



# 1. DEMOCRACIA Y GÉNERO

SERIE: Democracia, participación política e igualdad de género

# FICHA TÉCNICA

**Serie:** Democracia, participación política e igualdad de género

## 1. DEMOCRACIA Y GÉNERO

Semillas para la Democracia

Este cuadernillo fue elaborado por la organización Semillas para la Democracia, en el marco del Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades para la promoción de la participación política de las mujeres”, iniciativa conjunta del Ministerio de la Mujer, ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Coordinación de la publicación:** Carmen Echauri y Hans Baumgarten

**Coordinación de la edición:** Diana Serafini

**Equipo técnico:** Guzman Ibarra, Lorena Battilana, Diana Serafini, Carmen Echauri, Hans Baumgarten

**Corrección de texto:** Diana Serafini

**Diseño y Diagramación:** COMcreatividad de Amparito Jiménez de Giralt

**Impresión:** Graficentro

**Tirada:** 1.000 ejemplares

**Fotografía de portada:** Jorge Sáenz

**Fotografía de portadas interiores:**

**Portada interior 1:** Luis Vera

**Portada interior 2:** Luis Vera

**Portada interior 3:** Jorge Sáenz

**Portada interior 4:** Alejandra Gómez

**Portada interior 5:** Luis Vera

Asunción, diciembre 2016

# Contenido

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
<b>¿Qué es la democracia?</b>	<b>2</b>
Tres aspectos para entender el concepto de democracia	4
Condiciones para la democracia	4
De democracia electoral a democracia de ciudadanía	7
Dimensiones de la democracia	10
<b>En resumen...</b>	<b>11</b>
<b>El sistema político</b>	<b>13</b>
Gobierno	15
<b>En resumen...</b>	<b>16</b>
<b>Gobernabilidad democrática y género</b>	<b>18</b>
El rol de las mujeres, agenda y gobernabilidad	21
Género y Estado Social de Derecho	24
Género y rendición de cuentas	24
<b>En resumen...</b>	<b>25</b>
<b>El esquema normativo</b>	<b>28</b>
La jerarquía de las normas: Constitución, tratados internacionales, leyes y reglamentos internos	28
Principales compromisos internacionales en el marco de los derechos de las mujeres	29
<b>Paraguay y la transición a la democracia</b>	<b>30</b>
<b>En resumen...</b>	<b>34</b>
<b>Referencias</b>	<b>36</b>



# Presentación

El presente material tiene como finalidad acercar a mujeres políticas, lideresas, e interesados/as en general, información acerca de las vinculaciones entre los conceptos de democracia y género con el objetivo de contribuir a la formación y reflexión respecto a los desafíos que enfrenta la construcción democrática en relación a la igualdad y equidad de género.

En ese marco, este cuadernillo enfoca de manera didáctica los temas de democracia, sistema político, gobernabilidad democrática, esquema normativo, transición democrática, y los vincula con los desafíos que representan el ejercicio y garantía de los derechos de las mujeres, y la igualdad de género.



# ¿Qué es la democracia?

No existe solo una definición de democracia. A lo largo de la historia se han ido construyendo distintos conceptos de la misma, y se ha ido enriqueciendo la idea que tienen las sociedades acerca de qué es democracia.

Una de esas concepciones, que alude a una democracia minimalista, con énfasis en las reglas y procedimientos del juego democrático, la misma expresa que “el método democrático es aquel sistema institucional, establecido para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha por la competencia del voto.” (Schumpeter, 1996, p.343)

Esta definición coincide con la idea de democracia formal, caracterizada por la vigencia de un conjunto mínimo de reglas que permite un sistema de conformación legal y pacífico del poder político. El acuerdo de la comunidad política construye sobre las reglas del juego democrático es el que le otorga legitimidad. (Quiroga, Hugo, 2000)

Esa concepción se enriquece con la de democracia sustantiva. La idea de democracia sustantiva va más allá del concepto formal de democracia. En la democracia sustantiva no solo se busca la igualdad política, sino también la igualdad social, un mejoramiento en las condiciones de vida de las y los ciudadanos en términos de dignidad e igualdad, la igualdad de resultados. Esta concepción está inextricablemente relacionada con el cumplimiento pleno de los derechos humanos

fundamentales de todas las personas. Desde la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, para lograr la igualdad de facto o sustantiva se requieren no solo enfoques jurídicos y programáticos formales, son necesarias políticas públicas que generen condiciones para la igualdad real (Comité CEDAW, 2004). La democracia sustantiva no excluye a la democracia formal, ésta es necesaria y fundante, pero insuficiente para construir un orden justo. (Quiroga, Hugo, 2000)

La democracia ubica al ser humano y a la construcción de la ciudadanía como eje central, siendo el estado necesario, como reflejo de la organización del poder, con una ciudadanía plena, lo que implica el reconocimiento de derechos políticos, civiles y sociales. El ciudadano o ciudadana participa en el marco de un régimen electoral transparente pero su participación no puede reducirse únicamente al ejercicio del voto. Es una experiencia distintiva y singular que surge en un contexto histórico específico. (PNUD, 2004)

## **Otras definiciones de democracia**

### **Voluntad e intereses colectivos**

La democracia es una forma de organización política que responde a la voluntad e intereses colectivos, donde los hombres y las mujeres de los diferentes grupos y sectores tienen voz y capacidad de decisión. (INSTRAW, 2009).

### **El autogobierno del pueblo**

“una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes”. (Rousseau, 1988, p.14).

### **Dónde y cómo se inició la democracia**

“(…) parte de la expansión de la democracia –quizás una buena parte de ella– puede explicarse fundamentalmente por la difusión de las ideas y prácticas democráticas, pero esto no puede agotar toda la explicación. Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar”. (Dahl, 2012, p.10)

## TRES ASPECTOS PARA ENTENDER EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

### 1. Como principio de legitimidad

El soberano es el pueblo y en él radica la titularidad del poder mediante un consenso verificado por parte de los ciudadanos y ciudadanas. En una democracia no se aceptan auto investiduras, ni tampoco un poder derivado de la fuerza. El poder debe estar legitimado, por medio de elecciones libres y periódicas. En consecuencia, no se trata de un poder absoluto; siempre estará condicionado y con posibilidades de ser revocado.

### 2. Como sistema político

Se basa en la representación política (autoridades electas), que ejerce el poder conferido por el titular (el pueblo). Así, el ejercicio y la titularidad se encuentran vinculados por mecanismos de representación y delegación del poder. También las democracias representativas incluyen instituciones de la democracia directa, como el referéndum y la iniciativa popular.

### 3. Como ideal

La democracia es una tarea inacabada, siempre será un marco de referencia que indica que la realmente existente es perfectible, mejorable. La democracia necesita de un continuo proceso de democratización para seguir viva y desde esta perspectiva es un desafío difícil, pues a diferencia de otros regímenes políticos (autoritarios por ejemplo) necesita ser promovida, practicada y creída.

## CONDICIONES PARA LA DEMOCRACIA

Para que la democracia surja y se efectivice, deben cumplirse ciertas condiciones en distintos aspectos. Estas condiciones pueden ser políticas, culturales y de valores, económicas e institucionales.

Según Dahl (2012), las y condiciones en la dimensión política son:

- participación efectiva, oportunidades iguales para todos sus integrantes de hacer conocer su punto de vista a los demás miembros sobre un tema decisorio;
- igualdad de voto, todos los votos valen por igual y todos los integrantes deben tener la oportunidad efectiva de ejercerlo;
- comprensión ilustrada, todos los integrantes deben tener oportunidades de instruirse sobre las políticas y sus posibles consecuencias;
- control de la agenda, las y los miembros deben tener la oportunidad de elegir qué temas son incorporados a la agenda pública;
- inclusión de adultos y adultas, todos los adultos y adultas residentes permanentes deben contar con el ejercicio pleno de la ciudadanía, implícitos en los criterios anteriores.

#### **El concepto de poliarquía o democracia política incluye:**

1. Autoridades públicas electas.
2. Elecciones libres y competitivas.
3. Sufragio universal.
4. Derecho a competir por los cargos públicos.
5. Libertad de expresión.
6. Fuentes alternativas de información.
7. Libertad de asociación.
8. Las autoridades públicas electas no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales.
9. Las autoridades públicas electas no deben ser sometidas a restricciones o vetos severos, ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores no electos, como las fuerzas armadas.
10. Debe existir un territorio indisputado que define claramente la población que vota.

**(Dahl, 1989, p.221; O'Donnell, 2007, p.85)**

Para la democracia también son esenciales la cultura, sus valores, así como las creencias compartidas por parte de la ciudadanía respecto a las estructuras formales e informales como el parlamento, gobierno, el voto, los partidos políticos. Del mismo modo, la cultura cívica entendida como participación política y civil, sobre la base de un consenso social que respeta tanto la independencia individual como a la autoridad, son necesarias para la democracia. (Respuela, 2010)

El desarrollo económico es otra condición importante: a mayor prosperidad, mejores son las posibilidades de que una democracia se mantenga; entendida la prosperidad en términos de “ausencia de desequilibrios y desigualdades de gran envergadura entre los diferentes grupos sociales” (Pasquino, 2011, p.331). No obstante, el desarrollo económico debe vincularse con una aceptación social respecto a la legitimidad del sistema político, es decir, la creencia compartida respecto a que las instituciones políticas son necesarias para el bienestar social. Las condiciones económicas posibilitan la democracia, y el liderazgo político las efectiviza. (Huntington, 1990)

En la dimensión institucional, se hace énfasis en los arreglos institucionales que contribuyen a una mayor estabilidad del régimen democrático. Tanto los sistemas presidencialistas como los parlamentarios ofrecen alternativas viables para el funcionamiento de la democracia. Así mismo, los sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, podrán ser más o menos representativos dependiendo del sistema utilizado.

### Cuadro 1: Por qué son necesarias las instituciones

*En una unidad de la amplitud de un país, estas instituciones democráticas de una poliarquía democrática son necesarias para satisfacer los siguientes criterios democráticos:*

INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS		CRITERIOS DEMOCRÁTICOS	
1.	Representantes electos	1.	Participación efectiva
		2.	Control de agenda
2.	Elecciones libres, equitativas y frecuentes	1.	Igualdad de voto
		2.	Control de agenda
3.	Libertad de expresión	1.	Participación efectiva
		2.	Comprensión ilustrada
		3.	Control de la agenda
4.	Información alternativa	1.	Participación efectiva
		2.	Comprensión ilustrada
5.	Autonomía asociacional	1.	Participación efectiva
		2.	Comprensión ilustrada
		3.	Control de la agenda
6.	Ciudadanía inclusiva	1.	Inclusión plena

## DE DEMOCRACIA ELECTORAL A DEMOCRACIA DE CIUDADANÍA

La democracia es una experiencia humana en constante proceso de mejora, y en consecuencia siempre será una tarea inconclusa. En América Latina (PNUD, 2004) las democracias tuvieron un avance importante en términos de competencia electoral e inclusión ciudadana.

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, sin embargo, no se tradujo en un incremento de la representación política de las mismas, aun cuando su participación en los procesos electorales ha ido incrementándose de manera progresiva. En reconocimiento al déficit de representación política de las mujeres, muchos países incluyeron cuotas de género para garantizar su acceso al poder político. A pesar de los avances experimentados, todavía permanecen obstáculos institucionales, políticos y culturales que limitan la representación política de las mujeres, y desde este punto de vista todavía queda mucho camino por andar.

Actualmente el debate sobre los mecanismos de acción positiva como una vía para incrementar la representación política de las mujeres, ha dado paso tanto al debate sobre la paridad y la democracia paritaria. En la democracia representativa, la paridad implica la conformación de sus órganos electivos e instancias de designación con una participación equitativa de 50% de mujeres y 50% de hombres. En Latinoamérica ya son siete los países que adoptaron la paridad en sus ordenamientos jurídicos: Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Ecuador, México, Bolivia, los tres últimos a nivel constitucional. Estas reformas abrieron un proceso de transformación política en la región, en la que destaca no solo el incremento cuantitativo de la participación de mujeres en las decisiones públicas, sino también cambios cualitativos relevantes en el contenido de la democracia, ampliando su alcance con temas que hacen a los intereses y derechos humanos de la mitad de la población (ver ampliación del análisis sobre democracia paritaria en la Pág. 10).

La democracia incluye procedimientos que garantizan una legitimidad de origen, es decir aquella que se genera a partir de elecciones libres, merced a las cuales las autoridades electas gozan transitoriamente de la confianza política de la ciudadanía y ejercen un poder regulado. Pero las elecciones no son únicamente un mecanismo de selección de líderes, son sobre todo una forma de ejercicio del poder que construye y estructura relaciones sociales y posibilita resolver los conflictos que genera la lucha del poder.

“En América Latina se ha alcanzado la democracia electoral y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.” (PNUD, 2004, p.26)

Ampliar la visión de una democracia minimalista, como procedimiento de selección de líderes, implica cambiar la mirada de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía, o democracia sustantiva, como también se la conoce. Así, el foco buscará que el régimen político tenga presente las necesidades de realización ciudadana, en términos de ampliación de los derechos civiles, políticos y sociales, como forma de realización del propio régimen democrático.

Así entendida, la democracia se interpela respecto al modelo económico y a las condiciones que garantizan o no la ciudadanía. En consecuencia, la pobreza y la desigualdad constituyen barreras para la realización del proyecto democrático y ameritan una respuesta del régimen político para contribuir al desarrollo de un modelo económico que dé sustento a la democracia.

#### **Cuatro argumentos para la distinción entre democracia electoral y democracia ciudadana:**

- 1) Se parte de una concepción del ser humano como portador de derechos que subyace a la noción de ciudadanía y ciudadanía política, y es el fundamento normativo y filosófico de la democracia.
- 2) La democracia es una de las formas de organización social que busca garantizar y promover la ciudadanía, estableciendo reglas para la organización y las relaciones políticas que son congruentes con la concepción del ser humano.
- 3) Los mecanismos de selección de líderes y la forma del ejercicio del gobierno constituyen una esfera básica y central de la democracia en cuanto régimen político. Pero los alcances y posibilidades de la democracia no se agotan en ese ámbito.
- 4) El desarrollo de la democracia está profundamente ligado con la historia, y por lo tanto sus especificidades y desafíos no pueden desprenderse de este contexto. (PNUD, 2004) Por lo tanto la democracia deberá buscar garantizar y ampliar los derechos de ciudadanía en sus esferas civil, social y política.

La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia. (PNUD, 2004, p.50)

### Los derechos democráticos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:

- a. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de las y los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.
- d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.
- e. El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de las y los ciudadanos a presentar candidaturas como genuina aspiración del derecho a ocupar espacios de decisión política.
- f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables.
- g. El derecho de las y los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

(Comisión de Derechos Humanos, 1999)

## DIMENSIONES DE LA DEMOCRACIA

"Institucionalidad democrática: Instituciones y normas equitativas para que las personas ejerzan en igualdad de condiciones su derecho a decidir.

Equidad social: Igualdad de oportunidades para el desarrollo social y económico, sin limitantes de género, étnicas, culturales o generacionales.

Participación ciudadana: Participación responsable de mujeres y hombres en el proceso democrático. Ejercicio de derechos u obligaciones." (INSTRAW, 2009, p.4)

### Pluralismo

El pluralismo parte del reconocimiento de la existencia de la diversidad. En la sociedad paraguaya conviven mujeres y hombres, personas con diversas ideas, identidades étnicas y culturas; es decir, la sociedad es plural en su composición. En consecuencia, el pluralismo en el sistema democrático es un valor y un requisito indispensable que debe ser garantizado para la construcción de una sociedad más justa.

El pluralismo propone como modelo de sociedad a la "compuesta por muchos grupos o centros de poder, aun en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el Estado." (Bobbio, 2000, p.1184).

### Democracia paritaria

La democracia paritaria es una forma de organización social sostenida en la representación política igualitaria entre

hombres y mujeres, en donde los órganos decisivos están integrados equitativamente.

La democracia paritaria reconoce el ejercicio incompleto de la ciudadanía política de las mujeres y plantea llevar a la práctica la declaración formal de igualdad mediante la participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones públicas, sea en órganos de elección popular, como en la integración de autoridades en la administración pública. Sin embargo, la propuesta de paridad no se limita al reparto equitativo del poder político, ya que plantea una "transformación de todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluidos el económico, el social y el cultural, a lo que debemos añadir también el ámbito privado".

La paridad, por lo tanto, pone énfasis en la forma en la cual está distribuido el poder. Se parte de que las relaciones de género son relaciones de poder, y por consiguiente la paridad implicará la redistribución del poder político con equidad y atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.

## EN RESUMEN...

### La democracia es...

- ...una forma de organización del poder que reconoce los derechos políticos, civiles, sociales y culturales de la ciudadanía, y que se sustenta en la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones. Ellos y ellas participan de distintos modos, uno de los cuales (pero no el único) es el voto, dentro un régimen electoral. El poder no es absoluto, y sus protagonistas, los ciudadanos y ciudadanas, son los quienes otorgan el poder y pueden sacarlo en circunstancias de apartarse de la legalidad y pérdida de legitimidad en la gestión.
- ...un sistema político administrado por las autoridades electas por la ciudadanía. Estas autoridades detentan el poder que el pueblo les delega al elegirles.
- ...un proceso de construcción permanente que necesita ser mejorado constantemente.

### Condiciones para que exista democracia

- Participación real y efectiva.
- Igualdad de oportunidad para el voto, para ser elegido/a, para decidir qué temas deben ser parte de la agenda pública, para educarse y contar con herramientas para la participación política.
- Cultura cívica común, resultado de un consenso social.
- Desarrollo económico como expresión de una sociedad orientada a superar desigualdades y desequilibrios entre grupos sociales.
- Reconocimiento social de la importancia de las instituciones democráticas como herramientas que permiten el funcionamiento de la democracia. Algunas instituciones democráticas son, según Dahl (2012), los/as representantes electos, las elecciones libres, equitativas y frecuentes, la libertad de expresión, la información alternativa, entre otros.

Llanos Cabanillas, Beatriz (2013). A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad den el mundo. En OEA/IDEA-CIM, La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final.pdf>

## Democracia de ciudadanos y ciudadanas

Existe una idea de democracia mínima, que es entender que una democracia es aquella en la que participan las personas eligiendo a sus representantes para administrar el poder, referida anteriormente como democracia formal. Esa es la democracia de electores/as. Pero la democracia de ciudadanos y ciudadanas es aquella en la que además de elegir o ser elegidas, las personas deben tener garantizados sus derechos civiles, sociales y políticos, lo que implica que deben existir condiciones para que la ciudadanía pueda realizarse plenamente. También coincidente con la referida anteriormente como democracia sustantiva, con énfasis en la igualdad de resultados, para lo cual debe darse el cumplimiento pleno de los derechos humanos fundamentales. En este sentido, el sistema político debe fomentar un sistema económico que evite la pobreza y la desigualdad, y que garantice y sustente una verdadera democracia.

Es parte de esa democracia de ciudadanos/as el reconocimiento de la plena ciudadanía de las mujeres, que además de participar como electoras, deben tener mecanismos que garanticen su plena realización como ciudadanas, por ejemplo, el acceso al poder.

## Dimensiones de la democracia

La democracia tiene distintas dimensiones que la garantizan:

- La institucionalidad democrática, es decir, la existencia de instituciones y normativas para que las personas puedan participar y decidir en igualdad de condiciones.
- La equidad social, esto es, las mismas oportunidades para desarrollarse en todos los aspectos de la vida, eliminando las barreras que pudieran existir en función al género, raza, etnia, edad, ideología, entre otros.
- Participación, esto es, mecanismos efectivos para el ejercicio de derechos y obligaciones.
- Pluralismo, es decir, reconocimiento y respeto de la diversidad existente en la sociedad, y oportunidades para el ejercicio del poder de los grupos sociales diversos.
- Paridad, esto refiere a mecanismos que aseguren que hombres y mujeres participan de manera equilibrada en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones.



# El sistema político

El sistema político está compuesto por un conjunto de instituciones, procesos y mecanismos políticos caracterizados por un grado de interdependencia recíproca. El concepto “sistema” no alude a la totalidad de los aspectos sino a un grupo de ellos que interactúan, y que cuentan con la posibilidad de imponer sobre la base del concepto de la autoridad, un orden, dentro de los límites establecidos por los propios límites del sistema.

Los sistemas políticos tienen tres componentes claves:

1. Comunidad política: integrada por todos aquellos que se encuentran sujetos a la autoridad de orden, estén o no dentro del territorio cubierto por el sistema.
2. Régimen político: es el conjunto de reglas, normas y procedimientos que apuntan al funcionamiento de las instituciones y a sus relaciones, a las actividades políticas de la comunidad y a la selección y comportamiento de las autoridades.
3. Autoridades: son las personas que ocupan cargos y las que toman decisiones que conforman un orden.

La incorporación plena de los derechos de las mujeres en el sistema político implica que el mismo debe incluir elementos de igualdad de género en los tres componentes constitutivos, es decir, la comunidad política debe estar integrada en forma equilibrada por mujeres y hombres; las normas y procedimientos del régimen político deben contemplar los derechos, intereses y necesidades específicas de las mujeres, y la conformación de autoridades en el sistema político debe realizarse con la participación de mujeres y hombres en forma equitativa. (Pasquino, 2004, p.19-23)

**Figura 1. Modelo simplificado de sistema político**



*Fuente: Elaborado con base en Easton, 2006, p.156.*

## GOBIERNO

El gobierno es el centro desde donde se ejerce el poder político y constituye uno de los principales temas de estudio de la ciencia política. Etimológicamente proviene de la palabra griega kybernao que guarda relación con el timón que dirige una embarcación. "El gobierno guía el barco del sistema político, los gobernantes son los timoneles a los que se confiaron sus ciudadanos embarcados en ese barco". (Pasquino, 226, p.2011)

Las características de los gobiernos dependen de la forma en la cual está estructurado el sistema político, por lo tanto para un mejor acercamiento se proponen tres formas de analizarlo (Zelaznik, 2009):

### 1) COMO CONJUNTO DE ACTORES

Se considera al gobierno como un conjunto de individuos que ocupan puestos de liderazgo político. Nos referimos a ellos como gobernantes y pertenecen a un poder específico del estado: el Ejecutivo. En este caso no nos referimos a la totalidad del funcionariado, sino sólo a los que dependen del apoyo popular o parlamentario para permanecer en su puesto (Presidente, ministros del Poder Ejecutivo, y funcionarios designados por ellos). (Zelaznik, 2009)

Desde esta perspectiva, en el caso paraguayo, el gobierno está constituido por los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo, directores de entes públicos, Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo por la Constitución Nacional (Art. 238).

### 2) COMO CONJUNTO DE FUNCIONES

La función principal del gobierno es la dirección política que consiste en la toma de decisiones y la implementación de las mismas. Estas decisiones son obligatorias para el resto de la comunidad política y llevadas adelante por los funcionarios que conforman la burocracia estatal.

Las funciones típicas del gobierno no están asociadas únicamente con el ejercicio monopólico de la fuerza (seguridad interna y externa), sino además con vincularse a la sociedad gestionando las políticas públicas. Por ejemplo, en el caso del llamado Estado de Bienestar, su función se relaciona con la provisión de salud, educación, seguridad social, desarrollo social, la promoción del pleno empleo, el acceso a la tierra, a la vivienda, entre otros.

“La idea gobernabilidad democrática descansa no sólo en la capacidad del gobierno (electo) para tomar decisiones, sino en su capacidad para garantizar que la burocracia (gobierno permanente) las implemente.” (Zelaznik, 2009, p.249)

### 3) COMO CONJUNTO DE INSTITUCIONES

Es el conjunto de instituciones conferidas con el poder de tomar decisiones políticas. Pueden entenderse de dos formas, primero como gobierno en sentido amplio cuando nos referimos al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo como las estructuras de toma de decisiones, teniendo en cuenta que en las democracias constitucionales los parlamentos juegan un papel muy importante en el proceso de toma de decisiones. Segundo, como gobierno en sentido estricto cuando nos referimos a un órgano particular de toma de decisiones como el Poder Ejecutivo.

En el caso paraguayo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y en menor medida el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia) forman parte de las instituciones de gobierno.

“El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.” (CN, Art. 3)

### EN RESUMEN...

#### El sistema político es...

...un conjunto articulado de instituciones, de procesos y de mecanismos que organizan la vida política de una sociedad.

#### Componentes del sistema político

- Comunidad política, es decir, todas las personas que están bajo la autoridad de ese sistema.
- Régimen político, es decir las reglas, las normas, las leyes, los procedimientos que regulan cómo va a funcionar el sistema.
- Autoridades, es decir, las personas que detentan el poder desde los cargos que ocupan.

Los sistemas políticos deben contemplar la igualdad de género en los tres componentes mencionados, posibilitando igualdad real o igualdad sustantiva para la constitución de la comunidad política, normativa que asegure la igualdad y mecanismos que posibiliten a las mujeres acceder a los puestos de poder.

### **Gobierno es...**

...el eje desde el cual se gestiona el poder político. Es un conjunto de personas que ejercen el liderazgo político; es un conjunto de funciones orientadas a diseñar e implementar políticas públicas en beneficio de la población, y es el conjunto de instituciones que administra el poder en un Estado. En Paraguay, estas instituciones se refieren a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Todas estas funciones deberán llevarse a cabo con inclusión de la perspectiva de género. Ello posibilitará al gobierno una gestión con mayor alcance democrático.



# Gobernabilidad democrática y género

El eje central del concepto de gobernabilidad democrática se vincula a “la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad.” (Guzmán, 2002, p.9). Así mismo, la gobernabilidad democrática es mucho más que el derecho ciudadano de instalar o destituir gobiernos por medio del voto. Incluye el fortalecimiento de las instituciones democráticas “a fin de que puedan ponerse a la par con los cambios de la distribución del poder económico y político, y debe fomentar una política democrática que haga posible la participación y la responsabilidad públicas, incluso cuando el poder y los procesos pertinentes se encuentren fuera de las instituciones oficiales del Estado.” (IDH, 2002, p.62)

La gobernabilidad democrática entonces hace referencia a la capacidad de construir consensos/decisiones mediados por instituciones y procesos democráticos de participación. El gobierno, la autoridad legítima, promoverá la participación social, lo que supone la construcción de espacios para toda la ciudadanía, incluyendo a las personas más desfavorecidas. Es un marco de reglas prácticas e instituciones que contribuyen a que la sociedad acepte las decisiones gubernamentales construidas en los términos señalados.

La gobernabilidad es una forma en la que se expresan institucionalmente las tensiones vinculadas a la legitimidad de un gobierno, que busca establecer decisiones y consensos que satisfagan a las demandas sociales. (Sojo, 2002)

## Cuadro 2: Buena gobernabilidad, para qué

- Una “gobernabilidad” desde la perspectiva del desarrollo humano es una gobernabilidad democrática. Se vela por conseguir que:
- Se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad.
- Las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas.
- Se pueda exigir responsabilidad a los encargados de la toma de decisiones.
- Las interacciones sociales se vean regidas por programas, instituciones y prácticas globales y justas.
- Exista igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública, y en la toma de decisiones.
- No exista discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo.
- Las necesidades de las generaciones futuras se reflejen en las políticas actuales.
- Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos.
- El objetivo de las políticas económicas y sociales sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades que las personas tengan en sus vidas.

*Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. P.51.*

El enfoque de género en la gobernabilidad democrática, implica la ampliación del concepto de ciudadanía y por ende la profundización de la democracia. Profundización que debe ir acompañada de la modificación de las instituciones vigentes, así como de los marcos normativos y la cultura política, redefiniendo, en términos de poder, las relaciones de subordinación entre hombres y mujeres hacia unas relaciones de paridad, que se traducen en participación igualitaria de hombres y mujeres en las esferas privadas y públicas. (INSTRAW, 2009)

La articulación de la igualdad de género con la gobernabilidad democrática debe sustentarse sobre la base de que “las mujeres ganen fuerza y legitimidad en los espacios públicos e ingresen en los debates articulando sus intereses de género con los intereses más generales de la democracia y la gobernabilidad democrática. Esto permitirá que, en los procesos de creación de nuevas instituciones, se incluya un análisis de género que contribuya a debilitar los mecanismos que operan a nivel de las mentalidades, de las normas institucionales, de los patrones de comportamiento y de subjetividades, que constituyen a las mujeres como un grupo subordinado en las relaciones que el Estado establece con la sociedad o en las relaciones que se establecen entre Estado, mercado y familia.” (Guzmán, 2003, p.15)

### Cuadro 3: Perspectivas de la gobernabilidad democrática

Es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a ellas de manera legítima y eficaz. (Camou, 2000)

Es la capacidad social de fijar y lograr objetivos que respondan a los intereses compatibilizados de la ciudadanía, con transparencia y responsabilidades claras. (IEN, 1999)

Es una cualidad de los sistemas políticos y no de los gobiernos, pues comprende a la gobernabilidad democrática como la capacidad de autogobierno de un sistema social democrático, enfrentando positivamente los retos y las oportunidades. (Prats, 2002)

Es la capacidad de un gobierno de ser obedecido sin violentar las reglas de juego de la democracia y sin que la amenaza de ruptura de estas por otro actor social o político resulte convincente para el conjunto de la sociedad. (Ansaldi, 1995)

Un sistema de gobernabilidad democrática es aquel que permite que las normas y reglas sean producto de la participación, la deliberación, la confrontación de intereses y modelos mentales entre actores que tienen en cuenta no solo sus derechos e intereses sino también la estabilidad y avances en el orden global. El núcleo central de la gobernabilidad es la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. (Guzmán, 2003)

Es el ejercicio del poder representativo conforme a reglas decididas según procedimientos de soberanía popular y pluralismo, con mecanismos de inclusión, participación ciudadana y rendición de cuentas que posibiliten el acuerdo con las instituciones y organizaciones con poder en la sociedad. (Bareiro, 2004)

*Fuente: Elaborado con base en Montaña, Sonia (2007). Gobernabilidad democrática y equidad de género en América Latina. P. 24*

## EL ROL DE LAS MUJERES, AGENDA Y GOBERNABILIDAD

Las mujeres desempeñaron un rol histórico en la lucha contra la dictadura y en el posterior proceso de apertura democrática y transición a la democracia a partir de 1989.

En este marco de construcción democrática, las mujeres organizadas cobraron visibilidad e incidencia en la vida pública, con aportes sustantivos en los procesos de construcción de las nuevas instituciones para la democracia, como fue el caso de la incorporación de los principios de igualdad y no discriminación de las mujeres en la Constitución de 1992. Por lo tanto, las mujeres organizadas constituyen actores estratégicos de la vida política, que con el aumento sostenido de su participación política, tanto en los procesos electorarios como en la formulación de demandas de igualdad de género, generan un impacto en la gobernabilidad democrática y en la democratización de toda la sociedad.

La incidencia en la demanda de políticas públicas y de una cultura cívica que contribuya a favorecer la participación de las mujeres, constituye un rol clave de las mismas y sus organizaciones, así como de quienes ocupan cargos públicos. (INSTRAW, 2009)

Algunos de los temas que puede articular una agenda política son:

1. Aumento de la representación política de las mujeres, instaurando mecanismos normativos e institucionales de paridad democrática para la conformación de la representación política y de las autoridades del gobierno.
2. Empoderamiento y autonomía económica, mediante políticas de empleo y leyes laborales que atiendan necesidades específicas de las mujeres.
3. Erradicación de la violencia hacia las mujeres y políticas de salud sexual reproductiva.
4. Políticas de empleo y leyes laborales que atiendan necesidades específicas de las mujeres.
5. Políticas de cuidado.
6. Políticas sociales de combate a la feminización de la pobreza.

## LOS MECANISMOS DE GÉNERO

Una de las estrategias para posicionar las demandas políticas de las mujeres en la discusión de las políticas, es el establecimiento de acuerdos con actores estratégicos y la articulación de intereses de género en el marco de las discusiones más amplias que guardan relación con el sistema democrático. (INSTRAW, 2009)

En este marco, la institucionalidad de género puede contribuir como estrategia para el posicionamiento de los temas. Así, al institucionalizarse una demanda en el seno del Estado, “éstas logran una estabilidad en el tiempo, se convierten o están sustentadas en normas, reglamentos o leyes que las legitiman y les confieren una cierta autonomía respecto a los posibles cambios o voluntades de las personas encargadas de promoverlas. Al referirnos a una institucionalidad de género nos referiremos entonces a la existencia de un mecanismo (entendiendo por esto algún tipo de agente que puede ir desde una persona a una oficina) cuya finalidad es promover políticas públicas a favor de la igualdad y equidad de género. El término se ha usado fundamentalmente para referirse a los organismos rectores de las políticas de género a nivel del Estado. Sin embargo este organismo coexiste con otras instancias dentro del propio Estado que tienen también como objetivo la promoción de políticas de género.” (Bonino, 2007, p.7)

En el caso paraguayo, el Mecanismo Nacional de la Mujer, elevado al rango de Ministerio en el año 2012, fue ganando protagonismo institucional dentro del Estado. Asimismo, también se crearon mecanismos para el adelanto de la mujer en los otros poderes del Estado, así como en los gobiernos subnacionales. (Zub, 2015)

**Cuadro 4: Mecanismos para el adelanto de la mujer en los poderes del Estado**

Nivel	Órgano de gobierno		Mecanismo para el adelanto de la mujer
Nacional	Poder Ejecutivo	Ministerio de la Mujer	
		Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora
		Ministerio de Relaciones Exteriores	Área de la Mujer de la Dirección de Foros Regionales*
		Ministerio de Defensa	Unidad de Género
		Ministerio de Educación y Cultura	Unidad de Género
		Ministerio de Agricultura y Ganadería	Dirección de Género y Juventud Rural
		Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Dirección de Salud Reproductiva Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM)/ Violencia Intrafamiliar
	Poder Legislativo	Secretaría Nacional de la Vivienda	Departamento de Derechos Humanos, Género y Atención a Repatriados
		Secretaría de la Función Pública	Dirección General de Derechos Humanos, Igualdad e Inclusión
		Cámara de Senadores	Comisión de Equidad y Género
	Poder Judicial	Cámara de Diputados	Comisión de Equidad Social y Género
		Corte Suprema de Justicia	Secretaría de Género
	Órganos extra poderes	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Unidad para la Igualdad de Género
		Ministerio Público	Fiscalía especializada en Trata de Personas y Explotación Sexual Infantil
Departamental	Defensoría del Pueblo		Departamento de Derechos de la Mujer
Distrital	Gobernaciones	Secretarías de la Mujer en las 17 Gobernaciones	
Municipalidades		76 Municipalidades de los departamentos de Caazapá, Guairá, Ñeembucú e Itapúa cuentan con Secretarías de la Mujer (no figuran en el organigrama institucional)	

## GÉNERO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La forma del Estado Social de Derecho oscila entre la participación y la libertad. Por un lado se encuentran los derechos fundamentales vinculados con las libertades civiles, como la libertad política y económica que se establecen como defensa frente al Estado; y por otro lado los derechos sociales que representan los derechos de participación, y que no se pueden prever de antemano, sino que se satisfacen conforme surjan del contexto social que los produce. La integración de un Estado Social con un Estado de Derecho se da en el plano legislativo y administrativo. (Gozzi, 2000)

La conquista de mayores derechos hacia el ejercicio de una ciudadanía plena es parte de los objetivos de los movimientos y organizaciones de mujeres, los cuales luchan para transformar sus demandas en leyes, normativas, políticas públicas, mecanismos y hasta la instauración de nuevas instituciones dentro del estado. Ejemplo de estas conquistas son el reconocimiento de los derechos económicos sociales y culturales, la inclusión del mecanismo de las cuotas en la Ley Electoral, el reconocimiento y respuestas públicas a la problemática de la violencia de género.

*“La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.” (CN, Art. 1)*

## GÉNERO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas es un aspecto central en el ejercicio del gobierno democrático. El funcionariado está obligado a cumplir con los estándares, las normas y los objetivos comprometidos. Esto se hace de dos formas: en primer término, los funcionarios y funcionarias con responsabilidades políticas rinden cuenta respecto al compromiso público y al presupuesto, y en segundo término, en función a la adopción de medidas de corrección de carácter obligatorio. (UNIFEM, 2010)

Rendir cuentas con perspectiva de género implica que las decisiones efectuadas por el funcionariado público sean evaluadas por hombres y mujeres en igualdad. En el mismo sentido, los sistemas de rendición de cuentas con sensibilidad de género precisan, además de la participación de las mujeres, de reformas institucionales que incorporen la igualdad de género como parte de los estándares a ser evaluados en el desempeño de los funcionarios y funcionarias. (UNIFEM, 2010)

Los sistemas de rendición de cuentas que dan buenos resultados para las mujeres contienen dos elementos esenciales:

### **Inclusión de las mujeres en los procesos de supervisión y vigilancia**

Las instituciones responsables de rendir cuentas sensibles al género deben asegurar que los/as funcionarios/as ejecutivos/as respondan a las mujeres más afectadas por sus decisiones. Esto significa que las mujeres deben tener el derecho de pedir rendición de cuentas y recibir explicaciones y justificaciones: deben ser participantes legítimas en los debates públicos, los procedimientos para la delegación de atribuciones y las evaluaciones del desempeño.

### **Promoción de los derechos humanos de la mujer**

Promover los derechos de las mujeres es un estándar fundamental en función del cual ha de evaluarse el desempeño de los funcionarios y funcionarias

Quienes tienen atribuciones para ejercer el poder deben responder por su desempeño en la promoción de los derechos de la mujer. Los estándares de debida diligencia y probidad en el desempeño de funciones públicas deben incluir la igualdad de género como objetivo de la acción pública. (UNIFEM 2010)

## **EN RESUMEN...**

### **Gobernabilidad democrática refiere a...**

"la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad." (Guzmán, 2002, p.9). Así, el Gobierno y la ciudadanía, a través de mecanismos de participación de todos los sectores, construyen consensos y establecen decisiones que dan respuestas a las necesidades sociales.

La gobernabilidad democrática permite: el respeto a los derechos humanos; la no discriminación por género, raza, etnia u otra condición; el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a las necesidades del pueblo, a la eliminación de la pobreza y las desigualdades, entre otros.

## Enfoque de género y gobernabilidad democrática

El enfoque de género en la gobernabilidad democrática implica que se establecen mecanismos para transformar las normas, las instituciones y la cultura política para cambiar el estatus de subordinación de las mujeres en la sociedad, en las relaciones frente a los hombres, en las relaciones con el mismo Estado.

## Rol de las mujeres, agenda y gobernabilidad

Las mujeres son actores esenciales para la gobernabilidad democrática. A lo largo de la historia han generado procesos de incidencia que democratizaron las sociedades. En Paraguay esto puede verse es de la consecución del derecho al sufragio, hasta la incorporación de artículos específicos sobre la igualdad y la no discriminación en la vigente Constitución Nacional.

- Esta incidencia en las políticas públicas puede lograrse a través de una agenda que incorpore los intereses de género como:
- Instauración de mecanismos para una mayor participación de mujeres en puestos de poder
- Políticas públicas de: salud sexual y reproductiva, cuidado, combate a la feminización de la pobreza, empleo
- Erradicación de la violencia hacia las mujeres

## Los mecanismos de género son...

...dispositivos o estrategias que permiten institucionalizar las demandas de género. Un ejemplo de mecanismo de género es la existencia del Ministerio de la Mujer a nivel nacional, como de Secretarías de la Mujer en las gobernaciones y municipalidades del país. Al existir una instancia concreta que se ocupa de las necesidades específicas y estratégicas de las mujeres, en los diferentes niveles de gobierno, se cuenta con la institucionalidad para llevar adelante políticas públicas de igualdad de género; se promueve que ellas perduren en el tiempo y que se generen leyes, reglamentos y normas que sostienen estos mecanismos.

## Género y Estado Social de Derecho

Un Estado Social de Derecho es aquél en el que las personas pueden ejercer ciudadanía plena a partir de que se reconocen, protegen y garantizan sus derechos políticos, económicos y sociales.

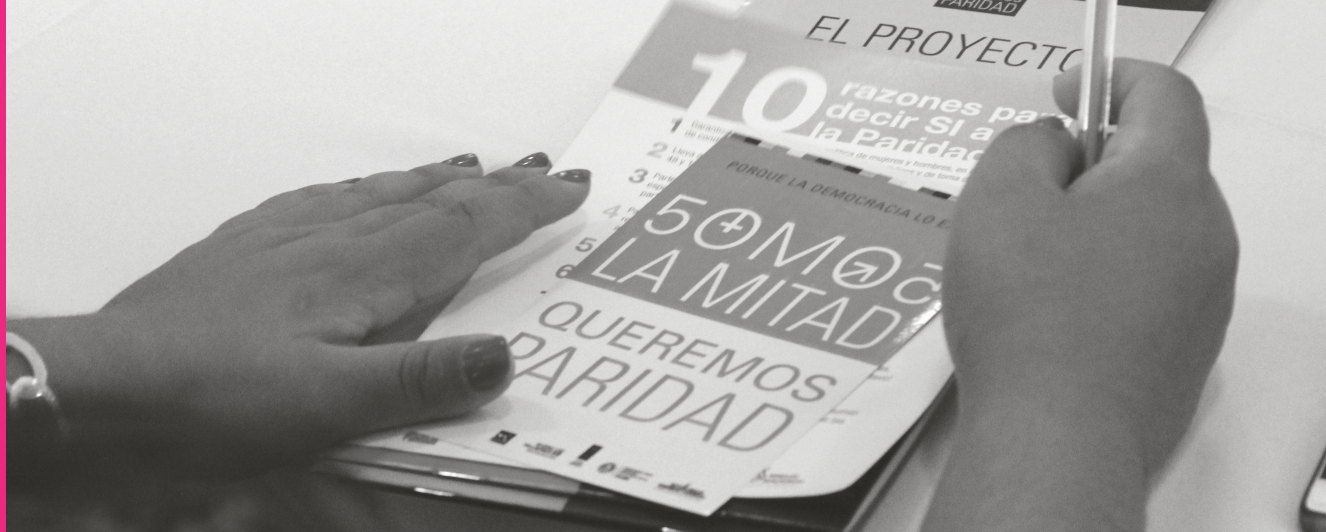
Las organizaciones y movimientos de mujeres han luchado por años, y lo siguen haciendo, para el reconocimiento y garantía de sus derechos. Desde esa lucha han logrado nuevas leyes y modificación de leyes en favor de la protección contra la violencia, de cuotas que permitan su mayor participación en puestos de decisión. Con ello, han contribuido a profundizar las democracias y contribuido al fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

## Género y rendición de cuentas

La rendición de cuentas de las acciones públicas promueve transparencia y participación, porque pone a consideración de la ciudadanía la gestión pública y los resultados alcanzados, y posibilita identificar medidas correctivas.

La rendición de cuentas con perspectiva de género necesita de dos elementos:

- Mujeres incluidas en la vigilancia y en la supervisión de la gestión pública.
- Evaluación del desempeño del funcionariado público según estándares de promoción de los derechos de las mujeres.



# El esquema normativo

El esquema normativo es el conjunto de leyes, normas, reglamentos, ordenanzas y resoluciones que tiene un carácter obligatorio, sancionadas por el Estado, y que sirven para el ordenamiento de la vida civil, política y económica. (INSTRAW, 2009)

## LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS: CONSTITUCIÓN, TRATADOS INTERNACIONALES, LEYES Y REGLAMENTOS INTERNOS

No todas las normas son iguales. La prelación de las leyes dispuestas en la Constitución Nacional (CN) determina la jerarquía e importancia de cada una. Así la CN se ubica en la parte superior del ordenamiento jurídico nacional.

“La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.” (CN, Art. 137)

## PRINCIPALES COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

### SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS (ONU)

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Ley N° 1.215/86.

Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Ley N° 1.683/01.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley N° 5/92, y su Protocolo Facultativo. Ley N° 400/94.

Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Ley N° 596/01.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ley N° 4/92.

Convención contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Ley N° 69/90.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ley N° 3.540/08.

Convenio de la OIT N° 156, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadoras con responsabilidades familiares. Ley N° 3.338/07.

### SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (OEA)

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará). Ley N° 605/95.

Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños. Ley N° 2.396/04.

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Ley N° 1.925/02.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ley N° 3.540/08.

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Ley N° 2128/03.



# Paraguay y la transición a la democracia

El esquema normativo es el conjunto de leyes, normas, reglamentos, ordenanzas y resoluciones que tiene un carácter obligatorio, sancionadas por el Estado, y que sirven para el ordenamiento de la vida civil, política y económica. (INSTRAW, 2009)

## LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS: CONSTITUCIÓN, TRATADOS INTERNACIONALES, LEYES Y REGLAMENTOS INTERNOS

No todas las normas son iguales. La prelación de las leyes dispuestas en la Constitución Nacional (CN) determina la jerarquía e importancia de cada una. Así la CN se ubica en la parte superior del ordenamiento jurídico nacional.

“La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.” (CN, Art. 137)

## PRINCIPALES COMPROMISOS INTERNACIONALES EN EL MARCO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Sistema universal de Derechos Humanos (ONU)

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Ley N° 1.215/86.

Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de

### EL AUTORITARISMO COMO PRÓLOGO

La historia política paraguaya estuvo marcada por gobiernos autoritarios que estructuraron una cultura política maniquea, que se manifiesta en una lógica de amigo-enemigo en la que predominan ideas, actitudes creencias, valores y formas de comportamiento relacionadas con el campo de la política que niegan las formas o ideas políticas diferentes, o las ven como ilegítimas. En esta lógica, los detentores ocasionales del poder representan a la nación y al orden, y quienes cuestionan estas visiones son detractores, proscritos la mayoría de las veces; son subversivos. Esta forma de ejercicio del poder tuvo un impacto profundo en la conformación de una versión mínima y excluyente del Estado, y de una cultura política donde el pensamiento crítico es, a priori, cuestionado en su legitimidad. (Ibarra; Pereira, 2013)

Luego de más de dos décadas de la apertura democrática se consiguieron avances significativos. No obstante, es importante reconocer que todavía persisten debilidades institucionales y la necesidad de seguir fortaleciendo las políticas públicas, como también algunos vacíos normativos, como condiciones para profundizar la democracia política y democracia social, particularmente en lo que hace a la igualdad en las relaciones de género.

Sin embargo hay que advertir que "existe un peligro en el ejercicio de explorar lo que falta: olvidar lo que tenemos. El déficit, las lagunas, las asechanzas que se ciernen sobre nuestras democracias no deberían llevarnos a olvidar que hemos dejado atrás la larga noche del autoritarismo. La historia de los miedos, los asesinatos, las desapariciones, las torturas y del silencio aplastante de la falta de libertad. La historia donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir el destino de todos." (PNUD, 2004, p.21)

## LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La democracia es una experiencia de limitada trayectoria en Paraguay. Pasaron cerca 180 años de vida independiente para que los pasos hacia una democracia electoral puedan seguir afianzándose, y donde las y los competidores estén de acuerdo mínimamente con las reglas de juego y que los resultados sean respetados y reconocidos por las y los contendientes.

Desde el punto de vista del Estado, teniendo en cuenta su capacidad infraestructural (Mann, 1996), es decir de penetrar y organizar la sociedad, se ha experimentado un aumento sostenido en la inversión pública en comparación con el periodo autoritario. Ciertamente, los servicios, en general, todavía deben mejorar en calidad y, en algunos casos, en cobertura; la presión tributaria y los indicadores sociales siguen siendo bajos, comparados con región, y las políticas públicas enfrentan el dilema de la continuidad intergubernamental y el financiamiento presupuestario.

En cuanto a los partidos, la mayoría de ellos ha apostado a la democracia electoral, y respalda el sistema democrático, transformándose en estructuras electorales que se activan durante periodos de competencia electoral, pero con limitada incidencia en términos orgánicos y propositivos. La tendencia de los partidos políticos a la organización facciosa (movimientos por sobre los partidos) constituye un problema para el establecimiento de consensos y la gobernabilidad democrática.

La promulgación del Código Electoral en 1996, y la inclusión de la cuota mínima de participación de mujeres de 20%, significó un reconocimiento del Estado de la necesidad de establecer “medidas de acción positiva” para posibilitar el acceso de las mujeres a la representación política, que de otra forma es muy difícil lograr. Pero luego de dos décadas de aplicación, se ha demostrado que este mecanismo es insuficiente por sí solo para garantizar un aumento de la representación política femenina, y se considera que en las condiciones actuales más bien la limita. El debate sobre la paridad, iniciado a partir de febrero de 2014, con la constitución del Grupo Impulsor de la Paridad Democrática y el reconocimiento de las limitaciones de la cuota, instaló en la agenda de las mujeres la demanda de una ley de paridad democrática. Esta demanda se estructuró de manera firme con la elaboración de un proyecto de ley presentado a la Cámara de Senadores el 8 de Marzo de 2016.

## NUEVAS FORMAS DE INTERMEDIACIÓN POLÍTICA ESTADO/SOCIEDAD

Los partidos políticos desempeñan un rol muy importante en la intermediación de las demandas sociales y políticas, pero no son las únicas instancias. Conforme las sociedades van desarrollándose, surgen nuevos actores que expresan demandas sociales y exigen una respuesta diferenciada por parte del Estado, como son las organizaciones de mujeres, como se ha señalado, han dado visibilidad e instalaron en la agenda pública la demanda de igualdad de género.

En este contexto, el sistema político debe buscar el establecimiento de configuraciones institucionales que den respuesta a la diversidad de asuntos que le son demandados: “las nuevas formas de intermediación política entre el estado y la sociedad estarán determinadas por el empoderamiento de una ciudadanía plural e inclusiva, y ya no dependiente de los partidos políticos como “únicos canales de intermediación”. (INSTRAW, 2009, p.17)

Los movimientos y organizaciones sociales, las instituciones intermedias, así como los espacios institucionalizados de participación ciudadana como las contralorías, los consejos de salud, las mesas sectoriales, las mesas de diálogo, las mesa de participación social, contribuyen a una nueva estructuración institucional de la demanda social, y por ende a la configuración de nuevas formas de intermediación política entre el estado y la sociedad.

### Principales desafíos

Algunos de los principales desafíos en términos de fortalecimiento de la calidad de la democracia son:

1. Fortalecimiento de las instituciones del Estado a fin de que asegure el ejercicio universal de los derechos ciudadanos.
2. Modificación de mecanismos normativos e institucionales que limitan la participación y representación política de las mujeres.
3. Políticas públicas que reduzcan la desigualdad.
4. Desarrollo de una política pública de educación cívica.
5. Mejoramiento de la equidad en la competencia electoral.
6. Fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas e inclusión plena y efectiva de las mujeres como legítimas actoras políticas, así como la inclusión de nuevos actores sociales.

## EN RESUMEN...

### Paraguay y la transición a la democracia

Paraguay pudo iniciar un proceso más orgánico de construcción social de una democracia, recién transcurridos cerca de 180 años de vida independiente.

La cultura política mantiene esquemas autoritarios de funcionamiento y relacionamiento: el deseo de homogeneización, la identificación de lo diferente como lo malo o amenazante, la destrucción del considerado enemigo.

La transición democrática trajo avances sustantivos, como una creciente inversión social, pero también evidenció deficiencias como un desarrollo económico que mantiene desigualdades sociales, y un sistema político donde aún persisten relaciones particularistas y clientelares.

En relación a los avances para las mujeres en el sistema político, en 1986 fue aprobada legalmente la cuota mínima de participación, pero ella ha demostrado ser insuficiente para instalar de manera sostenible los avances para las mujeres en el acceso y permanencia en cargos de poder.

Aparecieron y emergen nuevas formas de participación política, más allá de los partidos políticos tradicionales. Algunas de esas nuevas formas son las organizaciones de la sociedad civil, las mesas de diálogo, los espacios institucionalizados para la participación ciudadana, entre otros.

En este contexto y en relación al avance de los derechos de las mujeres, es esencial mejorar la calidad de la democracia, a través de:

- El fortalecimiento del Estado para que garantice efectivamente los derechos de la ciudadanía, e impulse, a través de los gobiernos, políticas públicas que disminuyan las desigualdades, y políticas de educación cívica.
- La eliminación de las barreras legales e institucionales para una mayor participación y representación política de las mujeres.
- La equidad en la competencia electoral.
- El fortalecimiento de mecanismos para rendir cuentas.
- La inclusión efectiva de las mujeres como actoras políticas por derecho propio.

## Referencias

- Bareiro, Line; Soto, Lilian (2015). *En ONU Mujeres, La hora de avanzar*. Asunción: ONU Mujeres.
- Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco (2000). *Diccionario de Política*. Tomo I y II. México: FCE.
- Comité CEDAW (2004). *Recomendación general n°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal*. Recuperado de [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)
- Dahl, Robert (2012). *La democracia*. España: Ariel.
- Dahl, Robert (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Barcelona: Editorial Tecnos.
- ONU-MUJERES. PNUD (2015). *Diagnóstico: La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*.
- Easton, David (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lijphart, Arent. (2012). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.
- Montaña Virreira, Sonia (2007). *Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Manual de capacitación*. CEPAL.
- Nun, José (2001). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de políticos?* Buenos Aires: FCE.
- O'Donnell, Guillermo (2011). *Democracia Delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*. México: FCE.
- Pasquino, Gianfranco (2004). *Sistemas Políticos comparados*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Pinto, Julio (2009). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: EUDEBA.
- PNUD (2002). *Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*.

- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*.
- Przeworsky, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Quiroga, Hugo (2000). *¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/280/28060302.pdf>
- Rousseau, J.J (1988). *El contrato social*. Barcelona: Editorial Tecnos.
- Rosanvallon, Pierre (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Sartori, Giovanni (2008). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni (2010). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. México: FCE.
- Sartori, Giovanni (2003). *Qué es la democracia*. Buenos Aires: Taurus.
- UN-INSTRAW (2009). *Serie Mujeres, poder local y democracia: Conceptos Claves*.
- Zub, Marcella. (2015). *Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en Paraguay. A 20 años de Beijing 1995*. Asunción.
- Bonino, María (2007). *La institucionalidad de género en el estado uruguayo. Instituto Nacional de las Mujeres*. Recuperado de [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19657/1/4\\_la\\_institucionalidad\\_de\\_genero\\_en\\_uruguay.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/19657/1/4_la_institucionalidad_de_genero_en_uruguay.pdf)
- UNIFEM (2009). *¿Quién responde a las mujeres? Género y Rendición de Cuentas*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a0977ef2>
- Guzmán, Virginia (2003). *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. CEPAL. Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5911/S038566\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5911/S038566_es.pdf?sequence=1)







*La idea de democracia sustantiva va más allá del concepto formal de democracia. En la democracia sustantiva no solo se busca la igualdad política, sino también la igualdad social, un mejoramiento en las condiciones de vida de las y los ciudadanos en términos de dignidad e igualdad, la igualdad de resultados. Esta concepción está inextricablemente relacionada con el cumplimiento pleno de los derechos humanos fundamentales de todas las personas.*

*Desde la perspectiva de la igualdad entre mujeres y hombres, para lograr la igualdad de facto o sustantiva se requieren no solo enfoques jurídicos y programáticos formales, son necesarias políticas públicas que generen condiciones para la igualdad real (Comité CEDAW, 2004). La democracia sustantiva no excluye a la democracia formal, ésta es necesaria y fundante, pero insuficiente para construir un orden justo. (Quiroga, Hugo, 2000)*