESIGUALES

“Te respetan de acuerdo al resultado de la evaluación permanente a la que estamos sometidas. A pesar de estar en el Congreso dos, tres o cuatro años, todos los días es una prueba, es un examen para las mujeres, para los hombres no, ellos ya tienen aprobado el examen de entrada.”

Entrevista #17

Del análisis de las entrevistas realizadas en el contexto del presente trabajo se puede identificar un primer mecanismo deslegitimador de la ocupación femenina del espacio parlamentario: los parámetros de evaluación para ingresar y permanecer en este espacio son más exigentes para las mujeres que para los varones. Como lo ilustran los testimonios que se presentan a continuación, la aplicación de esta doble vara para juzgar la labor de las legisladoras y de los legisladores puede manifestarse a través de mayores exigencias de formación, trabajo y desempeño para las mujeres y de una menor tolerancia a los errores cometidos por las mismas.

De acuerdo con el testimonio de una de las participantes: “claro que la calidad, pero a qué varón se le exige en el Parlamento tener el conocimiento y las condiciones que se le exigen a cualquier mujer” (# 7).²³ Según una segunda entrevistada, “nadie les dice nada, que son burros, que son inútiles, no, la mujer tiene que tener cuatro masters en ciencias políticas, encima tiene que ser linda, flaca, no tener celulitis; a ellos no se les exige nada” (#3). En un sentido similar, una tercera entrevistada observó:

Uno puede tener un compañero varón ignorante, inútil, incapaz pero como están siempre ellos allí habrá quien se destaque y quien no pero cuando una mujer se destaca o no eso tiene un valor simbólico muy fuerte. Si no se destaca, eso se usa para demostrar que las mujeres somos inútiles y burras, que estamos acá o por favores políticos o por las discriminaciones contra la mujer política y en el caso de que nos

²³ En este mismo sentido, la Diputada Katty González observó en una nota periodística: “¿Alguien se pregunta la calidad democrática en la representación masculina? Sin embargo, a la hora de debatir sobre los cupos femeninos sí nos preocupamos.” Revista Pausa, Diario Última Hora, “La Osadía de ser Mujer Política,” 13 de marzo de 2020 <<https://www.ultimahora.com/la-osadia-ser-mujer-politica-n2874792.html>> Consultado 15 de diciembre 2022.

destaquemos que estamos acá, vamos a ocupar los espacios y vamos a ser parte igualitaria de la disputa política y eso es importante (#4).

Esta misma entrevistada agregó: “nosotras estamos siempre híper expuestas, híper evaluadas, híper criticadas en relación a nuestros compañeros varones que son a veces híper peores que nosotras pero eso es natural” (#4).

Para una cuarta entrevistada, aun con formación las mujeres siguen siendo sub-valoradas:

Estamos subvaloradas, las mujeres estamos muy formadas, en cuanto master, doctorado, formación universitaria e intelectual, los hombres no, la mayoría tiene un techo académico bastante bajo y sin embargo nosotras no tenemos esa posibilidad a pesar de tener objetivamente la forma de probar que nuestra capacidad es superior, no tenemos espacios (#1).

El margen de tolerancia al error, de acuerdo con una quinta participante, es menor en el caso de las mujeres:

La discriminación en un Parlamento como la experiencia que yo tuve es que debés propender siempre a la perfección porque tenés que saber que el mínimo de errores afecta brutalmente a una mujer no así a un hombre. A igual cantidad de errores siempre se le pasa más a un hombre y se le respeta más a un hombre (#6).

Los parámetros diferenciados de valoración se aplican incluso a las opiniones, observó una sexta entrevistada. En sus palabras:

Es diferente la opinión que da una legisladora de la que da un legislador. La mujer tiene que estar mucho más preparada, debe tener más formación, debe tener una serie de reconocimientos para que su opinión pese igual que la de un legislador menos preparado. Un legislador con menos participación y menos formación de repente es más escuchado, se le escucha más por el hecho de ser hombre, es lo cotidiano (#2).

En cuanto a las iniciativas legislativas, esta misma entrevistada percibe que la propuesta de la mujer “tiene que ser más completa, estar más cubierta, mejor fundamentada y trabajar más en el logro del apoyo. La solidaridad entre hombres es más fácil

parece que con nosotras. No entre nosotras sino con nosotras las mujeres. Siempre hay una mayor exigencia” (#2). Un séptimo testimonio en esta misma línea afirma: “el proyecto de las mujeres pasa por varios tamices, el de los hombres se acepta enseguida” (#17). Y según otra entrevistada: “tampoco hay el mismo trato ni en dos proyectos estúpidos, en dos proyectos estúpidos, el proyecto estúpido del hombre le gana al proyecto estúpido de la mujer; un proyecto estúpido de una mujer no tiene el mismo tratamiento que un proyecto estúpido de un hombre” (#3).

Las demandas de trabajo y de preparación también son mayores, señalan tres entrevistadas. Una de ellas sostuvo: “ellos doblan y dejan su carpeta en la Comisión, nosotras llevamos nuestras carpetas como escueleras a nuestras casas” (#17). Otra de ellas advirtió: “es importantísimo tener en cuenta que lo que uno debe decir debe saber a ciencia cierta, debe tener números, debe tener estadísticas, es importante no improvisar y sentirse segura de lo que uno está diciendo” (#6). Una octava entrevistada confirmó: “uno tiene que hacer cinco o seis veces más y aun así no son consideradas” (#22).

La percepción de este grupo de entrevistadas coincide con resultados de investigaciones en Paraguay y otros países. Un estudio en Paraguay observa que, una vez en los cargos públicos, “gran parte de las mujeres políticas manifiesta que se siente sobre exigida a demostrar que son excepcionales y que ocupan el cargo por sus capacidades, cosa que no se exige a los hombres porque se creen merecedores de todo lo que han alcanzado en el espacio partidario” (Zub Centeno 2015, 49). Al mismo tiempo, un estudio en América Latina nota que varias parlamentarias de la región “percibieron la existencia de una valoración diferencial de la labor de legisladoras y legisladores, lo cual obligaría a las mujeres a trabajar más y mejor que su [sic] colegas masculinos para ser reconocidas como pares” (IDEA Internacional y UIP 2011, 28).

Los testimonios presentados en esta sección ilustran la carga que perciben varias mujeres de tener que superar una suerte de presunción en contra para probar que son merecedoras de ocupar el espacio parlamentario. Este tipo de testimonios describe lo que se ha dado en llamar “la carga de la duda” para aludir a la duda que pesa sobre las mujeres – y otros grupos históricamente excluidos del espacio político – sobre su capacidad para ocupar ese espacio (Puwar 2004b, 73). Así, al no ser las ‘ocupantes naturales’ de posiciones de privilegio, el comportamiento de las mujeres es sometido a una “súper vigilancia” al mismo tiempo que sus aptitudes son continuamente puestas en tela de juicio (Puwar 2004b, 73-4). Para ser percibidas como capaces, las mujeres tienen por tanto que hacer un despliegue exagerado de competencias

mientras que sus errores tienden a ser amplificados, todo lo cual puede llevar a erosionar su autoridad (Puwar 2004b, 73).

Detrás de la “súper vigilancia” y la “carga de la duda” que experimentan varias mujeres (Puwar 2004b) se puede percibir un estereotipo discriminatorio de género que continúa viendo a la mujer como ‘incompetente para ocupar cargos políticos.’ De ahí la exigencia que perciben varias representantes políticas de tener que demostrar constantemente que sí son competentes si desean ser tratadas como iguales en el espacio político. Como observa la Senadora Blanca Ovelar en una entrevista periodística: “No es fácil, porque entrás a un ambiente desigual, donde necesitás demostrar mucha más competencia para igualarte.”²⁴

En conclusión, al asumir que las mujeres no reúnen ‘el requisito de competencia’ para ingresar y permanecer en el espacio parlamentario, el mecanismo presentado en esta sección contribuye a deslegitimar la presencia de las mujeres y a erosionar su autoridad en dicho espacio.

2. SEGREGACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL EN EL ESPACIO PARLAMENTARIO

El análisis de los testimonios compartidos en las entrevistas realizadas en el marco del presente trabajo permite identificar otro mecanismo a través del cual la presencia de las legisladoras puede ser deslegitimada dentro del espacio parlamentario: la segregación. En primer lugar, varias entrevistadas coinciden en que las mujeres no tienen igual participación que los hombres en los más altos niveles de la jerarquía parlamentaria (segregación vertical). En segundo lugar, un número importante de entrevistadas percibe además que en la práctica las mujeres son confinadas a trabajar en ciertas áreas mientras otras quedan de hecho reservadas a los varones (segregación horizontal).

2.1. SEGREGACIÓN VERTICAL

“Siempre el presidente del Congreso es un varón. Ponen una mujer allá en la cola para que no digan que no se le tiene en cuenta a la mujer. Te tienen ahí de figureti pero nunca fuimos presidenta y hemos tenido gente muy representativa dentro del Congreso como para ocupar ese lugar.”

Entrevista #21

²⁴ Revista Pausa, Diario Última Hora, “La Osadía de ser Mujer Política,” 13 de marzo de 2020 <<https://www.ultimahora.com/la-osadia-ser-mujer-politica-n2874792.html>> Consultado 16 de diciembre 2022.

Los testimonios compartidos a continuación dan cuenta de la concentración de los hombres en los más altos cargos de la jerarquía parlamentaria: la Mesa Directiva. La segregación vertical se produce en esencia cuando las mujeres ocupan menos cargos de dirección que los hombres en los parlamentos (Campari et al. 2017, 146). En una entrevista en Radio Monumental la Senadora Desirée Masi resume la situación de la siguiente manera: “Acá ya no se trata de mayorías o de minorías, porque incluso mujeres que pertenecen a bancadas grandes, mayoritarias, vos sabes que nosotros nunca tuvimos, en toda la historia no hay una presidenta ni del Senado ni de Diputados.”²⁵

En varias de las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio, las participantes notaron que en ciertos periodos los ocupantes de la Presidencia y de las Vice Presidencias del Congreso eran todos hombres.²⁶ Una participante parece incluso percibir que la Presidencia del Congreso es un lugar reservado a los hombres:

Me di cuenta que ser Presidenta del Congreso realmente es una cosa muy difícil para las mujeres. Ahí es cuando ellos impregnan todo su sello machista. Ser Presidente del Congreso es para los hombres (#6).

En un sentido similar, otra entrevistada observa: “es muy difícil que una mujer presida el Congreso, tiene que tener un liderazgo muy fuerte” (#11). En otra entrevista, la participante señala: “cuantas legisladoras preparadas, capaces estamos teniendo y que hasta el momento no esté ocupando un cargo administrativo, el más alto dentro de la Cámara” (#20). De acuerdo con otra entrevistada: “en las mesas directivas y comisiones importantes, no se tiene conciencia de que ahí también tiene que estar una mujer, en líneas generales ahí es el poder directo” (#2). Según otro testimonio: “lo que no quieren es que las mujeres estén en la cabeza porque eso va a ser una transformación. Imagínate vos una Presidenta del Congreso, por ejemplo. Hasta la Vice nomás llegamos” (#22).

De acuerdo con algunos testimonios, los obstáculos pueden sin embargo ir superándose. “Esa barrera vamos a ir superando en la medida en que tengamos más participación de mujeres,” ob-

25 Radio Monumental, “#8M: Desirée Masi, Una Mujer Destacada en la Política,” 8 de marzo de 2019 <<https://monumental.com.py/va-con-onda/08/03/2019/desiree-masi-mujer-politica/>> Consultado 16 de diciembre 2022.

26 “En el primer periodo eran todos hombres en la Comisión Directiva, hoy también son todos hombres” (#1). “En la Mesa Directiva, ahora son todos varones, ahí no tenemos igualdad de las mujeres porque el presidente, vice-presidente primero y vice-presidente segundo siempre son varones” (#10).

serva una de las entrevistadas (#14). Como ilustra igualmente el siguiente testimonio:

Hay una mayor conciencia sobre la equidad de género por parte de las colegas, se está consiguiendo en la medida en que se da el avance del liderazgo de las mujeres, no es lo que queremos todavía pero estamos progresando lentamente y va a depender mucho de que podamos avanzar en la cantidad de mujeres, en la mayor presencia de mujeres en el Parlamento y de la calidad de nuestro liderazgo (#4).

2.2. SEGREGACIÓN HORIZONTAL

“Qué les reservan a las mujeres? La de Equidad y Género porque ni modo, la de Derechos Humanos, Niñez. Es la misma práctica casera: la mujer tiene que estar en la cocina, lavando los platos, cuidando los hijos. Son las comisiones tiernas, sólo las tiernas nosotras podemos presidir.”

Entrevista #1

La segregación horizontal se observa en los parlamentos cuando los legisladores se concentran en áreas asociadas tradicionalmente con lo ‘masculino’ y por ello consideradas política y culturalmente más importantes mientras que las legisladoras se concentran en temas tradicionalmente asociados con lo ‘femenino’ y por tanto considerados menos importantes (Erikson y Verge 2020, 5; Erikson y Josefsson 2020, 9-10).²⁷ Se suele manifestar cuando las mujeres se concentran más frecuentemente en comisiones asociadas con el cuidado y el ámbito doméstico como las de salud, educación, niñez y adolescencia mientras los hombres se concentran en comisiones asociadas con el ámbito público como las de defensa, seguridad nacional y economía (Baekgaard y Kjaer 2012, 465; Franceschet 2010, 397-8).²⁸

Como resume una de las entrevistadas en el marco de la presente investigación: “casi siempre nos relegan a las comisiones de salud, educación, mujer, etc., pero asuntos constitucionales, legislación o hacienda casi siempre son los compañeros varones los que ocupan las presidencias” (#4). Un segundo testimonio

²⁷ “[L]os cuidados sostienen el corazón de la vida cotidiana y son indispensables para el bienestar; pero, como han recaído histórica y mayoritariamente sobre las mujeres no son reconocidos ni social, ni económica ni políticamente.” (CIM 2021, 8).

²⁸ Investigaciones empíricas han encontrado indicaciones de una segregación horizontal en varios parlamentos del mundo (Instituto Europeo para la Igualdad de Género 2019; Campari et al. 2017; IDEA Internacional y UIP 2011, 29-32).

ilustra asimismo: “había mujeres presidiendo comisiones que eran importantes, no las más relevantes. Las comisiones más relevantes son las de Asuntos Constitucionales, un varón siempre presidiendo la de Hacienda y Presupuesto, en ese momento” (#8). Estas comisiones, según una tercera participante “estaban vedadas para las mujeres” (#11).

De acuerdo con una cuarta entrevistada, “están luego las Comisiones que son de las mujeres” (#18). Esta misma entrevistada resalta:

Casi nunca hubo presidenta de asuntos constitucionales, ni de la comisión de legislación. Son comisiones importantes, la verdad es que todas las comisiones son importantes pero esas comisiones son de más de peso, imprescindibles, cuyo dictamen hace que no se pueda tratar una ley (#18).

Esta opinión parece coincidir con la de la Senadora Desirée Masi quien en una entrevista en Radio Monumental subrayó: “fui la primera presidenta de la Comisión de Hacienda porque en el Senado, y en Diputados también, hay cuatro comisiones que son, no digo las más importantes pero son por donde pasan casi todos los temas, y son constitucionales, legislación, hacienda y, bueno, esas en la realidad.”²⁹

El testimonio en una quinta entrevista sugiere que son los colegas varones los que perciben ciertas comisiones como menos importantes que otras:

A la hora de repartir las comisiones, los cargos de poder dentro de las dos Cámaras, a las mujeres siempre se les ofrece la Comisión de Género, la Comisión de Niñez, esas comisiones de menor importancia, sin que a mi me parezca que es de menor importancia Mujer y Niñez, pero a ellos sí pues les es de menor importancia. Ninguno de ellos quiere la Comisión de Mujer, de Niñez, de Juventud, de Deporte. Para ellos esas son boludeces y eso les dan a las mujeres. Y ellos se pelean y se matan por la Comisión de Presupuesto, de Obras, Legislación, Constitucionales, etc. etc. (#3).

Una sexta entrevistada hace notar una relegación de las mujeres a temas y roles relacionados con el ámbito doméstico:

²⁹ Radio Monumental, “#8M: Desirée Masi, Una Mujer Destacada en la Política,” 8 de marzo de 2019 <<https://monumental.com.py/va-con-onda/08/03/2019/desiree-masi-mujer-politica/>> Consultado 16 de diciembre 2022.

Lo que sí hay es una división tácita de temas y roles. Los temas de salud, educación y equidad les asignan a las mujeres y creo que ahí de hecho lo que están haciendo es demostrar que esas son las áreas que menos les importan y las dejan como si fuera en el ámbito doméstico. Los hombres se quedan en Hacienda, en Presupuesto, Infraestructura, Obras, en temas que política y culturalmente están más valorizados. Entonces no se le da presupuesto a Salud sino a Obras y les deja como si fuera una nimiedad a las mujeres ocupar esos espacios (#5).

En términos similares, una séptima entrevistada opina:

Lo que ellos consideran que forma parte de lo doméstico es lo que podemos administrar en el campo legislativo. Entonces es Niñez, bueno, comisiones no vinculantes. La Comisión de Obras por ejemplo no porque todos sos ingenieros y vos arquitecta. La Comisión de Salud para un médico no para una colega que sea enfermera. Hacen todas esas discriminaciones, existen todas esas jerarquías, en términos generales (#7).

Esta misma entrevistada agrega: “la Comisión de la Niñez y la Adolescencia sí o sí para una colega, y tiene que tener hijos porque así ella va a entender lo que pasa en esa comisión” (#7).

Una comisión que no está siquiera en disputa, según notaron algunas entrevistadas, es la Comisión de Equidad y Género. “Era como una comisión sin ninguna trascendencia para ellos, no estaba en disputa, no estaba en la lista de pedido de ninguno de los partidos” (#7). “Por una cuestión de falso machismo nadie nunca, esa presidencia es siempre para mujeres,” confirma el testimonio de otra entrevistada (#19).

No todos los testimonios dan cuenta de una segregación horizontal en el Congreso. Varias de las entrevistadas no perciben mayores obstáculos de género para liderar las comisiones. Una de las participantes, por ejemplo, señala:

En las Comisiones hay igualdad en eso, no hay problema ahí en las Comisiones. En las Comisiones no, en la cabeza sí. En las bancadas tampoco hay problema. Para el trabajo nunca hay problema en darles a las mujeres, pero en el momento de compartir el poder, ahí ya hay problema (#22).

Una reflexión parecida puede observarse en el siguiente testimonio: “entonces los hombres, como es una Comisión, como no se ve, están nomás ahí trabajando a puertas cerradas, sí, no tenés ningún problema en ser la presidenta” (#6). Otra entrevistada igualmente observó:

Claro que hay igualdad, mucha. Y en las Comisiones también. En realidad acá, en lo que mi me compete, siempre fuimos respetadas en nuestras decisiones, en nuestra postura, como miembro de Comisión, como Presidenta de Comisión, las Comisiones presiden muchas mujeres (#14).

En algunas entrevistas, las participantes notaron que los liderazgos en las comisiones dependen más bien de la especialidad, la capacidad y el interés de cada miembro del Congreso. Según un testimonio: “ser presidenta de una comisión lo lograrás porque tenés notoria capacidad para eso” (#6). En esta misma línea, otra entrevistada manifiesta:

Entonces, en cuanto a la gestión, depende exclusivamente del compromiso de cada colega, de cada legislador. Si yo me especialicé o me agrada más trabajar en el área social, y bueno, existen comisiones. De hecho, que a mi me gusta eso y me aboco a trabajar en esas comisiones y la producción es fantástica, cada quien dentro de su área (#14).

De hecho, esta misma entrevistada cree que “depende mucho de la capacidad y el enfoque que le da cada persona y el tema que trata porque acá dentro del Congreso como que cada uno nos adherimos a las comisiones donde nos sentimos más cómodos y donde manejamos ciertas situaciones” (#14). En otra entrevista, la participante observa asimismo:

Las condiciones en las que las parlamentarias ejercen su labor ya depende de uno. Las que están, cada una tiene una profesión, tiene una especialidad, entonces en las Comisiones trabajan. O sea, en esa parte no hay problemas, se trabaja bien (#22).

De acuerdo con el testimonio de otra entrevistada, el liderazgo en las comisiones “no está vinculado a que seas mujer o varón sino a qué grupo político pertenecés y a qué alianza hiciste” (#15).

Para concluir esta sección, sea vertical u horizontal la segregación es otro mecanismo a través del cual la presencia de las mu-

jeros en el Congreso puede verse deslegitimada. La segregación vertical deslegitima esta presencia al concentrar a los hombres en las cúspides de las pirámides parlamentarias y así identificar la autoridad en el espacio público con lo masculino (Erikson y Verge 2020, 8). La segregación horizontal, a su vez, lo hace al confinar a las mujeres a ciertas áreas identificadas con el ámbito doméstico y al mismo tiempo reservar a los hombres otras áreas asociadas con el ámbito público.

3. DESCALIFICACIONES Y AGRESIONES VERBALES EN EL ESPACIO PARLAMENTARIO

“Y ahí es donde entra este tipo de insultos que va desde la descalificación a tu inteligencia, a tu apariencia, y a tu sexualidad, esos son los estereotipos frecuentes sobre el tema y puede llevar a situaciones de insulto y maltrato verbal.”

Entrevista #4

Entre los temas que más reiteradamente surgen del análisis de las entrevistas están las descalificaciones y agresiones verbales a la capacidad intelectual y emocional y, sobre todo, al aspecto físico, la sexualidad y la vida privada de las mujeres parlamentarias.³⁰ En esta sección, en primer lugar se presentan testimonios ilustrativos de un mecanismo que, configurando en muchos casos violencia contra las mujeres en la política, actúa para deslegitimar la presencia de las mujeres en el espacio parlamentario y al mismo tiempo desalentar a otras mujeres a ocuparlo. En segundo lugar, se realizan unas breves consideraciones sobre la conceptualización y los avances jurídicos hacia el reconocimiento de la violencia contra las mujeres en la política.

3.1. ASPECTO FÍSICO, SEXUALIDAD, VIDA PRIVADA, CAPACIDAD INTELECTUAL, CAPACIDAD EMOCIONAL: COMENTARIOS, AGRESIONES Y DESCALIFICACIONES VERBALES

ASPECTO FÍSICO Y SEXUALIDAD

Varios testimonios dan cuenta de cómo los ataques políticos a las mujeres a menudo pueden ser mediados por sus cuerpos. Los

³⁰ Ver hallazgos coincidentes en Soto 2019, 38: “Indudablemente, el acceso de las mujeres a espacios de visibilidad y relevancia en la política acarrea agresiones que se refieren mayormente a aspectos físicos, intelectuales y sexuales.”

cuerpos de las mujeres pueden de esta manera ser usados como fuente adicional de combustible durante los intercambios de fuego político (Puwar 2004b, 76). El siguiente testimonio captura este mecanismo:

El hombre directamente va a el cuerpo de la mujer, es notable. Cuando un hombre habla y los otros están escuchando y no están de acuerdo con sus pensamientos, discuten sus pensamientos: “No estoy de acuerdo con eso” o “Tendría que ser de tal manera” o “Yo propongo que sea a la inversa.” Pero cuando otra mujer habla y los hombres no están de acuerdo, “pero qué vas a decir vos gorda,” “esta es una gorda” (#6).

Esta híper visibilidad y súper exposición de los cuerpos de las mujeres en el espacio parlamentario, argumenta Puwar, hace también que las mujeres a menudo se vean presionadas a reproducir ciertos estándares de apariencia femenina considerados ‘aceptables’ (2004b, 76). Como ilustra el testimonio de otra entrevistada: “nadie les dice nada, que son burros, que son inútiles, no, la mujer tiene que tener cuatro masters en ciencias políticas, encima tiene que ser linda, flaca, no tener celulitis” (#3). De acuerdo con otro testimonio: “y si, todo el tiempo, desde tu aspecto personal, si sos flaca, si sos gorda, si sos linda, sos fea, todo, todo el tiempo estamos en observación” (#7).³¹

Por otra parte, varias entrevistadas hicieron notar como, ante las diferencias de opinión, la sexualidad de la mujer pasa asimismo a primer plano. En palabras de una de las entrevistadas: “cuando hay diferencias de ideas, inmediatamente se pasa a tocar la sexualidad de la mujer” (#2). Algunas mencionaron como ejemplo el caso de una legisladora a quien dijeron que “le faltaba un macho para tranquilizarse” (#1, #2, #3). De acuerdo con una de ellas, “en el caso de dos diputadas hicieron referencia a su sexualidad solamente por haber expuesto sus ideas con más entusiasmo y vehemencia” (#2). Otro testimonio ilustrativo es el siguiente:

31 En un sentido similar, la Senadora Desirée Masi manifestó durante el debate del Proyecto de Ley de Violencia Política contra las Mujeres: “... lastimosamente estoy viendo que hay mujeres políticas que para no recibir toda esa cuestión, al final van repitiendo, esa cuestión de que si sos fea, si sos linda, si sos vieja, si sos histérica, no sé qué, van amoldando incluso su manera de hacer política a lo políticamente esperado, a que hablemos con un tono de voz más o menos, a que tengamos que aparecer maquilladas, tengamos que hacer un montón de cosas que a los hombres ni siquiera, hasta hay que ser fotogénica.” Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 29 de julio 2021, Audio #7 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i476>> Consultado 4 de enero de 2023.

“eso me choca mucho, eso existe: reacciona así porque le falta tal cosa, porque le sobra tal cosa y vinculan al tema sexual, o de vida en pareja y esas cuestiones” (#19).

En 2021, durante las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado se registraron casos de alusiones “al comportamiento sexual de las mujeres, con claras manifestaciones machistas y despectivas hacia las congresistas que, además, se encontraban debatiendo sobre asuntos de importancia pública” (Zub Centeno 2021, 404). Por ejemplo, en reacción a una intervención de la Diputada Celeste Amarilla sobre una deuda pública, el Diputado Roberto González dijo: “aborrezco a las putitas con escapulario – hubiera dicho el Senador Galaverna si hoy sentaba banca en la Cámara de Diputados – aborrezco a las putitas con escapulario, sin embargo, respeto mucho más a las putitas revoloteando su cartera en una esquina.”³² En la Cámara de Senadores, por su parte, el Senador Fidel Zavala trató de “gata Flora” a la Senadora Desirée Masi en el marco de un debate sobre tierras mal habidas.³³

PERSONA Y VIDA PRIVADA

Algunas participantes también notaron que las confrontaciones temáticas fácilmente se traducen en ataques personales a las parlamentarias o a sus vidas privadas. Una de ellas hace notar como el ataque “más fácilmente va a otros aspectos de la persona que en el caso de los varones” (#18). De acuerdo con otra participante:

En base a lo que observo de las senadoras y diputadas que están allí, se incorpora mucho el juzgamiento permanente de su accionar y la desacreditación de posiciones políticas a partir de la valoración de la vida privada de las personas (#5).

Otra participante observa: “ahora hay más brutalidad en Cámara de Diputados, por ejemplo, de tocar la honorabilidad de algunas legisladoras, se toca la vida privada” (#11). En un sentido similar, otra entrevistada señala: “muchas veces está todavía ese pensamiento, pero no sé, no sé si eso es machismo o falta de cultura, esta historia de tocar la vida personal, mencionar a tal señora

32 Honorable Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria de fecha 21 de julio de 2021, Audio “Debate Libre” (46: 43) <<http://www.diputados.gov.py/plenaria/210721-SO/audio210721so/210721SOLO.mp3>> Consultado 4 de enero 2023.

33 Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 23 de septiembre de 2021, Audio #4 (19:10) <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i491>> Consultado 4 de enero 2023.

como que tiene tal relación con tal persona” (#19). Refiriéndose a intromisiones e invenciones sobre la vida privada de algunas legisladoras, otra entrevistada reflexiona: “no tiene nada que ver con su labor como legisladora, ni con un proyecto que presentó ni con quien se acuesta ni deja de acostarse. Sí o sí se meten en nuestra cama en el sentido simbólico de la palabra” (#7). Durante el debate del Proyecto de Ley de Violencia Política contra las Mujeres, la Senadora Desirée Masi también sostuvo: “te destruyen la vida privada, te crean problemas con la pareja, inventan cuestiones, todo eso pasamos las mujeres, todo eso.”³⁴

CAPACIDAD INTELECTUAL Y EMOCIONAL

Para algunas entrevistadas, las mujeres legisladoras también enfrentan descalificaciones intelectuales. Como lo ilustra este testimonio: “con todas nos pasaba: ‘vos sos burra, vos no entendés nada, vos estás para adornar o para molestar, pero, vos sos burra, vos no entendés’” (#7). Otros testimonios coinciden con esta percepción. Por ejemplo, notando una diferencia de actitud por parte de colegas según se encontrara en uso de la palabra una legisladora o un legislador, otra entrevistada comenta: “es doblemente el tema de la ofensa, uno que no te escuche y otro por el hecho de ser mujer, ‘qué va a saber, porque es mujer’” (#21). Otra entrevistada señala: “uno tiene que hacer cinco o seis veces más y aun así no son consideradas porque creen que tienen una limitante en el raciocinio de los análisis” (#22). En otra entrevista, la participante sostiene: “hay mucho insulto también al trabajo intelectual que uno realiza, siempre es un mamotreto, un adefesio, no hay respeto al trabajo de la mujer” (#1).

Al mismo tiempo, de acuerdo con varios testimonios, las parlamentarias son a veces juzgadas negativamente o descalificadas debido al prejuicio de que las mujeres tienen ‘un mal manejo de sus emociones.’ “A las mujeres siempre se les considera más temperamentales, que no manejan bien su parte emocional” (#2) sostiene una de las entrevistadas. En otra entrevista, la participante observa que, al encarar a los colegas por no respetar cuando se está haciendo uso de la palabra, una termina siendo “la histérica, violenta, agresiva” (#7). Otras dos entrevistadas también observaron el uso de este tipo de descalificaciones. Una de ellas observa: “la mujer grita y es histérica, pero el hombre simplemente defiende convicciones, hay todavía esa percepción” (#1). De acuerdo con el otro testimonio:

34 Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 29 de julio 2021, Audio #7 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i476>> Consultado 4 de enero de 2023.

Es una construcción cultural que a nosotras nos asigna esa perspectiva de que no podemos controlar nuestras emociones por eso reaccionamos así y un hombre se agarra a trompadas con otro en plena sesión no recibe el mismo juicio (#5).

ALGUNOS FACTORES DETRÁS DE LAS AGRESIONES Y DESCALIFICACIONES VERBALES

Varias entrevistadas compartieron la percepción de que las descalificaciones y agresiones verbales a veces tienen que ver con el tema que se debate o en el que se trabaja, concretamente con el tema de la igualdad de género y la no discriminación. Refiriéndose al proyecto de ley de paridad, una de las entrevistadas observa: “Y esos eran los argumentos descalificadores de un proyecto de igualdad, que muchos veían incluso casi como ridícula la pretensión, yo percibía que había un afán de ridiculizar la pretensión de igualdad” (#18). En otras entrevistas, las participantes mencionaron haber sido objeto de “bullying” (#7) y calificada de “loca” (#9) por trabajar en temas y proyectos que promueven los derechos de las mujeres y la igualdad de mujeres y hombres. De acuerdo con otro testimonio:

Donde más sentí [violencia] es en la defensa de los proyectos que trabajamos. Muchos trabajamos en modificar ciertas leyes sobre el tema de género, algunas corrieron y otras no, te trancaban. Tenía que ver con el tema (#21).

Para algunas entrevistadas, la agresión guarda relación con el grado de participación de las parlamentarias y con la medida en que se tocan ciertos intereses. En palabras de una de ellas: “en la medida en que sos más participativa, la agresión es mayor. Vos vas a tener mayor respuesta en la medida que seas más agresiva, o que tengas un lenguaje más directo o que seas violenta. Sí se multiplica en el caso de ser mujer” (#2). Otra entrevistada observa: “la agresión viene a las que entramos al debate, a la cancha” (#3). De acuerdo con otra participante:

El trato siempre va a ser diferente, depende de tu condición de clase, tu color de piel, de ojos, y de si atentás o no contra uno de los intereses – históricos en su formación social o económicos inmediatos. El nivel de violencia es directamente proporcional a cuanto afectás, o por lo menos ellos fantasean de que afectás a sus intereses (#7).

Ésta y otras entrevistadas notan por cierto que factores como la edad, la clase y la posición ideológica confluyen con la condición de mujer para agravar las discriminaciones y agresiones contra las parlamentarias. Los dos testimonios siguientes son ilustrativos. “Todo el tiempo ese tipo de discriminación, por tu edad, por tu condición de clase, por tu color de piel, nada escapa” (#7).

Las múltiples variables que pueden agudizar una situación de discriminación tienen que ver con la perspectiva de clase, con la desvalorización del sujeto joven que interviene en el ámbito de la política, la posición política/ideológica, todo influye de una manera u otra para que resulte en un combo muy dañino que hace que muchas personas se alejen porque terminan metiéndose con temas delicados que tienen que ver con la vida misma de cualquier persona y que empieza incluso a repercutir en terceras personas con las que uno ya no tiene forma de administrar (#5).

Para otras entrevistadas, los factores preponderantes en las descalificaciones y agresiones verbales son más bien políticos y personales. Como ilustran los siguientes testimonios:

Si es que de repente se da esa casualidad de que uno se siente menoscabado, si sucede eso, yo creo que no es porque yo sea mujer sino porque pertenezco a un partido minoritario y porque realmente mucho peso político no voy a tener, no se refiere específicamente a que soy mujer sino a que no tengo el peso y las condiciones políticas que hoy están en el poder (#10).³⁵

Mi discusión y maltrato – en más de una oportunidad me quisieron sobrepasar – vino por ese lado, pero yo también respondí, o sea que no es que me haya quedado callada, pero se da por ese lado, pero la agresión no viene porque yo soy mujer sino por lo que ellos creen que yo represento (#15).

Otra entrevistada observa que depende de la actitud que tiene cada persona de dejarse o no violentar:

Depende también de uno, hasta donde dejar a la otra persona que le violente, uno ya se pone una coraza, ya saben también con quien van a chocar, si te ven

³⁵ Esta misma entrevistada también hace notar: “más bien son los varones los que reciben más comentarios desagradables, entre varones sí escucho mucho, pero a las mujeres, al contrario, se les trata de una forma un poco más sutil y respetuosa” (#10).

un poco débil parece que te van a chocar más fuerte, pero si te ven con cara de bruja, medio que se van a cuidar (#12).

3.2. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO

Muchas de las situaciones descritas en la sub-sección anterior pueden caracterizarse como violencia contra las mujeres en la política,³⁶ un tipo de violencia dirigida a las mujeres “no sólo por su activismo político, sino por el hecho mismo de que son mujeres políticamente activas.”³⁷ En este tipo de violencia los ataques son más que ataques a las ideas políticas: “apelan a los estereotipos de género e incluyen valoraciones sexistas en torno a las expresiones o los cuerpos de las mujeres” (Alcaraz y Mongelós 2020, 18).³⁸ La intervención de la Senadora Desirée Masi en la Sesión Ordinaria del Senado en la que se debatió el Proyecto de Ley de Violencia Política contra las Mujeres ilustra esta caracterización:

Obviamente la violencia política no es el hecho que nos critiquen. La crítica política sobre posturas políticas – no importa que uno sea hombre o mujer – acá no estamos censurando la crítica política, yo quiero aclarar bien eso. Por supuesto, la crítica política de nuestras posturas, de nuestras votaciones, de nuestra conducta en partido o donde sea es libre. Nadie va a cuestionar o a censurar o a intentar sancionar, no se trata de eso. Es la violencia política, que es totalmente otra cosa. Y yo creo que todas las que estamos acá lo vivimos y a diario. No ahora, hace años [...] Pero yo cuando les critico a los hombres yo no les estoy criticando “che, sos viejo, sos pelado, sos no sé qué historia, estás arrugado, sos histérico.” No, le critico su postura política, su postura política, pero no me meto en su aspecto físico, en su salud mental o no, y menos todavía, en su vida privada.³⁹

36 El Artículo 3 de la Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política define este tipo de violencia como “cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos” (CIM/MESECVI 2017, 26-7).

37 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 56.

38 Para una distinción entre violencia en la política y violencia contra las mujeres en la política, ver Krook y Restrepo 2016a, 470.

39 Honorable Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 29 de julio de 2021, Audio #7 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i476>> Consultado 4 de enero 2023.

La violencia contra las mujeres en la política puede tomar muchas formas, incluyendo los ataques verbales sexistas.⁴⁰ Como sostiene Albaine, “[e]ntre las formas de violencia —muchas veces todavía imperceptibles o naturalizadas— que tienden a sufrir las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos están 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” (2020a, 24).

Estos actos de violencia constituyen un obstáculo a la participación política de las mujeres (Alcaraz y Mongelós 2020, 36). Aunque aparentemente dirigida a una mujer en particular, la violencia contra las mujeres en la política por razones de género en realidad busca desalentar e intimidar a todas las mujeres que desean dedicarse a la política y al mismo tiempo comunicar a la sociedad que la política no es un espacio para las mujeres (Alcaraz y Mongelós 2020, 18; Krook y Restrepo 2016a, 469). “¿Quién se quiere meter en política en Paraguay sabiendo lo que va a ocurrir cuando uno es mujer?,” planteó la Senadora Desirée Masi en la sesión del Senado mencionada más arriba.⁴¹ Como ilustra también el testimonio de una de las entrevistadas en el marco del presente estudio:

Entran en la vida privada de la gente, manosean su familia como si nada, buscando desacreditar para ocupar el espacio de ellas. Entonces muchas mujeres jóvenes te dicen “no, mejor no quiero meterme en la política, es muy sucia la política” (#22).

La violencia contra las mujeres en la política es considerada una forma de violencia de género (ONU Mujeres 2018, 9), y como tal, una forma de discriminación de género y una violación de derechos humanos, incluyendo del derecho a una vida libre de violencia y de los derechos políticos.⁴² Si bien tienden a ser tratados como hechos aislados, los actos de violencia contra las mujeres en la política en realidad son “manifestaciones de discriminación generalizada y estructural contra la mujer en la vida política y pública.”⁴³ Dicho de otra manera, esta violencia “es la punta de iceberg de la discriminación y desigualdad que todavía sufren las mujeres que se atreven a disputar el poder político a los hombres” (Bareiro y Soto 2015b, 52).

40 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.

41 Cámara de Senadores, Sesión Ordinaria Virtual de fecha 29 de julio de 2021, Audio #7 <<http://audio.senado.gov.py/sesion-ordinaria-virtual-i476>>; Consultado 4 de enero 2023.

42 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, párrafos 42 y 79.

43 *Ibíd.* párrafo 21.

Aunque la violencia política contra las mujeres no es un fenómeno nuevo, en años recientes el reconocimiento del problema y su erradicación han tomado un fuerte impulso en la región y otros lugares del mundo (Krook y Restrepo 2016a, 460-2).⁴⁴ En Paraguay, si bien la Ley No. 5777/16 reconoce la violencia política contra las mujeres,⁴⁵ sus manifestaciones, sanciones y responsabilidades institucionales están todavía pendientes de definición. Estas son algunas de las razones que han motivado la presentación en el Senado en 2021 del Proyecto de Ley “Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género.”⁴⁶ Especificar estas manifestaciones resulta fundamental para poder identificar los distintos actos de violencia contra las mujeres en la política de manera a que estos actos puedan ser prevenidos, denunciados y sancionados por las instituciones competentes (Albaine 2020a, 91).

Estudios empíricos realizados en varios parlamentos del mundo han documentado distintas formas de violencia contra las mujeres (UIP y Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa 2018; UIP 2016a). Por ejemplo, los resultados de un estudio de la UIP señalan que, aunque en diferentes grados, “el sexismo, el acoso y la violencia contra las parlamentarias son reales y están muy extendidos” en todos los países del mundo (2016a, 3). Este estudio encontró niveles de prevalencia preocupantes de varias formas de violencia, siendo la violencia psicológica las más generalizada y su manifestación más común los “comentarios sexuales o sexistas humillantes” (UIP 2016a, 3). Esos comentarios incluían aquellos sobre la sexualidad, la vida privada, la apariencia y el cuerpo de las parlamentarias y provenían en gran parte de los propios colegas varones, tanto de los partidos de oposición como de sus propios partidos, en las instalaciones de los mismos parlamentos (UIP 2016a, 3-4).

En Paraguay, en 2021 se presentaron los resultados de la primera encuesta sobre violencia laboral, violencia laboral sexista y acoso

44 Ver, por ejemplo, Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (CIM/MESECVI 2017) y Protocolo Modelo para Partidos Políticos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (CIM 2019). Para un mapeo legislativo sobre el tema en América Latina, ver Albaine 2020b.

45 Ley 5777/2016 “De Protección Integral a las Mujeres, contra Toda Forma de Violencia,” Artículo 6 h): “Violencia política. Es la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley.”

46 Exposición de Motivos, Proyecto de Ley “Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Política contra las Mujeres por Razones de Género” de fecha 22 de abril de 2021.

sexual en el ámbito de trabajo del Senado.⁴⁷ Entre las formas de violencia más frecuentemente percibidas por las personas que participaron en esta encuesta se encontraron la violencia laboral, la violencia laboral sexista y el acoso sexual.⁴⁸ Un estudio realizado en Paraguay – esta vez sobre las discriminaciones de género contra las mujeres en el ámbito político partidario – encontró que el 27,3% de las encuestadas afirmó “haber pasado por situaciones de agresión/maltrato cuando ejercían el cargo para el cual fueron electas,” siendo la violencia verbal la más frecuentemente percibida por este grupo de mujeres (Alcaraz y Mongelós 2020, 34).

4. LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO EN LA SOCIEDAD

“Las mujeres siempre están más limitadas porque tienen menos espacio, menos espacio en el sentido de que tenés nio tu familia, tenés aun más horarios, trabajas el triple, terminaste de cocinar si tenés la suerte de que te ayuden a cocinar en tu casa ... pero a lo mejor no tenés la suerte y te tenés que romper el doble y tenés el doble de esfuerzo, yo toda esa parte veo.”

Entrevista #8

Varios de los testimonios compartidos en las entrevistas realizadas en el marco del presente estudio – así como declaraciones realizadas por parlamentarias en medios de prensa – dan cuenta de las dificultades que enfrentan las mujeres parlamentarias para compaginar las responsabilidades de cuidado con las responsabilidades políticas.⁴⁹ Estos testimonios ilustran así un cuarto mecanismo a través del cual la presencia de las mujeres

47 La encuesta se llevó a cabo en el marco de un Memorando de Entendimiento entre Parlamentarios por las Américas (ParlAmericas) y el Senado paraguayo firmado el 30 de abril de 2020. Ver ParlAmericas, Presentación ante la Comisión Asesora Permanente de Equidad y Género de la Honorable Cámara de Senadores de Paraguay de fecha 30 de noviembre de 2021.

48 *Ibíd.*

49 Este obstáculo fue señalado en distintos medios de comunicación por parlamentarias como Hermelinda Alvarenga, Esperanza Martínez, Blanca Ovelar, Katty González y Desirée Masi. Ver, por ejemplo, El Independiente, “Paraguay Tiene el Menor Porcentaje de Mujeres en Política,” 23 de febrero de 2021 <<https://independiente.com.py/paraguay-tiene-el-menor-porcentaje-de-mujeres-en-politica/>> Consultado 27 de diciembre 2022; Diario Última Hora, Revista Pausa, “La Osadía de ser Mujer Política,” 13 de marzo de 2020 <<https://www.ultimahora.com/la-osadia-ser-mujer-politica-n2874792.html>> Consultado 27 de diciembre 2022; y Radio Monumental, “#8M: Desirée Masi, Una Mujer Destacada en la Política,” 8 de marzo de 2019 <<https://monumental.com.py/va-con-onda/08/03/2019/desiree-masi-mujer-politica/>> Consultado 16 de diciembre 2022.

en el espacio político/parlamentario puede verse erosionada o mermada: la división sexual del trabajo.

La división de roles de género en el trabajo es puesta de relieve por la Senadora Esperanza Martínez, de acuerdo a lo reportado por un medio de prensa: “los roles asignados por una sociedad patriarcal de miles de años han hecho que las mujeres estén asignadas a las tareas de cuidado del hogar, a la maternidad, y que la actividad política y cargos públicos sean tareas asignadas a los hombres.”⁵⁰ En una de las entrevistas realizadas en el marco del presente trabajo, la participante también hace alusión a esta división y a su impacto para las mujeres en la política: “nuestra sociedad cree aun que la mujer debe hacer todas las cosas de la casa, lo cual hace difícil para abrirse camino en la política” (#11).

Otra entrevistada ejemplifica esta diferencia de la siguiente manera:

Y aparte la superposición de tareas que tenemos nosotras: tenemos que estar pendientes de si el hijo hizo la tarea, de si se enfermó, de si la madre se enfermó, que el hermano se enfermó, ese es nuestro día a día, “llego tarde porque tuve que internar a mi mamá, tuve que pasar la noche con ella,” eso no dicen los hombres, los hombres amanecen y la esposa le pasa el traje, la corbata, toma su auto y se va (#17).

En otra entrevista, la participante reflexiona sobre la disyuntiva que la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados genera para las mujeres: “Si todas las tareas recaen sobre ella en su casa, no va a poder, entre atender al padre enfermo o participar en la política, la mujer opta por atender al padre” (#2). Al mismo tiempo, varios testimonios ilustran las dificultades que pueden experimentar las mujeres para participar en reuniones cuyos horarios y formatos son incompatibles con las responsabilidades familiares y de cuidados:

Hay cuestiones propias de la política, la cual está construida socialmente para los varones, hasta los horarios de reunión – por ejemplo, si dicen hoy a las 10 de la noche vamos a reunirnos y tomar, si vos sos mujer, sos casada y tenés hijos, tenés familia, tenés

⁵⁰ El Independiente, “Paraguay Tiene el Menor Porcentaje de Mujeres en Política,” 23 de febrero de 2021 <<https://independiente.com.py/paraguay-tiene-el-menor-porcentaje-de-mujeres-en-politica/>> Consultado 27 de diciembre 2022.

que tener mucha comprensión en tu familia – reuniones que a veces son todas de varones y vos sos la única mujer en el grupo (#4).⁵¹

Y yo me iba, hasta que entendieron que no era así nomás deshacerse. Me iba, por más que eran horarios súper tarde – te hablo de 10:30, 11 de la noche. Claro, vos sos un legislador varón y si no querés volver tres días a tu casa no volvés tres días a tu casa. Yo tenía que por lo menos mandar un mensajito a mi pareja diciéndole que iba a desaparecer hasta las dos o las tres de la mañana y que no se preocupen, que estaba en una reunión política. Todo dificulta: el formato, el espacio de convivencia, el horario (#7).

Refiriéndose también a las barreras “vinculadas a los horarios y lugares de reunión, a estilos de hacer política,” otra de las entrevistadas comparte:

Se hacen grandes mítines y se traen mujeres, donde hacen una serie de cosas con las que, de hecho, la mujer estando allí ya está incomoda, donde corre alcohol y hay hurras, donde el que grita más fuerte es el que más aplausos arranca. Y en ese tipo de ámbito obviamente para la mujer es más complicado moverse excepto si tenés un carácter que te guste luego eso (#15).

La imposibilidad de asistir a reuniones políticas debido a horarios nocturnos en la práctica configura una situación discriminatoria “al no tener en cuenta las limitaciones sociales impuestas a las mujeres para circular en ciertos horarios, debido a la inseguridad y a la responsabilidad con las tareas de cuidado” (Alcaraz y Mongelós 2020, 29). La ausencia de políticas de cuidado en las instituciones, incluyendo permisos de maternidad/paternidad, también configura en la práctica una situación de desventaja para las mujeres. Una de las entrevistadas llamó precisamente la atención sobre las dificultades que generó la ausencia, durante mucho tiempo, de un permiso de maternidad para las mujeres en ejercicio de cargos electivos (#5).⁵²

51 Ver también Entrevista #22: “La mujer no puede hasta esa hora porque es mamá, porque es esposa, porque es hija, su papá está enfermo, se va, es abuela, y yo podía porque no era nada de esto.”

52 Recién en 2014 se promulgó la Ley N° 5344 “Que Establece el Reposo por Maternidad en Cargos Electivos.” Para un análisis sobre cómo las dificultades continúan en la práctica no obstante la vigencia de esta ley ver por ejemplo Zub Centeno 2019, 478-80.

La división sexual del trabajo ha sido identificada como “el núcleo duro de la discriminación de las mujeres en la política” en Paraguay (Centro de Documentación y Estudios 2018, 10). Esta encuesta nacional sobre la participación política de las mujeres mostró que “[l]a mayoría de la población paraguaya asigna a las mujeres un papel preferencial en la familia antes que en la política y no parece dispuesta a cuestionar esta división de roles que confina a las mujeres al ámbito privado” (Centro de Documentación y Estudios 2018, 10). De hecho, en Paraguay las mujeres dedican un mayor número de horas que los hombres al trabajo no remunerado doméstico y de cuidados a miembros del hogar (Encuesta sobre Uso del Tiempo en Paraguay 2017, 11).⁵³

En conclusión, los testimonios compartidos en esta sección ilustran cómo prácticas aparentemente neutrales – políticas de cuidado inexistentes o limitadas, horarios de trabajo prolongados, reuniones tardías – en realidad no son neutrales. Denotan un espacio público construido “sobre las bases del ideal de independencia masculino” (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín 2007, 150), es decir, sobre normas que conciben al ‘legislador’ como un individuo libre de responsabilidades de cuidado y por tanto con total disponibilidad de tiempo para dedicarse a la política (Erikson y Verge 2020, 10; Erikson y Josefsson 2020, 8). Construido de esta manera, el espacio público pone en desventaja a aquellas personas que se ‘desvían’ de este ideal de independencia, esto es, a las mujeres sobre quienes sigue recayendo mayoritariamente el trabajo doméstico y de cuidados.

⁵³ El IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024 aprobado por Decreto No. 936 de fecha 20 de diciembre de 2018 identifica entre los obstáculos a la participación de las mujeres en cargos electivos, de designación y/o confianza la “[s]obrecarga de responsabilidades familiares en las mujeres.”

CAPÍTULO III

REFLEXIONES FINALES DE CARA AL FUTURO: LOS NÚMEROS Y MÁS ALLÁ

1. MECANISMOS ELECTORALES Y PRESENCIA NUMÉRICA DE LAS MUJERES EN EL CONGRESO

Varias entrevistadas compartieron sus reflexiones y opiniones sobre las medidas necesarias para avanzar en el aumento de la presencia numérica de las mujeres en el Congreso y otros ámbitos de representación, así como sobre el impacto de algunos mecanismos electorales en este avance.

Para algunas entrevistadas, una de las medidas pendientes para alcanzar la igualdad en la participación política de las mujeres es la paridad. Como ilustran los siguientes testimonios:

Que la ley de paridad atraviese todo, desde el concurso público de oposición hasta los espacios electivos porque si a esta sociedad no le obligamos a tener presencia de las mujeres, no habrá presencia de las mujeres. Es así de sencillo. Cuando nuestra sociedad madure, crezca y pasemos a otra etapa, seguramente estas leyes serán obsoletas e innecesarias, pero en este momento son necesarias (#7).

¿Por qué no llegamos todavía a tener el 50-50? Y eso que hay mucho esfuerzo actualmente. ¿Por qué no tener una ley de partidos políticos en general que obligue a ese 50-50? Paraguay no tiene ley de partidos políticos. Eso es fundamental. No hay mecanismos que sean eficientes, eficaces para que las mujeres también lleguen a nivelarse en el sentido de la igualdad (#9).

Yo creo que tenemos que apuntar a una ley de paridad, en la lista tienen que poner mujer, varón, mujer, varón. Mientras a eso no se llegue, creo que va a ser difícil (#18).

Otra entrevistada observa: “para mi es frustrante que exista una ley de paridad, pero sin embargo en sociedades tan machistas como las nuestras, creo que tenemos que establecer a veces mecanismos” (#19). Esta misma entrevistada agrega: “creo que tenemos que establecer mecanismos para pulir las asimetrías en una sociedad tan machista que no es solamente de hombre machistas, es de mujeres machistas” (#19).

En otras entrevistas, las participantes no se muestran necesariamente en contra de la paridad e incluso la consideran importante, pero señalan algunas limitaciones y/o la necesidad de apuntar a procesos más estructurales. Como sostiene una de

ellas: “falta muchísimo para avanzar, no depende solamente de que exista una ley de paridad – lo cual es muy importante – pero nosotras las mujeres tenemos que hacer que ese espacio sea igualitario” (#12). De acuerdo con otro testimonio:

Hay avances en cuanto a la discusión de paridad, pero yo no creo que sea la única alternativa, yo siempre apuesto a procesos mucho más profundos y estructurales. Entiendo que los marcos jurídicos pueden forzar ciertas prácticas, que eso está bien pero que el objetivo debería ser un proceso educativo más profundo. Mientras en nuestro país no haya un debate profundo sobre política educativa, sobre la construcción de una sociedad democrática, una cultura de paz, de respeto y de tolerancia, seguiremos reproduciendo lo mismo de hace sesenta o setenta años (#5).

Otro testimonio parece coincidir con la necesidad de insistir en procesos más profundos:

La preocupación que yo tengo es de decir “no resuelve, nosotros necesitamos solución.” Es un parche, entra en una parte, otro parche, y vamos por los parches. No sé cómo construir una sociedad donde la participación sea realmente democrática, no una paridad de números, sino una paridad a nivel, no sé cómo decirte: hablo con propiedad con el otro que es igual que yo y no hay luego que cuestionar por qué yo estoy acá, porque tengo nomás luego que estar (#8).

Algunas participantes, por otra parte, expresaron una opinión desfavorable a la paridad. Una de ellas señala: “muchas mujeres no necesitan de esa ley, mujeres realmente empoderadas” (#16). Para otra, sería “legislar en base a un modelo que te implantan” (#15). Por otra parte, sobre el proyecto de ley de paridad más concretamente, otra entrevistada lo consideró “inaplicable porque no solamente abarcaba el sector político sino otros ámbitos como educación” (#10).

Varias entrevistadas reflexionaron también sobre el impacto del desbloqueo de listas en la participación política de las mujeres. Algunas lo ven como un mecanismo que va a facilitar la presencia numérica de las mujeres. Por ejemplo, una de las participantes sostiene:

Estamos en menor cantidad aun, pero esta lista desbloqueada va a facilitar que más mujeres estén,

como te comenté al principio. Antes se nos consideraba como un relleno para completar la lista. Y ahora sin embargo es diferente, creo que más oportunidad vamos a tener las mujeres. Los electores van a decir fulano y mengano, es nominal digamos, de preferencia. Ya no es que una mujer está, pero escondidita allá detrás de. Ya figura, ya está ahí. Yo veo muy positivo el cambio (#20).⁵⁴

Otras, sin embargo, expresaron su preocupación por el impacto negativo que el voto preferencial puede tener en los resultados electorales para las mujeres dada la desventaja financiera en la que se encuentran las mujeres.⁵⁵ “Esta ley del voto preferencial nos deja relegadas porque está en función del dinero,” reflexiona una de ellas (#18). Esta misma entrevistada agrega: “no va a haber ejercicio igualitario mientras la militancia y la posibilidad del acceso a los cargos públicos esté absolutamente vinculada a la capacidad económica” (#18). Refiriéndose al dinero como “el escollo de la mujer en la política,” otra participante expresa una crítica similar:

No es la octava maravilla, sobre todo para las mujeres porque la mujer que hace política no tiene la capacidad económica que tiene un hombre, lo cual es fundamental hoy día para hacer política, no va a tener el mismo apoyo económico que tiene un hombre. El desbloqueo está mal hecho porque las mujeres están en desventaja, de acuerdo con el desbloqueo total no de uno nomás, van a ganar las personas que tengan más plata, no hay currículo que valga para llevar adelante las elecciones si no tenés dinero (#11).

Otra entrevistada señala:

La discusión sobre la paridad amerita ser profundizada, con la ley de desbloqueo todo ese debate se va un poco a la deriva porque finalmente se vota a la persona y se puede terminar conformando un listado de ochenta hombres que lograron que la gente les vote (#5).

⁵⁴ Ver también Entrevista #14: “Pero la ley del desbloqueo eso va a solucionar porque aquella persona que se decide a trabajar, no usar la política como una herramienta para posicionarse, para lucrar, creo que la ley del desbloqueo le va a parar porque tendrá que ir puerta por puerta, persona por persona, tratando de conquistar. A mi me agrada esa ley del desbloqueo.”

⁵⁵ Ver también Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay 2021, 6-7: “Las candidatas con las que la MOE/OEA se entrevistó manifestaron que esto les impacta negativamente, dado que suelen tener mayores dificultades para acceder a recursos con los cuales promocionar sus candidaturas.”

En otra entrevista la participante opina: “ahora con esta ley vigente va a haber un retroceso, te voy a explicar por qué. Es positivo el desbloqueo, es positivo el voto preferencial, lo que debilita la visibilidad de las mujeres es que se haga dos veces el sistema D’Hondt” (#22). Y explica:

Se hace sistema D’Hondt en las internas y se hace sistema D’Hondt en las nacionales. Entonces, ¿para qué uno ya va a querer pertenecer a un partido político? Porque da igual, sea número 1 o número 24, uno tiene que pelear para ganar su electorado. Entonces la visibilidad de las mujeres se pierde. Esas conquistas que las mujeres han logrado con el tema del cuoteo y del mandato de posición que tiene que estar sí o sí en el 33%, por ejemplo, desaparecen (#22).

Sobre el impacto del desbloqueo de listas sobre las cuotas, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay advirtió recientemente: “bajo este nuevo sistema, la legislación de cuotas con el (sic) 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” (2021, 6).

Varias entrevistadas por cierto reflexionaron también sobre el rol que ha tenido la cuota en el aumento del número de mujeres en espacios de representación como el Congreso. “Las cuotas de género han sido clave para permitir que las mujeres participen” observa una de ellas (#18). De hecho, algunas entrevistadas mencionaron la cuota como un ejemplo de los avances que se han producido en este sentido. Como ilustra el siguiente testimonio: “sí hubo avances, con el cuoteo, porque antes, a pesar de todo el esfuerzo, si no existiera el cuoteo íbamos a estar todavía aun más relegadas. Después con el cuoteo se ubicó en el cuarto o quinto lugar a la juventud y a las mujeres. Entonces, hubo conquista” (#22).⁵⁶

Otros testimonios indican sin embargo la necesidad de ir más allá de la cuota si se quiere alcanzar una igualdad real en la participación política de las mujeres. De acuerdo con uno de estos testimonios, “esa igualdad no requiere nomás tener cupos, sino que es algo más profundo” (#2). Según otro testimonio, “puede

⁵⁶ Ver también Entrevista #1: “Si miramos históricamente la negación de la participación de las mujeres, de no poder votar pasamos a poder votar, pasamos a tener una cuota en la mayoría de los partidos, 33,3%, en algunos partidos ya se encuentra la opción paritaria incluso en los estatutos. Avances hubo, pero no los necesarios.”

ser que haya servido como para visibilizar la situación, ponerla en evidencia, pero yo creo que no es una medida que haya resuelto un problema de participación real” (#8).⁵⁷

En otras entrevistas las participantes llaman la atención sobre el menoscabo o desconsideración que las parlamentarias pueden experimentar si se percibe que llegaron al Congreso por el cupo:

La calidad de la representación tiene mucho que ver y va a ser muy importante mejorar la calidad de la representación, no sólo el aumento en la cantidad de las mujeres, para que ese respeto y ese avance significativo pueda tener impacto sobre los compañeros, porque cuando una entra para rellenar la lista, continua ese menoscabo político de las compañeras, muchas terminan siendo relegadas y pasando sin ninguna trascendencia (#4).

A muy pocas mujeres les reconocen que hayan llegado ahí no por el cupo sino por su esfuerzo. Entonces, si te reconocen te ponen como vice líder, por ejemplo, de la bancada. Vos entraste como diputada porque sí o sí había que poner en el número tres una mujer. Entonces a partir de eso ya te desconsideran todo, a menos que vos te hayas ganado el número tres en una interna y vos hayas encabezado tu lista y le hayas ganado a un varón. Es otro el proceso (#7).⁵⁸

En conclusión, y aun cuando existan opiniones diversas sobre los mecanismos adecuados, el aumento de la presencia numérica de las mujeres en el Congreso es fundamental para superar la sub-representación política femenina y avanzar hacia la igual participación de las mujeres en la política. De hecho, algunas entrevistadas señalaron expresa y directamente la importancia de los números cuando se refirieron a medidas futuras. “Creo

57 Una de las entrevistadas pone sobre la mesa cómo las desigualdades en la construcción de candidaturas en los partidos políticos terminan reflejándose en los números de representación parlamentaria: “Si observamos uno de los primeros niveles – lo que sería la seccional en el caso del Partido Colorado – hoy los presidentes son mayoritariamente hombres. De ahí se van formando una estructura y una representación. Muchas veces la esposa es la más guapa, la que está detrás de la gente, la que hace la pollada y muchas veces es el hombre el que se sirve de ese esfuerzo, sacrificio, lucha y servicio. Desde ahí empieza a construirse una representación que finalmente termina en una banca de Diputados o Senadores ocupada mayoritariamente por un hombre” (#13).

58 Algunas entrevistadas resaltaron la importancia de llegar por sí mismas o por convicción y no porque falte una mujer para completar una lista. “Me es más satisfactorio personalmente llegar a un espacio por mí, porque alguien dice ‘bueno, anga, algo puede aportar ésta, no porque ‘tenés que estar en el numero tres porque vos sos mujer’ (#8). “La mujer tiene que ir por convicción, no porque les falte una mujer para completar su lista” (#10).

que tenemos que tener más mujeres legisladoras,” observa una de ellas (#14). Otra entrevistada señala asimismo: “El aumento numérico haría una diferencia” (#20).

De hecho, el Estado paraguayo ha venido recibiendo recomendaciones para revertir la sub-representación política de las mujeres por parte de organismos como el Comité CEDAW y,⁵⁹ más recientemente, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay.⁶⁰ Los números son por tanto “un criterio importante y necesario, si no suficiente, para lograr un impacto sostenido” (IDEA Internacional 2002, 230) en la participación parlamentaria de las mujeres.⁶¹ Es así que “[e]n tanto aumenten las cifras de representación sería lógico esperar una mayor participación femenina en todos los aspectos de la vida parlamentaria, tales como la intervención en debates, propuestas y promoción de proyectos de ley, acceso a recursos parlamentarios y la posibilidad de ocupar posiciones de liderazgo” (IDEA Internacional 2002, 230).

2. MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS: CULTURA Y LIDERAZGO IGUALITARIOS Y CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO

Aunque fundamentales y necesarios, los mecanismos electorales de género y el aumento numérico de las mujeres en órganos de elección popular por sí solos son insuficientes para alcanzar una igualdad real en la participación política de las mujeres. Es así que se ha considerado que la paridad abarca no solamente el número de mujeres que ocupa el espacio político sino también la presencia de condiciones igualitarias que hacen posible el

59 Por ejemplo, el Comité CEDAW recomendó al Estado paraguayo acelerar “la aprobación del proyecto de ley sobre la paridad democrática y su aplicación en todos los órganos legislativos y cargos designados en el Gobierno y la función pública” (2017, 27 a).

60 “Establecer mecanismos para garantizar la conformación paritaria de las listas de candidaturas. En el caso de que se mantenga el sistema de listas desbloqueadas, se sugiere introducir un doble voto preferente, de manera tal que cada elector deba escoger a un candidato y a una candidata de su preferencia” (2021,7).

61 El Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género de la Unión Interparlamentaria reconoce la importancia de los números al incluir entre sus ámbitos de acción el de incrementar el número de mujeres en los parlamentos y lograr una participación paritaria (2012).

ejercicio efectivo de los derechos políticos por parte de las mujeres (CIM/MESECVI 2017, 16).⁶²

El logro de la paridad no acaba por tanto con la adopción de la cuota o de la paridad electoral; requiere “un abordaje integral” que asegure, además del acceso igualitario de mujeres y hombres al ámbito político, condiciones libres de discriminación y violencia contra las mujeres en ese ámbito (CIM/MESECVI 2017, 16). Como argumenta Zub Centeno, “[l]a igualdad de condiciones para el ejercicio del poder político de las mujeres requiere una transformación profunda de los patrones culturales machistas” (2015, 36). Esta transformación profunda demanda a su vez medidas “integrales, multidimensionales y multisectoriales” de manera a erradicar prácticas informales discriminatorias presentes en la sociedad, en los partidos políticos y en el Estado (Freidenberg 2018, 92).

En un llamado conjunto la UIP y el Comité CEDAW han urgido recientemente a los gobiernos y parlamentos a adoptar planes nacionales de acción que incluyan no solamente medidas para alcanzar la paridad numérica, sino también medidas que hagan instituciones como los parlamentos más sensibles al género (2021). Como se ha mencionado anteriormente, la UIP ha venido alentando a los parlamentos a fortalecer la igualdad de género, desarrollando planes (2012) y herramientas (2016b) para aquellos parlamentos con interés en evaluar si responden a “las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas” (2011, 7).

El Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género de la UIP comprende varios ámbitos de acción que van más allá de aumentar el acceso numérico de las mujeres a los parlamentos

62 “Algunas autoras entienden que la paridad significa la condición de ser un par de los demás, de estar a la par, asegurando la posibilidad de la paridad si y cuando se elija participar en una actividad o interacción. En este sentido, no es una cuestión numérica de ocupar el 50% de los asientos en los parlamentos, sino que se trata de ‘la eliminación de las desigualdades sistémicas’ y con ellas las relaciones de dominación y subordinación que repercuten en la vida política. En cambio, otras —la mayoría—, entiende que la paridad necesariamente alude a una distribución del 50% de la representación, sea que esta se concrete a nivel candidaturas o que tenga que reflejar de hecho la composición de los órganos representativos” (Alterio 2021, 1433-4).

(2012).⁶³ Dos de estos ámbitos son de especial relevancia para el presente estudio, teniendo en cuenta los obstáculos identificados en el Capítulo II. Así, el Ámbito de Acción 1 incluye alcanzar la paridad en las posiciones de liderazgo dentro de los parlamentos y el Ámbito de Acción 4 incluye instaurar una cultura parlamentaria sensible al género o mejorarla (UIP 2012).

A continuación, se presentan algunas de las sugerencias de la UIP en estos dos ámbitos así como sugerencias provenientes de las entrevistas realizadas en el contexto del presente estudio, de la literatura académica y de otros organismos regionales e internacionales de los que Paraguay forma parte. Se presentan asimismo sugerencias relacionadas con un tercer ámbito, la calidad de la representación parlamentaria de las mujeres, dado que éste fue uno de los temas más enfatizados por varias de las parlamentarias y ex parlamentarias entrevistadas en el marco del presente trabajo.

2.1. LIDERAZGO PARLAMENTARIO IGUALITARIO

Como observa la UIP, “[e]l número de mujeres con que cuenta el parlamento es importante, pero es igualmente importante que estas ocupen posiciones de liderazgo” (2012, 15). Para fortalecer el liderazgo de las mujeres y lograr una mayor igualdad en la ocupación de cargos directivos dentro de los parlamentos, la UIP ha sugerido una serie de estrategias. Algunas de estas estrategias apuntan a disminuir la segregación vertical en los parlamentos mientras otras buscan reducir la segregación horizontal.

Una de las estrategias consiste en adoptar medidas de acción positiva y modificar los reglamentos de manera a “dar preferencia a las mujeres sobre los hombres para desempeñar cargos parlamentarios (incluidas las presidencias de las comisiones y posiciones de liderazgo en la Mesa o la Junta) en los casos en que las cualificaciones sean iguales o proporcionales a su representación en el parlamento” (UIP 2012, 15).

Otras sugerencias de la UIP en este ámbito incluyen (1) la rotación entre mujeres y hombres en puestos de liderazgo por un periodo de tiempo; (2) la introducción de “liderazgos bicéfalos”

⁶³ Ámbito de acción 1: Incrementar el número de mujeres en el parlamento y lograr una participación paritaria; Ámbito de acción 2: Reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género; Ámbito de acción 3: Integrar la igualdad de los sexos en la labor del parlamento; Ámbito de acción 4: Instaurar una infraestructura y una cultura parlamentarias sensibles al género o mejorarlas; Ámbito de acción 5: Asegurar que todos los parlamentarios – hombres y mujeres – compartan la responsabilidad de promover la igualdad de género; Ámbito de acción 6: Alentar a los partidos políticos a que defiendan la igualdad de género; y Ámbito de acción 7: Mejorar la sensibilidad y la igualdad de género entre el personal parlamentario (UIP 2012).

que permitan la designación de una mujer y un hombre; y (3) “la distribución proporcional y equitativa de las mujeres parlamentarias en todas las comisiones, y no sólo en las que se ocupan de cuestiones relacionadas con la mujer, el niño, el género, la familia, la salud y la educación” (2012, 15).

Sobre este último aspecto relacionado con la segregación horizontal, otras instituciones han recomendado que la diferenciación entre áreas de mayor o menor peso sea rebatida por las parlamentarias por “anticuada e imprecisa” mediante “una estrategia en dos vías”: (1) por un lado, destacar la importancia de áreas como educación, salud, niñez e igualdad de género; y (2) por otro lado, “hacer esfuerzos simultáneos por garantizar la participación activa de las mujeres en todos los campos de la política” (IDEA Internacional 2002, 214).

2.2. CULTURA PARLAMENTARIA IGUALITARIA

Instalar una cultura igualitaria desde el punto de vista de la igualdad de género en los parlamentos implica, entre otras medidas, adoptar políticas para que los parlamentos estén libres de discriminación y violencia de género y para facilitar la conciliación del trabajo parlamentario con la vida familiar (UIP 2012, 24-5).

Sobre esta conciliación, las recomendaciones de la UIP incluyen organizar los horarios de sesiones de manera a que no sean a altas horas de la noche y la adaptación de permisos de maternidad/paternidad a las circunstancias específicas de trabajo de los parlamentos (2011, 115).⁶⁴ En este mismo sentido, las sugerencias de algunas de las parlamentarias y ex parlamentarias entrevistadas en el contexto del presente trabajo enfatizan la necesidad de facilitar la participación de las mujeres creando un entorno favorable dentro y fuera del Congreso. “Hay que facilitar la participación: seguridad, transporte, acceso a todos los servicios,” sostiene una de ellas (#2).⁶⁵ En palabras de otra participante:

Para mi eso es lo que hay que facilitar en el entorno de las mujeres. Las mujeres tienen que tener la posi-

64 “Los parlamentos también pueden hacer arreglos especiales para las mujeres que se reincorporan a sus trabajos después del permiso por maternidad: pueden permitir el voto por poder (con el fin de que las parlamentarias que estén amamantando no deban asistir al plenario para votar); pueden instalar salas especiales para las madres lactantes, y lo que posiblemente es lo más importante, establecer guarderías en los parlamentos” (UIP 2011, 4).

65 Las políticas de cuidado en una sociedad obviamente van más allá de las medidas que puedan adoptar los parlamentos. Como sostiene la CIM: “La falta de políticas o acciones de cuidados por parte del Estado, las empresas y la comunidad, y la ausencia de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, constituyen los principales obstáculos a la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas” (2021, 9).

bilidad de participar como sea: si estás amamantando y andáte con tu hijo al Congreso [...] Tener horarios de reunión que te permitan participar (#8).

En cuanto a la erradicación de la violencia política contra las mujeres en los parlamentos, el compromiso de eliminarla por parte de líderes institucionales es el primer paso (ONU Mujeres 2018, 29-30). La UIP (2016a, 9; 2020, 14), al igual que otros organismos,⁶⁶ ha notado la importancia de contar no solamente con leyes para combatir la violencia contra las mujeres, incluyendo en el ámbito político, sino además con mecanismos parlamentarios internos para lograr que los parlamentos sean instituciones libres de este tipo de violencia. Esto último implica, entre otras cosas, adoptar/adaptar códigos de conducta en los parlamentos, establecer mecanismos internos de denuncia e investigación y aplicar sanciones disciplinarias. (UIP 2018, 15-16).

Expertas académicas también han incentivado a los parlamentos a combatir la violencia política contra las mujeres a través de mecanismos como protocolos específicos sobre el tema, códigos de conducta o ética parlamentaria, comisiones de ética parlamentaria y comisiones especiales de investigación (Albaine 2020a, 188-89).⁶⁷ De las entrevistas realizadas en el contexto del presente trabajo surgen por cierto sugerencias de este tipo. Una de las entrevistadas, por ejemplo, sugiere:

Comité de Ética, que los procedimientos no estén sujetos a la buena voluntad de la autoridad de turno sino a protocolos concretos, de protección, no sólo de las legisladoras, porque el problema es mucho más amplio, afecta al funcionariado femenino, incluyendo las mujeres en posición de dirección en la Cámara. Tal vez en ese escenario las legisladoras estamos en una mejor posición (#1).

Sobre la necesidad de fortalecer las instancias internas, otra participante también observa:

Después se deben tomar medidas por resolución, por Reglamento Interno del Parlamento con relación al respeto y no discriminación en el uso de la palabra, en las propuestas que se realizan, en los discursos, el trato igual entre varones y mujeres en el Parlamento (#9).

66 Ver, por ejemplo, Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias “La Violencia contra la Mujer en la Política,” 6 de agosto de 2018, párrafo 84 a) y b).

67 Para ejemplos de medidas tomadas contra el acoso sexual en otros parlamentos, ver ONU Mujeres 2018, 29-30. Para un análisis de las medidas tomadas en parlamentos americanos y europeos contra el sexismo y el acoso sexual, ver Verge 2020.

Entre las recomendaciones que siguieron a la encuesta sobre violencia laboral, violencia laboral sexista y acoso sexual realizada en el Senado paraguayo está precisamente la de “establecer protocolos que provean a las víctimas con mecanismos de denuncia anónimos y rigurosos, y pautas y procedimientos para dar respuesta a los incidentes.”⁶⁸ Además de relevar datos sobre estos tipos de violencia, la encuesta apunta a que estos datos sirvan de evidencia para desarrollar medidas que contribuyan a crear un ambiente laboral libre de violencia y discriminación y a tomar las correspondientes medidas de prevención y reparación.⁶⁹

Las académicas Krook y Restrepo sugieren también que los parlamentos, entre otras cosas, pueden adoptar resoluciones condenando la violencia contra las mujeres en la política;⁷⁰ organizar foros sobre la violencia contra las mujeres en política; y “capacitar a congresistas y diputados para crear conciencia sobre su propia conducta, así como los recursos disponibles para responder a los actos de violencia” (2016a, 482). En esta última línea, la UIP ha sugerido igualmente “impartir formación sobre el respeto en el lugar de trabajo y la lucha contra el sexismo y el acoso a toda persona que trabaje en el Parlamento” (UIP 2018, 16).

Otras medidas, esta vez sugeridas por la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, alientan a los parlamentos a “[a]bordar la impunidad de los parlamentarios con respecto a la violencia contra la mujer en la política y examinar las normas de inmunidad que no deberían, en modo alguno, proteger a los responsables de esa violencia.”⁷¹ La Relatora Especial también ha alentado a los parlamentos a “aumentar la conciencia sobre la cuestión de la violencia contra la mujer en la política y la función crucial que pueden desempeñar los parlamentarios varones en la prevención de la violencia contra la mujer en la política.”⁷²

En suma, es fundamental que los parlamentos tomen acciones que sirvan de ejemplo, mostrando tolerancia cero a la violencia

68 ParlAmericas, Presentación ante la Comisión Asesora Permanente de Equidad y Género de la Honorable Cámara de Senadores de Paraguay de fecha 30 de noviembre de 2021.

69 *Ibíd.*

70 Un ejemplo es la resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 16 de diciembre de 2021 sobre el acoso sexual y sus consecuencias para las instituciones de la Unión Europea (2021/2986(RSP)).

71 Informe de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias “La Violencia contra la Mujer en la Política,” 6 de agosto de 2018, párrafo 84 d).

72 *Ibíd.* párrafo 84 c).

de género tanto en sus políticas como en su prácticas (UIP 2018, 3). Poner “orden en su propia casa” es por tanto fundamental para evitar contribuir a “legitimar la discriminación y la violencia contra las mujeres en todas las demás esferas de la vida, pública o privada” (UIP 2016a, 12).

2.3. CALIDAD DE LA REPRESENTACIÓN Y CAPACITACIÓN DE MUJERES POLÍTICAS

De varias de las entrevistas realizadas en el contexto del presente trabajo surge también la necesidad de fortalecer la calidad de la representación de las mujeres y por tanto de seguir insistiendo en la capacitación de las mujeres políticas:

Entonces, comenzamos luego por que la representación femenina que llevamos es una representación poco calificada para el cargo; entonces, con lo que ya nos maltratan luego y otra vez sos medio burrita, para no decir poco calificada, menos te respetan (#3).

Ésta y otras entrevistadas insistieron en que la preparación de las mujeres es importante para que la participación sea efectivamente real e igualitaria dentro del Congreso. “Tenemos que mejorar la calidad de las mujeres que entran, que sean mujeres preparadas en alguna cosa, que puedan debatir de igual a igual y van a ser más respetadas” (#3). En esta línea, otra participante observa: “el problema es que nosotros instalamos mujeres, pero a veces no instalamos la calidad de mujeres que necesitamos” (#8). Esta misma participante agrega: “si no tenés nada que decir se te van a burlar por ser mujer” (#8). Como explica otra participante en más detalle:

En el Parlamento es muy importante tener capacidad para expresarse porque nuestro trabajo es deliberar, es hablar en público, es defender leyes. Si no hay una mínima preparación esas dificultades se hacen más difíciles, nos quedamos nomás calladas, o a veces nos escriben las cosas y uno lee algo que ni siquiera entiende, uno no demuestra la solvencia en el discurso, uno está leyendo algo que no fue siquiera aprendido. Hay que avanzar en la ley de paridad, pero también trabajar políticamente en los partidos políticos para la formación política de las mujeres porque a nosotras sí nos exigen más (#4).

El siguiente testimonio refleja una opinión similar:

Hay mujeres que no participan, muy pocas son las que están en todos los temas candentes, hay que

posicionar a las candidatas a nivel de partido en sus derechos y obligaciones, no hacerlas nomás diputadas o senadoras y largarles porque ese era el compromiso con ese distrito o esa región. De lo contrario, la mujer pierde fuerza, cuando no está en igualdad de condiciones con un compañero de trabajo para discutir, para tratar con altura los temas pendientes. La preparación de las mujeres es muy importante (#11).

Las sugerencias de capacitación de algunas entrevistadas están en línea con recomendaciones que ha venido recibiendo el Estado paraguayo de distintos organismos regionales e internacionales de los que forma parte. Por ejemplo, el Comité CEDAW ha recomendado a Paraguay reforzar “los programas específicos de capacitación y orientación sobre aptitudes de liderazgo y negociación para las mujeres candidatas y elegidas y para las mujeres que ocupan cargos públicos” (2017, 27 b). Asimismo, la reciente Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay incluyó entre sus sugerencias: establecer “por vía legal que un porcentaje específico de los aportes y subsidios electorales entregados a las agrupaciones políticas deba ser destinado a la formación y empoderamiento de las mujeres dentro de las organizaciones políticas, así como a sus campañas electorales” (2021, 7). De hecho, tanto las instituciones públicas⁷³ como las organizaciones de la sociedad civil⁷⁴ paraguayas han venido impulsando activamente procesos de formación y capacitación a mujeres políticas en Paraguay.

En suma, las sugerencias presentadas en esta última sección abarcan ejemplos de medidas para consolidar la calidad de la representación femenina en el Congreso, así como para fortalecer una cultura y liderazgos parlamentarios igualitarios. En relación a estos dos últimos aspectos, los ejemplos presentados apuntan a crear espacios político-institucionales libres de discriminación y de violencia de género contra las mujeres, en los que sea posible equilibrar las responsabilidades de cuidado y las responsabilidades parlamentarias, y en los que se aseguren liderazgos

73 Ver, por ejemplo, Tribunal Superior de Justicia Electoral (Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes). Asimismo, la Cámara de Senadores inauguró en 2019 la Academia de Formación Política para Mujeres, a través de la Comisión de Equidad y Género. Cámara de Senadores, “Se Lanza Oficialmente la Academia de Formación Política para Mujeres,” 12 de abril de 2019 <<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>> Consultado 2 de enero 2023.

74 Ver, por ejemplo, iniciativas de Kuña Róga, Red de Mujeres del Sur, Centro de Documentación y Estudios y Circulo de Mujeres Líderes y Políticas del Paraguay.

parlamentarios más equitativamente compartidos por mujeres y hombres. Éstas son, sin embargo, sólo algunas de las múltiples estrategias que pueden adoptarse para hacer de los parlamentos instituciones más igualitarias. Ninguna de ellas es por sí sola suficiente para fortalecer la igualdad de género en los parlamentos, sino que deben ser consideradas en conjunto con otras y como parte de un proceso (Childs 2016, 9).

La presencia de las mujeres en la política desafía no solamente el papel que las relegaba a la esfera privada (UIP 2106a, 1) sino también las prácticas reinantes en el ámbito público precisamente por haber sido un ámbito históricamente construido mediante la exclusión de las mujeres (Krook y Restrepo 2016b, 138). Esta perturbación del orden establecido (UIP 2106a, 1) abre posibilidades de cambio (Puwar 2004 b, 1) pero al mismo tiempo genera resistencias a través de diversos mecanismos que cuestionan la legitimidad de la presencia de las mujeres en los parlamentos (UIP 2106a, 1). El presente estudio espera haber contribuido a entender mejor algunas formas en las que pueden operar estos mecanismos en el espacio parlamentario.

Al mismo tiempo, y más que ofrecer reflexiones concluyentes, este trabajo espera haber dejado la puerta abierta a otras investigaciones que estudien con mayor profundidad las dimensiones abordadas y otras muchas que quedan pendientes. Una de las líneas de investigación que este estudio espera haber incentivado es la relacionada con los liderazgos de las mujeres dentro del Congreso paraguayo. El presente estudio arrojó algunas indicaciones sobre los liderazgos verticales y horizontales. Este aspecto, sin embargo, podría profundizarse mediante un análisis cuantitativo/histórico de la integración de la Mesa Directiva y de las Comisiones en el Congreso.

La igualdad en el ejercicio del derecho a voz es otra línea que podría explorarse en mayor profundidad. El rol de las mujeres parlamentarias en iniciativas legislativas relacionadas con la igualdad de género – y las resistencias que encuentran a estas iniciativas – es otro aspecto importante a seguir profundizando. El impacto de género de las reglas formales y su interacción con las reglas informales también queda pendiente de profundización.

En suma, además de haber alentado futuras líneas de investigación, el estudio espera haber confirmado la importancia de continuar investigando las estructuras de poder político en las que participan las mujeres, entre ellas las estructuras parlamentarias. Si lo que se busca es lograr que la igualdad entre mujeres y hombres sea “real y efectiva” en la participación política y que las mujeres sean tratadas como pares⁷⁵ en las instituciones políticas en las que participan es fundamental continuar interrogando los factores estructurales que en la realidad alejan a la sociedad de esta aspiración igualitaria.

75 Sobre la paridad como condición cualitativa para interactuar con otros como pares en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo en el ámbito político, ver Fraser 2013, 193-200.

En palabras del Comité CEDAW:

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 (1997, 14).

Abente Lahaye, M.P. (2022) La Paridad en el PLRA (II) Las Implicancias de los Cambios Estatutarios, Terere Cómplice (en línea). Disponible en <<https://tererecomplice.com/2022/06/15/la-paridad-en-el-plra-ii-las-implicancias-de-los-cambios-estatutarios/>>

Albaine, L. (2020a) Violencia contra las Mujeres en Política: Hoja de Ruta para Prevenirla, Monitorearla, Sancionarla y Erradicarla (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA Internacional)

Albaine, L. (2020b) Violencia contra las Mujeres en Política en América Latina: Mapeo Legislativo y Proyectos Parlamentarios (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres y Organización de los Estados Americanos Comisión Interamericana de Mujeres OEA/CIM)

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 CIRDI)

Alterio, A.M. (2021) Paridad de Género y Representación. El Caso Mexicano, 19(4) I•CON 1417–1444

Baekgaard, M. y Kjaer, U. (2012) The Gendered Division of Labor in Assignments to Political Committees: Discrimination or Self-Selection in Danish Local Politics?, 8(4) Politics & Gender, 465-482

Bareiro, L. (con la colaboración de Echaury, C.) (1998) Las Recién Llegadas: Mujer y Participación Política (Centro de Documentación y Estudios CDE)

Bareiro, L. y Soto, L. (2015a) La Hora de Avanzar (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres)

Bareiro, L. y Soto, L. (2015b) La Hora de la Igualdad Sustantiva: Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe Hispano (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres)

Berthet, V. y Kantola, J. (2021) Gender, Violence, and Political Institutions: Struggles over Sexual Harassment in the European Parliament 28(1) Social Politics 143-167

- Bryman, A. (2016) *Social Research Methods* (Quinta Edición, Oxford University Press)
- Caminotti, M. y Freidenberg, F. (2018) *Reformas Electorales Inclusivas en América Latina y Retos para la Igualdad Real de las Mujeres en la Política* en Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.) *Mujeres en la Política: Experiencias Nacionales y Subnacionales en América Latina* (Universidad Nacional Autónoma de México UNAM)
- Campari, S., Mondino, S., Otero, E., Papalía, N. y Arnaudo, N. (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
- 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*
- Childs, S. (2016) *The Good Parliament* (Universidad de Bristol y Economic and Social Research Council)
- Collier, C. y Raney, T. (2018) *Canada's Member-to-Member Code of Conduct on Sexual Harassment in the House of Commons: Progress or Regress?* 51(4) *Revue Canadienne de Science Politique*, 795–815
- Comisión Interamericana de Mujeres CIM (2019) *Protocolo Modelo para Partidos Políticos para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política*
- Comisión Interamericana de Mujeres CIM y Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará MESECVI (2017) *Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política* [Preparado por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) Comisión Interamericana de Mujeres]
- Comité CEDAW (1997) *Recomendación General No. 23 "Vida Política y Pública"*
- Comité CEDAW (2017) *Observaciones Finales sobre el Séptimo Informe Periódico del Paraguay*
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos DGEEC (2017) *Principales Resultados Encuesta sobre Uso del Tiempo EUT 2016*

Echauri, C. (2020) El Proceso de la Paridad en Paraguay, Voz y Voto (en línea). Disponible en <<https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/el-proceso-de-la-paridad-en-paraguay>>

Erikson, J. y Josefsson, C. (2021) Equal Playing Field? On the Intersection between Gender and Being Young in the Swedish Parliament Politics, 9(1) Politics, Groups, and Identities, 81-100, doi: 10.1080/21565503.2018.1564055

Erikson, J. y Josefsson, C. (2018) The Legislature as a Gendered Workplace: Exploring Members of Parliament's Experiences of Working in the Swedish Parliament, International Political Science Review 1-17, doi: 10.1177/0192512117735952

Erikson, J. y Verge, T. (2020) Gender, Power and Privilege in the Parliamentary Workplace, Parliamentary Affairs doi:10.1093/pa/gsaa048

Franceschet, S. (2010) The Gendered Dimensions of Rituals, Rules and Norms in the Chilean Congress 16(3) The Journal of Legislative Studies, 394-407

Fraser, N. (2013) Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis (Verso)

Freidenberg, F. (2018) "Ellas También Saben": Estereotipos de Género, Resistencias a la Inclusión y Estrategias para Feminizar la Política, 8(35) Pluralidad y Consenso: Revista del Senado Mexicano 86-101

Freidenberg, F. (2017) La Violencia Política hacia las Mujeres: El Problema, los Debates y las Propuestas para América Latina en Freidenberg, F. y Del Valle Pérez, G. (eds.) Cuando Hacer Política Te Cuesta la Vida: Estrategias contra la Violencia Política hacia las Mujeres en América Latina (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Tribunal Electoral de la Ciudad de México) 3-42

Freidenberg, F. y Gilas, K. (2020) ¡Ellas Tienen los Escaños, Ellos el Poder! Representación Legislativa de las Mujeres en el Estado de Morelos, LXV (240) Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional Autónoma de México 327-358

Gamarra, J. y Zub Centeno, M. (2022) Camino hacia las Elecciones Generales: Sin Paridad y Sin Presidentas en Derechos Humanos Paraguay 2022 (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay CODEHUPY) 361-69

Instituto Europeo para la Igualdad de Género (2019) Gender Equality in National Parliaments across the EU and the European Parliament (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea)

Instituto Europeo para la Igualdad de Género (2018) Gender-Sensitive Parliaments Toolkit (en línea). Disponible en <<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments/what-tool>>

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA Internacional (2002) Mujeres en el Parlamento: Más Allá de los Números (edición en español)

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria UIP (2011) Parlamentos Sensibles al Género: El Estado de la Cuestión en América Latina

Justicia Electoral Paraguaya, Unidad de Políticas de Género, Análisis de Datos con Perspectiva de Género: Elecciones Generales 2018

Kantola, J. y Rolandsen Agustín, L. (2019) Gendering the Representative Work of the European Parliament: A Political Analysis of Women MEP's Perceptions of Gender Equality in Party Groups 57(4) *Journal of Common Market Studies*, 768–786

Krook, M. y Mackay, F. eds. (2011) *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism* (Palgrave Macmillan)

Krook, M. y Restrepo, J. (2016a) Violencia contra las Mujeres en Política: En Defensa del Concepto XXIII (2) *Política y Gobierno*, 459-490

Krook, M. y Restrepo, J. (2016b) Gender and Political Violence in Latin America: Concepts, Debates and Solutions 23(1) *Política y Gobierno*, 125-157

ONU Mujeres (2018) Violence against Women in Politics, Expert Group Meeting Report and Recommendations, 8-9 marzo 2018

Organización de los Estados Americanos OEA (2021) Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay

Organización de los Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres OEA/CIM (2021) Decálogo para un Estado en Clave de Derechos Humanos y Feminista

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2018) Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality (en línea). Disponible en <<https://www.oecd.org/gender/governance/toolkit/parliament/#d.en.473644>>

Palmieri, S. (2020) Parliaments as Gendered Workplaces en Sawyer, M. et al. (eds.), *How Gender Can Transform the Social Sciences* (Palgrave Macmillan) 47-56

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

Palmieri, S. y Baker, K. (2020) *Localising Global Norms: The Case of Family-Friendly Parliaments*, *Parliamentary Affairs* doi:10.1093/pa/gsaa050

Parlamento de Cataluña (2020) *Plan de Igualdad de Género 2020-2023*

Puwar, N. (2004a) *Space Invaders: Race, Gender and Bodies Out of Place* (Berg)

Puwar, N. (2004b) *Thinking About Making a Difference*, 6 *The British Journal of Politics and International Relations*, 65–80

Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (2018) “La Violencia contra la Mujer en la Política” (Organización de las Naciones Unidas)

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* 115-159

Saldaña, M. (2014) *La Acción de la Unión Interparlamentaria en Defensa de la Igual Participación de las Mujeres en los Parlamentos: Alianza de Géneros en la Esfera Política, Participación Equilibrada y Parlamentos Sensibles al Género en Igualdad y Democracia: El Género como Categoría de Análisis Jurídico* Estudios en Homenaje a la Profesora Julia Sevilla (Cortes Valencianas), 541-62

Soto, C. (2005) *Discriminación por Razones de Sexo y de Género en Bareiro, L. (compiladora) Discriminaciones: Debate Teórico Paraguayo Legislación Antidiscriminatoria*, 117-130

Soto, L. (2019) Estudio sobre la Participación Político Electoral de las Mujeres en las Elecciones de 2018 (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres)

Toppi, H. (2018) Las Cuotas de Género y los Tres Filtros en su Implementación: Análisis de la Integración de las Juntas Departamentales en Paraguay en Freidenberg, F., Caminotti, M., Muñoz-Pogossian, B. y Došek, T. (eds.) Mujeres en la Política: Experiencias Nacionales y Subnacionales en América Latina (Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM) 249-278

Unión Interparlamentaria UIP (2011) Parlamentos Sensibles al Género: Una Reseña Global de las Buenas Prácticas, Rapports et Documents No. 64

Unión Interparlamentaria UIP (2012) Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género

Unión Interparlamentaria UIP (2016a) Sexismo, Acoso y Violencia contra las Mujeres Parlamentarias, Boletín Temático (octubre de 2016)

Unión Interparlamentaria UIP (2016b) Evaluar la Sensibilidad de Género de los Parlamentos: Herramienta de Autoevaluación

Unión Interparlamentaria UIP (2020) Directrices para la Eliminación del Sexismo, el Acoso y la Violencia contra las Mujeres en los Parlamentos

Unión Interparlamentaria UIP (2022) Las Mujeres en el Parlamento en 2021: Perspectiva Anual

Unión Interparlamentaria UIP y Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2018) Sexismo, Acoso y Violencia contra las Mujeres en los Parlamentos de Europa, Boletín Temático (octubre de 2018)

Unión Interparlamentaria UIP y Comité CEDAW (2021) Llamado Conjunto a Adoptar Planes Nacionales de Acción para Alcanzar la Paridad de Género en 2030

Verge, T. (2020) Too Few, Too Little: Parliaments' Response to Sexism and Sexual Harassment, Parliamentary Affairs doi:10.1093/pa/gsaa052

Zub Centeno, M. (2021) Mujeres y Poder: Lento Avance hacia la

Igualdad en Derechos Humanos Paraguay 2021 (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay CODEHUPY) 395-408

Zub Centeno, M. (2019) Derecho a la Participación Política de las Mujeres en Derechos Humanos Paraguay 2019 (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay CODEHUPY, Segunda Edición) 469-482

Zub Centeno, M. (2015) La Participación Política Electoral de las Mujeres en Paraguay (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ONU Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD)

Zub Centeno, M. y Bareiro, L. (2021) La Paridad desde Abajo (Centro de Documentación y Estudios CDE)