



2. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO LOCAL

SERIE: Democracia, participación política e igualdad de género

FICHA TÉCNICA

Serie: Democracia, participación política e igualdad de género

2. Participación de las mujeres en el ámbito local

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. El material constituye una recopilación bibliográfica de textos de autores y autoras que han producido conocimiento relevante en torno a los temas que se abordan.

Coordinación de la publicación: Carmen Echauri y Hans Baumgarten

Coordinación de la edición: Diana Serafini

Equipo técnico: Guzmán Ibarra, Lorena Battilana, Diana Serafini, Carmen Echauri, Hans Baumgarten, Claudia García y Marcella Zub Centeno

Corrección de texto: Diana Serafini

Diseño y Diagramación: COMcreatividad de Amparito Jiménez de Giral

Impresión: AGR S.A.

Tirada: 1.000

Fotografía de portada: Luis Vera

Fotografía de portadas interiores:

Portada interior 1: Luis Vera

Portada interior 2: Jorge Sáenz

Portada interior 3: Jorge Sáenz

Asunción, diciembre de 2016

Contenido

PRESENTACIÓN	1
Descentralización	3
¿Qué es la descentralización? Importancia	3
Surgimiento en América Latina	5
La descentralización en Paraguay	6
Descentralización y derechos de las mujeres	7
¿Cómo incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas locales?	10
En resumen...	12
Participación de las mujeres	15
Participación en el ámbito local	16
Representación política de las mujeres: principales dificultades	19
El derecho a elegir y ser elegida	20
Barreras existentes dentro de las nucleaciones partidarias	22
Sistemas de ideas excluyentes para la participación política de las mujeres	25
Democracia en su concepto restringido dentro de los partidos políticos	26
En resumen...	27
Derechos políticos de las mujeres: marco normativo	29
Constitución Nacional	29
Instrumentos internacionales	30
Legislación nacional	38
En resumen...	40
Referencias	42

Presentación

La participación política de las mujeres es fundamental para la construcción de una democracia sustantiva. Este documento aborda el tema de la descentralización y la participación política de las mujeres en el ámbito local.

El material desarrolla inicialmente el tema de la descentralización: qué es, su importancia, cómo surgió en América Latina y en Paraguay, así como su vinculación con los derechos de las mujeres. En un segundo apartado analiza la participación política de las mujeres, en particular en el ámbito local, y las principales dificultades que enfrentan las mismas en ese proceso.

En un tercer y último apartado se presenta información sobre el marco normativo vigente vinculado a los derechos políticos de las mujeres, tanto a nivel nacional como internacional y regional.

A los efectos de potenciar la utilización pedagógica del cuadernillo, se presenta al final de cada capítulo un resumen de las ideas centrales desarrolladas.



Descentralización

¿QUÉ ES LA DESCENTRALIZACIÓN? IMPORTANCIA

El Estado es un sistema complejo de instancias gubernamentales interrelacionadas, en el cual el poder, las competencias y los recursos que corresponden a cada una de ellas deberían distribuirse de tal manera que las decisiones y las acciones públicas se adopten y se ejecuten en el nivel que permita una mayor eficiencia, una relación más directa con la sociedad y una mayor cohesión social y territorial. (Furlán, 2012, p.10)

La **descentralización** es una reforma institucional de amplio espectro dirigida a mejorar la gobernabilidad a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno, como los gobiernos locales. (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, 2002)

Descentralizar implica traspasar poder para la toma de decisiones, competencias, recursos, funciones, del gobierno central a los gobiernos subnacionales (en el caso de Paraguay, a los gobiernos departamentales o municipales). Finot (1999) explica los distintos tipos de descentralización según el proceso de la provisión de los bienes públicos:

Descentralización política sería la transferencia de decisiones sobre asignación para la provisión y la producción de bienes públicos, a procesos democráticos subnacionales. La descentralización política implica una transferencia de competencias para decidir sobre gasto público y, simultáneamente, sobre los recursos que la comunidad que ejerce este derecho aportará para cubrir ese gasto, requisito que corresponde al concepto político-jurídico de autonomía. La descentralización política, en el sentido que aquí se está definiendo, resultaría incompleta cuando se transfieren competencias para decidir autónomamente sólo sobre gasto, sin incluir el aporte local con que se financiará este gasto.

Sin embargo, desde un punto de vista politológico, cuando se transfieren a una comunidad territorial competencias para gastar sin involucrar en esas decisiones el respectivo aporte comunitario, hay una transferencia de poder y por tanto descentralización política que, para diferenciarla del concepto aquí definido, denominaremos "descentralización política del gasto".

Descentralización administrativa sería la transferencia, a procesos administrativos subnacionales, de competencias operativas para ejecutar decisiones sobre provisión y producción de bienes públicos adoptadas en niveles superiores. La operación de tales procesos puede estar a cargo de autoridades electas o de funcionarios designados. Desde el punto de vista politológico, es evidente que la descentralización administrativa implica un fortalecimiento del poder central, lo que resulta conveniente para el caso de bienes que deben ser provistos centralmente, pero también puede contribuir a fortalecer los poderes locales, en la medida en que se induzcan soluciones cooperativas para atender sus respectivos campos de acción.

Descentralización económica sería la transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado. (p. 7)

La distribución de competencias y recursos entre el nivel central y las instancias subnacionales o locales es importante, pues con ella se define el reparto de poder político, al asignar a los distintos entes territoriales las funciones que pueden ejercer sobre determinadas materias y los recursos que se precisan para ejercerlas. En cada país, su marco jurídico (constitución, leyes, etcétera) expresa esta distribución de competencias y recursos (Furlán, 2012).

Asimismo, el mencionado reparto de competencias y recursos es, ante todo, "el resultado de un proceso político de luchas, negociaciones y acuerdos sobre la distribución del poder desde una perspectiva territorial" (Furlán, 2012, p.10).

El desarrollo del potencial que tienen las políticas públicas locales para lograr la competitividad económica y la sostenibilidad social de los territorios ha requerido y requiere procesos descentralizadores que doten a los gobiernos locales de mayores niveles de autonomía, más competencias, más recursos y que, al mismo tiempo, promuevan la democracia local y la participación ciudadana en la vida pública. (Furlán, 2012, p.18)

“Las reformas de descentralización se promueven como una medida para profundizar la democracia y mejorar el desarrollo” (IDRC, 2008, p.1). La descentralización “debe profundizarse para mejorar el nivel de satisfacción de la población con el sistema democrático y para aumentar sus logros en materia de construcción de ciudadanía, promoción de bienestar y de cohesión social” (Furlán, 2012, p.26). Un elemento sustantivo para fortalecer la democracia lo constituye la participación activa de ciudadanas y ciudadanos en los asuntos que les afectan (Furlán, 2012).

SURGIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

La mayoría de los países de la región latinoamericana, a mediados de los ochenta, tras la crisis financiera, iniciaron diversas modalidades de descentralización político-administrativa y/o sectorial desde los gobiernos centrales hacia los territorios subnacionales: departamentos, municipios, distritos, compañías, etc. (Bonder, 2013). Desde sus inicios, estos procesos de descentralización han sido “parte integral de la política de desarrollo internacional (...) El término se ha aplicado a formas muy diversas de reestructuración, lo que ha hecho difícil definir la descentralización” (Beall, 2013, p.34).

Como lo señala Cos-Montiel (2006), “pese a la existencia de distintas definiciones y caracterizaciones, en la mayoría de los casos la descentralización estuvo asociada con el modelo neoliberal predominante en los años noventa, y uno de sus rasgos básicos fue la privatización de los servicios” (p.16). “Ello generó conflictos en algunos países y localidades con comunidades indígenas y campesinas que vieron amenazado su acceso a los mismos, siendo las mujeres uno de los grupos que manifestó explícitamente sus prevenciones” (Bonder, 2013, p.16).

En la década de los noventa, conforme lo indica Beall (2013) “la fundamentación para promover la descentralización se desplazó hacia la defensa de las instituciones y la gobernabilidad a nivel local”; es decir, “el énfasis pasó de una obsesión por 'retirar al Estado' a la de 'traerlo de vuelta', pero bajo la condición de descentralizarlo” (p.36).

La descentralización ha cambiado el contexto político e institucional para promover la plenitud e igualdad de derechos de la ciudadanía. Al transferir funciones, recursos y distintos grados de autonomía política y fiscal a los gobiernos regionales, locales, o municipales, la descentralización puede abrir nuevas oportunidades para que las mujeres y los hombres participen y sean representados en los asuntos que inciden directamente en sus vidas. (IDRC, 2008, p.1)

Sin embargo, al decir de Cos-Montiel (2006), "Después de 20 años de promover, condicionar y aplicar medidas de descentralización político-administrativa hacia instancias locales, este proceso continúa siendo discontinuo e incompleto" (p.13).

LA DESCENTRALIZACIÓN EN PARAGUAY

La experiencia de Paraguay en materia de descentralización coincide con el ocaso de varios gobiernos autoritarios en América Latina ocurridos desde inicios de la década de los 80. Junto con el regreso a la democracia en 1989, diversas innovaciones institucionales dieron paso a un mayor protagonismo de los niveles subnacionales de gobierno, con autoridades democráticamente elegidas tanto a nivel de municipio como de departamento. (Letelier, 2012, p.14)

Según lo establece la Constitución Nacional en su primer artículo, "la República del Paraguay se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes". Unitario porque siguiendo la tradición constitucional implica que existe un único centro de poder dentro del territorio, y descentralizado, al ser una

modalidad de organización de los Estados precisamente unitarios que permiten la existencia de otros centros de poder territorial (departamentos, municipios) a los que se conceden ciertas competencias para la gestión de los intereses locales dentro del marco de una autonomía relativa. (Ramírez Candia, 2000, p.233)

Aun cuando la Constitución Nacional promulgada en 1992 establece una división administrativa que admite departamentos, municipios y distritos, y señala que dichos tres niveles "gozan de autonomía política, administrativa y normativa" (art. 156), en la práctica solo actúan como entidades relevantes en el marco de esta división los departamentos y los municipios, de los cuales solo estos últimos poseen un mandato preciso y una definida fuente de ingresos. (Letelier, 2012, p.14)

“En lo que a distribución de competencias se refiere, el nivel departamental posee un mandato amplio, el cual enfatiza sobremanera al papel “coordinador” del nivel intermedio de gobierno. Sus funciones están definidas en la Constitución, y en forma más específica en una Ley Orgánica (...)” (Letelier, 2012, p.15), la Ley N° 426/1994 “Que establece la Carta Orgánica del gobierno departamental”. “El nivel municipal tiene también un amplio mandato en cuanto a sus funciones, las cuales son típicamente aquellas relativas a la provisión de bienes públicos locales” (Letelier, 2012, p.15). Dichas funciones están establecidas específicamente en la Ley N° 3966/2010 “Ley Orgánica Municipal”. “Sin embargo, y no obstante el hecho de que la norma es igual para todos los municipios, la significativa disparidad de recursos entre ellos hace que solo unos pocos puedan en la práctica ejercer todas las funciones señaladas en la Ley” (Letelier, 2012, p.15).

Paraguay: Lo que dicen la Constitución y las leyes

“A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.” (Constitución Nacional, art. 156)

“El Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes.” (Ley N° 426/94, art. 1)

“Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, de conformidad al artículo 166 de la Constitución Nacional.” (Ley N° 3966/10, art. 5)

DESCENTRALIZACIÓN Y DERECHOS DE LAS MUJERES

Si bien los procesos de descentralización se han dado desde la década de los ochenta en la región, el análisis de los mismos, su complejidad y tensiones, y sobre todo su incidencia en la vida de las mujeres, es un ámbito reciente de investigación.

“El gran entusiasmo en favor de la descentralización y del fortalecimiento los gobiernos locales, se basó en la idea de cercanía de éstos con las personas a quienes el Estado debe asistir” (Beall, 2013, p.27).

Estos argumentos son utilizados frecuentemente con poca reflexión para indicar que la tendencia global hacia la descentralización de las funciones, responsabilidades y recursos públicos también es beneficiosa para las mujeres. Esta lógica argumenta que las relaciones de género que prevalecen en muchas partes del mundo siguen considerando que la esfera doméstica es responsabilidad exclusiva de las mujeres, por lo tanto, ellas tenderían a estar más preocupadas por los asuntos hogareños y locales. Es por ello, que la descentralización suele considerarse como un medio importante para aumentar la representación de las mujeres y hacer avanzar sus derechos. (Beall, 2013, p.27-28)

Actuales investigaciones realizadas indican que este conjunto de supuestos no siempre se verifica en la realidad. "La descentralización no es una panacea y no beneficia automáticamente a las mujeres y a los hombres por igual" (IDRC, 2008, p.3). Es decir, las reformas de descentralización no han sido lo suficientemente sensibles al género.

En este sentido, se han identificado varias recomendaciones a fin de que los procesos de descentralización contribuyan a la igualdad y equidad de género (IDRC, 2008):

- Vincular con las aspiraciones democráticas de las mujeres y los hombres, y responder a las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales al nivel local.
- Promover la igualdad y equidad de género en la descentralización que implica procesos políticos como lo son la defensa de intereses, negociación, trabajo en red, fortalecimiento de la base de apoyo, la movilización colectiva y el cuestionamiento por parte de los grupos de base, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales y otros.
- Abordar los marcos legales y políticos, prácticas tradicionales y obstáculos socio-estructurales, incluyendo varias formas de violencia política contra las mujeres que afectan o limitan su acceso e influencia en espacios descentralizados de gobernanza, reconociendo la prioridad de los derechos de las mujeres.
- Facilitar la participación real de las mujeres por medio de medidas especiales en organismos políticos y por medio del apoyo al desarrollo de capacidades de las mujeres y del trabajo en red.
- Proveer recursos para responder a las prioridades de las mujeres en el ámbito local y abordar asuntos de estructuras, prácticas y creencias que no promueven el empoderamiento de las mujeres.

- Los gobiernos centrales deben promover y proteger el acceso de las mujeres a la gobernanza local, asegurar la disponibilidad de recursos financieros y de otro tipo para satisfacer sus necesidades prácticas y estratégicas. Se deben crear estructuras de rendición de cuentas que permitan que las mujeres ejerzan sus derechos, en particular sus derechos a recursos productivos como agua, tierra, crédito y trabajo. Los niveles locales de gobierno también deben adoptar prácticas y mecanismos específicos para apoyar y facilitar la participación de las mujeres.
- Reconocer la importancia de los movimientos de mujeres en favor de los derechos de las mujeres, participación política y acceso a servicios, y asignar recursos para ello. Se deben movilizar las organizaciones de derechos de las mujeres, organizaciones no gubernamentales y los partidos políticos para propiciar la equidad de género por medio de la promoción/defensa de derechos, trabajo en red, fortalecimiento de asociaciones, desarrollo de capacidades y otras acciones. (p.4-5)

Por su parte, Cos-Montiel (2013) plantea que para analizar la descentralización desde una perspectiva de género en el contexto socioeconómico, cultural y político más amplio de América Latina y el Caribe, es necesario considerar por lo menos cinco de sus dimensiones:

- Analizar los modelos económicos a través de una visión feminista y de género. Una forma es analizar las políticas macroeconómicas y en particular de la política fiscal mediante iniciativas para un presupuesto de género.
- Deben ponerse en primer plano su historia y contexto para entender los significados contemporáneos dados al género en la región; pues estos significados tienen un impacto en la forma en que se asimilan las estrategias de desarrollo.
- En cuanto a la participación política, la región tiene una amplia historia de lucha de las mujeres por los derechos ciudadanos; sin embargo, esto no se ha traducido necesariamente en resultados positivos para ellas. En la región, la participación de las mujeres no se limita a las instituciones políticas formales; cuenta con uno de los movimientos feministas mejor organizados del mundo.
- En términos de políticas de igualdad de género en las políticas públicas adoptadas, se requiere mayor estudio en profundidad, particularmente en el papel de los mecanismos institucionales para la integración del género.
- Asimismo, se requiere estudiar con mayor profundidad las dimensiones de

género de la descentralización, en particular en el contexto del marco para la justicia de género. (p. 107-112)

¿CÓMO INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES?

Es fundamental que los gobiernos locales diseñen e implementen políticas y estrategias con perspectiva de género a los efectos de atender las necesidades específicas de las mujeres en los territorios. Por perspectiva de género, se entiende, “la mirada a través de la cual se identifican y analizan las diferencias en el goce de derechos basadas en el sexo biológico” (RMM, 2015, p. 7). Estas diferencias están dadas por mandatos culturales, sociales, religiosos, históricos en términos “tradicionales” y en consecuencia han condicionado el goce de derechos de uno u otro sexo, y en forma específica en detrimento de las mujeres.

“La incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas puede darse: 1. De manera transversal incorporándola en todo el diseño de las políticas y 2. Desarrollando políticas públicas específicas para abordar las desigualdades de género” (RMM, 2015, p. 7).

Conforme la *Guía para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas Municipales del Paraguay* elaborada por la Red de Mujeres Múicipes (RMM) con el apoyo del Ministerio de la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres (2015), las etapas para el diseño de las políticas públicas son:

- Identificar el problema: se realizan diagnósticos, se identifican datos de la población y sus necesidades en el municipio, las causas del problema, a quiénes afecta, por qué y cómo.
- Formular la política: pensar en las soluciones a los problemas identificados y elegir la mejor solución al menor costo.
- Legitimar la política: hacer que la política sea de cumplimiento obligatorio a través de su reconocimiento normativo en un instrumento legal (ordenanza) y/o presupuesto.
- Implementación de la política: realizar las acciones para que la política se concrete, asignando las personas que se ocuparán de desarrollarla y los recursos necesarios. Esto requiere la planificación previa del proceso de implementación identificando responsables, recursos y tiempos.
- Evaluar la política: analizar si la política sirvió o no para solucionar el problema y si tuvo los resultados esperados con procesos de evaluación externa y/o interna. (p.6)

Cuadro 1. Ejemplos de políticas municipales de género según tipología

Tipo de política	Instrumento	Ejemplo de política municipal de género	Razones por las que se consideran políticas públicas de género
Política pública regulatoria	Ordenanza o Resolución	<p>Ordenanza que establece la obligatoriedad de que las Comisiones Vecinales reconocidas por el municipio tengan conformación paritaria.</p> <p>Ordenanza que establece la obligatoriedad de que los cargos directivos de la municipalidad tengan composición paritaria.</p> <p>Resolución que establece la convocatoria a audiencias públicas para consultar sobre ordenanzas a las organizaciones ciudadanas, organizaciones de mujeres, LGBTI y otras.</p>	Apuntan a revertir las desigualdades en la participación en el poder de las mujeres a través del establecimiento de pautas para la participación igualitaria.
Políticas públicas redistributivas	Ordenanza	Ordenanza que establece fondos específicos de apoyo a proyectos económicos dirigidos por mujeres.	Están destinadas a revertir la desigualdad en la participación económica de las mujeres.
Políticas públicas distributivas	Proyecto municipal	Proyecto que establece asignaciones monetarias para contratación de cuidadores/as para personas con discapacidad dependientes.	Abordan el problema de la responsabilidad exclusiva de las mujeres en las tareas de cuidados y el problema de la violencia hacia las mujeres distribuyendo servicios.
Políticas públicas constituyentes	Resolución municipal	Proyecto que establece la instalación de una línea telefónica de respuesta rápida a denuncias de violencia hacia las mujeres. Creación de una Secretaría Municipal de Género.	Establecen una institucionalidad responsable de diseñar e implementar políticas municipales de género.

Fuente: *Guía para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas Municipales del Paraguay* elaborado por la Red de Mujeres Múncipes con el apoyo del Ministerio de la Mujer, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres. Asunción, 2015, p. 10.

EN RESUMEN...

Descentralización es...

...Transferencia de poder y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos subnacionales (departamentos), o locales (municipios). La descentralización implica transferir poder, responsabilidades y recursos que permitan cumplirlas, y se realiza según las leyes de cada país.

La descentralización facilita la gobernabilidad mediante el trabajo conjunto de las distintas instancias de gobierno, por ejemplo (municipalidades con gobernaciones), posibilita un nivel de autonomía, y el fortalecimiento de la democracia local. Los procesos de descentralización necesitan ser profundizados para fortalecer la participación y la construcción de ciudadanía.

Tipos de descentralización (Finot, 1999)

- Política: Es la transferencia de decisiones del gobierno central a los gobiernos subnacionales, de las competencias para decidir sobre el gasto público de esa comunidad territorial.
- Administrativa: Es la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, para ejecutar decisiones sobre el gasto público adoptadas en niveles gubernamentales superiores.
- Económica: Es la “transferencia de decisiones sobre asignación de factores para la producción de bienes públicos a mecanismos de mercado” (p. 7).

La descentralización en América Latina y Paraguay

En América Latina, la descentralización aparece a mediados de los '80, encuadrada en las políticas de desarrollo internacional, y relacionada con el modelo neoliberal de privatización. En los '90, se la vinculó más bien con la gobernabilidad a nivel local. Si bien es cierto que la descentralización puede ser una ventana de oportunidades de participación más directa y cercana en asuntos que conciernen a las y los ciudadanos, luego de décadas, el proceso es incompleto.

En Paraguay la descentralización coincide con la caída del gobierno dictatorial. La Constitución Nacional establece las competencias de esta distribución de poder, sin embargo es imprecisa con relación a los departamentos. Respecto a los municipios sí posee mandatos precisos y define su fuente de ingresos. La falta de recursos no permite que eso se cumpla tal como se establece.

Descentralización y derechos de las mujeres

La importancia de la descentralización ha sido relacionada con la posibilidad de participación ciudadana más directa, y de que la ciudadanía se sienta parte del proceso de gobierno. También se ha vinculado con la posibilidad de que la gente tenga más cerca los servicios que el Estado (a través de sus gobiernos subnacionales) debe proporcionar.

Por el tradicional rol doméstico de las mujeres, se la ha vinculado más a los procesos de descentralización, por referirse al ámbito local, el más cercano al hogar. También se ha concebido a la descentralización como una posibilidad de aumentar el acceso de las mujeres a puestos de decisión. Sin embargo los procesos de descentralización han demostrado no incorporar debidamente la perspectiva de género.

Algunas recomendaciones para que la descentralización contribuya a la igualdad y equidad de género son:

- Realizar los procesos de descentralización teniendo en cuenta las necesidades políticas, sociales, económicas y culturales de las mujeres en el ámbito local.
- Promover el trabajo en red, la negociación, las movilizaciones colectivas, el fortalecimiento de grupos de base para la defensa de intereses de género en el ámbito local.
- Analizar la legislación, las prácticas y las barreras institucionales que generan violencia contra las mujeres o limitan su acceso a la toma de decisiones.
- Promover desde el gobierno central el acceso de las mujeres a los puestos de decisión en el ámbito local, y al agua, tierra, trabajo, créditos.

¿Cómo incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas locales?

Los gobiernos locales deben diseñar e implementar políticas y estrategias con perspectiva de género para responder a las necesidades específicas de las mujeres en los territorios.

En las políticas públicas se puede incorporar la perspectiva de género de manera transversal, en todo su diseño, o a través de políticas públicas específicas (RMM, 2015).



Participación de las mujeres

Desde el inicio del proceso de democratización en los países de América Latina y el Caribe, se han producido reformas políticas para el conjunto de la población. Todas ellas son relevantes para la participación de las mujeres (...). Las reformas políticas más importantes (...) han dotado a los países de instrumentos que posibilitan a las mujeres luchar por su inclusión política. La orientación de estas reformas (...) ha apuntado fundamentalmente a instalar el concepto de igualdad política, a establecer mecanismos obligatorios de inclusión de mujeres en espacios de poder público y a crear instituciones que se ocupen específicamente de sus reivindicaciones. (Bareiro et al., 2007, p.1)

Si hubiese vigencia plena del Estado de Derecho, posiblemente sería más que suficiente con la consagración de los principios de igualdad y no discriminación. Sin embargo, la lección histórica es que no alcanza únicamente con declaraciones, por lo que algunas constituciones, a propuesta del movimiento de mujeres, han asegurado también la promoción y/o garantía de igualdad real o de oportunidades entre hombres y mujeres, y/o la obligación del Estado de remover obstáculos que impiden su efectividad. (Bareiro et al., 2007, p.2)

“Posterior a la obtención universal del derecho a decidir quién gobierna, muchas de las reformas se han focalizado en el derecho a gobernar de las mujeres. En este

sentido, la orientación actual apunta a la democracia paritaria” (Bareiro et al., 2007, p.1) en América Latina. Según Sierra (2007), citado por Bareiro et al. (2013) la democracia paritaria no busca

sólo una correlación de géneros en los órganos de representación, sino también una re-conceptualización de las responsabilidades de hombres y mujeres -en el ámbito público y en el privado-, para que las mujeres se conviertan en actores políticos con capacidad de intervención y negociación.(p.66)

PARTICIPACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

El proceso de descentralización de los gobiernos locales ha abierto nuevos espacios de participación política de las mujeres,

procesos que se han llevado a cabo como parte de las reformas del Estado privilegiaron el espacio local para la implementación de políticas sociales. Las instituciones públicas, cada vez más frecuentemente, llaman a las mujeres a participar. Son convocadas en su calidad de vecinas, con discursos que aluden, a menudo, a la solidaridad y la democracia. Respondiendo a estos llamados, las mujeres contribuyen en la implementación de acciones programáticas y/o en la detección y diagnóstico de problemas a nivel local. Más allá de la intencionalidad de quienes promueven esta participación, en los hechos estas actividades suelen transformarse en un traslado de costos de las instituciones a las mujeres, del Estado a la sociedad civil. Contribuyen, sin duda, a aumentar la eficacia y eficiencia de los programas, pero escasamente a la democratización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.(Fassler, 2007, p.389)

Por otro lado, Fassler y Vitale (2003) citadas en Fassler (2007) aportan que:

La participación de las mujeres a nivel local tampoco ha implicado, por sí misma, la incorporación de la perspectiva de género en los programas ni en las políticas de las instituciones. Esas decisiones se toman a otro nivel y obedecen a lineamientos políticos e institucionales más generales. Permear las instituciones para que se hagan cargo e implementen efectivamente políticas sociales con perspectiva de género y democratizen su accionar internamente y en relación a la población implica cambios institucionales profundos que sólo pueden habilitarse si se dispone de una fuerte voluntad política y los recursos para hacerlo.(p.389)

Asimismo, siendo el municipio la instancia de representación y gobierno más próxima a la ciudadanía, vinculada a los asuntos de la vida cotidiana, paradójicamente no ha facilitado el acceso de las mujeres a los cargos de representación municipal. Los gobiernos locales latinoamericanos carecen de

pluralidad de género, puesto que son mayoritariamente encabezados por hombres. No se identifica una correlación positiva entre mayor cercanía y mayor participación de las mujeres en los cargos de representación y dirección. Por ello, el principio de proximidad que legitima específicamente al gobierno local, no funciona como principio que favorece la equidad de género. (Massolo, 2007, p.47)

Por otro lado, como lo señala Beall (2013) “el ámbito local es también el ámbito más próximo a los prejuicios de la gente y a la posibilidad de una reacción adversa contra las mujeres que participan” (p.29).

Sin embargo, más allá del impacto limitado de la participación de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía activa y en la democratización de las instituciones, las evaluaciones de diversas experiencias de participación local señalan que estas promueven la autoestima y son un espacio de empoderamiento valorado positivamente por las mujeres. La participación de las mujeres a nivel local es una experiencia necesaria para avanzar en la construcción de una identidad propia, en la medida en que fortalece a las mujeres como personas y las legitima como actores sociales.

Para incidir efectivamente en las políticas públicas y participar en las decisiones, las mujeres tienen que posicionarse como actores sociales y políticos en todos los ámbitos de la sociedad. Los cambios propuestos suelen tener costos muy importantes para las mujeres a nivel personal, familiar y social. A estas dificultades que para las mujeres establecen las relaciones patriarcales, se suma la *resistencia al cambio* de los hombres, de reconocer, transformar y democratizar la posición de superioridad tanto en los espacios privados como públicos. (Fassler, 2007, p.389)

Así como en el ámbito doméstico, la cultura patriarcal está presente en todas las dimensiones del espacio público, con distintos grados de visibilidad: normas discriminatorias -como el salario mínimo de las trabajadoras domésticas en Paraguay-, prácticas de los partidos políticos que continúan ubicando a las mujeres en lugares en los que tienen pocas posibilidades de resultar electas, o políticas públicas que carecen de perspectiva de género.

La participación social y política de las mujeres, al decir de Fassler, (2007) debe enfocarse hacia el logro del ejercicio pleno de ciudadanía de las mismas, fortalecerlas como sujetos autónomos con capacidad de diálogo con actores sociales y políticos, desarrollar y llevar adelante acciones de cambio, de transformación de la sociedad que contribuyan a ampliar la democracia y atender los problemas que las afectan como colectivo humano.

Es importante destacar que el art. 12 de la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010, en materia de desarrollo humano y social, determina:

- a. la planificación, elaboración y ejecución de proyectos municipales de desarrollo humano y social, de atención de sectores vulnerables y de promoción de la equidad de género;
- b. la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura social necesaria en el municipio, incluyendo la dotación del equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, administrando y supervisando su uso para la adecuada prestación del servicio de atención a la mujer, a la niñez y adolescencia, a la tercera edad y a los sectores vulnerables en general;
- c. la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables;
- d. la implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad;
- e. la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

A lo largo de las últimas décadas se han abierto algunas vías hacia la igualdad de género. El trabajo sostenido de las mujeres a nivel nacional e internacional ha producido avances en la conciencia social respecto de la situación de discriminación de las mujeres y mayor sensibilidad frente a algunos problemas que las aquejan. Existe un amplio reconocimiento de formas específicas de violencia que afectan a las mujeres, especialmente en sus hogares causada por sus parejas (...) Además se ha avanzado en un mayor reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, aunque en el tratamiento de esta materia todavía predominan miradas tradicionales muy alejadas de los enfoques de derechos y de igualdad de género. (Fassler, 2007, p.390)

Asimismo, las mujeres organizadas están presionando por acciones afirmativas que les permitan romper la discriminación para ocupar cargos de elección popular y de mayor responsabilidad en el Estado. El accionar de las mujeres está permitiendo aumentar el conocimiento, promover la generación de valores igualitarios, la creación de normas y leyes que legitimen los derechos humanos de las mujeres y la implementación de políticas sociales que habiliten y promuevan la equidad. (Fassler, 2007, p.391)

“A lo mejor nada sea tan importante hoy en la economía política del desarrollo como que se reconozca debidamente la participación y el liderazgo en el territorio político, económico y social de las mujeres. Se trata de un aspecto muy importante del desarrollo como libertad”.

“Desarrollo y libertad”, Amartya Sen

Al decir de Fassler, la participación social y política de las mujeres sigue siendo analizada como un elemento clave en la construcción de la equidad de género y la profundización de la democracia.

La participación social para las mujeres puede ser un camino de desarrollo personal y colectivo muy importante, siempre y cuando se respeten y promuevan la pluralidad de intereses, la diversidad de identidades y la autonomía, fundamentos de una cultura democrática. Mucho camino falta aún por recorrer para que mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos en equidad contribuyendo y potenciando su propio desarrollo y el de la sociedad. (Fassler, 2007, p.391)

REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES: PRINCIPALES DIFICULTADES

El derecho a la representación política, entendida como “el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten sobre los temas y los intereses que son comunes” (Woldenberg, 2000: 1099), ha estado en el centro mismo de los debates sobre la democracia desde el nacimiento de las ideas que las sustentan. También la cuestión de la representación política de las mujeres ha formado parte de estos debates, tanto en términos del derecho a elegir a quienes se ubicarán en los órganos de discusión y decisión del gobierno, como a ser electas en tal carácter y a participar en las definiciones colectivas. (Bareiro et al., 2007, p.6)

Aun cuando las mujeres han avanzado en su participación en la vida política y pública, persisten importantes brechas en el goce y ejercicio pleno -en igualdad y sin ningún tipo de discriminación- de sus derechos políticos. Los procesos electorales evidencian una participación creciente de mujeres tanto en la composición de los padrones partidarios como en el ejercicio del voto. Sin embargo tanto su representación política como su acceso a cargos de decisión en puestos de designación de la administración pública, en el sector privado o en la academia permanecen bajos.

Esta realidad contrasta con su indudable capacidad como líderes y agentes de cambio, y su derecho a participar por igual en la gobernanza democrática. Las mujeres se enfrentan a dos tipos de obstáculos a la hora de participar en la vida política. Las barreras estructurales creadas por leyes e instituciones discriminatorias que siguen limitando las opciones que tienen las mujeres para votar o presentarse a elecciones. Las brechas relativas a las capacidades implican

que las mujeres tienen menor probabilidad que los hombres de contar con la educación, los contactos y los recursos necesarios para convertirse en líderes eficaces¹.

Existen otros factores estructurales limitantes para el ejercicio de la ciudadanía política de las mujeres:

Tal como lo señala Jardim (2004:275), esta ciudadanía política “está muy relacionada con la posibilidad de superar dos condiciones directamente vinculadas con los derechos civiles y sociales: la violencia doméstica y el acoso sexual por un lado, y las condiciones particulares de pobreza y los derechos reproductivos por el otro”; y agrega que la democracia debe asegurar el conjunto de derechos, para que las mujeres puedan vivir su ciudadanía política en las mismas condiciones que los hombres. (Bareiro et al., 2013, p.65)

Otros obstáculos son la violencia y el acoso político, la falta de financiamiento a candidaturas de mujeres, la falta de espacios y de redes de mujeres que fortalezcan el desarrollo de sus liderazgos.

El derecho a elegir y ser elegida²

Las elecciones constituyen una forma importante de participación ciudadana, ya que permiten que cada ciudadano y ciudadana exprese su opción, dirimiendo las decisiones mediante una mayoría. Por eso, la garantía de competencia en el proceso es uno de los desafíos de la democratización. (Bareiro, Soto y Soto, 2007, p.3)

Superadas algunas de las barreras formales para el ejercicio de derechos políticos, las mujeres fueron accediendo a espacios de representación, pero tan solo como “mujeres muestra”, es decir, como excepciones en medio de una absoluta superioridad masculina en los lugares de poder. Si bien esta situación se mantiene hasta la actualidad (...), en las dos últimas décadas del siglo XX resurgió y cobró fuerzas el debate sobre la representación, esta vez focalizado en la necesidad de incorporar a las mujeres como plenas participantes de las decisiones políticas, a través de su inclusión como electoras y candidatas. (Bareiro et al., 2007, p.8)

(...) la falta de acceso a espacios de poder y representación no se debe a limitaciones en la calidad cívica de las mujeres en Latinoamérica y el Caribe,

¹ ONU Mujeres. Liderazgo y participación política. Disponible en <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation>

² Los contenidos de este apartado están extraídos de Bareiro, L.; Soto, C. y Soto, L. (2007). *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*. Washington D.C.: BID, y de Bareiro et al. (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*. CIM/OEA, IDEA Internacional.

quienes en condiciones de paridad con los hombres, cumplen con los requisitos para ser votantes y participar en las decisiones electorales.

El problema comienza con las candidaturas políticas. En efecto, los datos existentes muestran que es en el proceso de selección y presentación de postulaciones que se inicia la exclusión. (...) Al respecto, Matland señala que la nominación dentro de las agrupaciones políticas es quizás la etapa crucial para lograr que las mujeres lleguen al Parlamento y que los sistemas de selección basados en reglas que incluyen garantías a la representación femenina son los más favorables. Mientras tanto, los casos más difíciles para las mujeres son aquellos donde la decisión de las candidaturas se encuentra bajo el control de los líderes partidarios, generalmente hombres (1998: 67-72). (Bareiro et al., 2007, p.13-14)

En la mayoría de los países latinoamericanos las mujeres tendrán serios problemas para usar reglas que puedan favorecerlas en el acceso a las candidaturas políticas. Además, debe considerarse que incluso cuando haya internas partidarias, existe un momento clave en que la selección de pre-candidaturas es potestad de la/s persona/s que lideran las diversas corrientes internas. De no mediar mecanismos que garanticen la selección de mujeres, en ese momento empieza el proceso de la exclusión femenina.

Si una mujer logra superar el obstáculo de la selección como candidata, llega el momento de enfrentar el proceso de votación, cuyos resultados nuevamente se ven influidos por factores diversos, entre ellos, el sistema electoral utilizado (...) y la existencia o no de mecanismos que favorezcan la participación femenina. En este punto, resulta claro que entre la candidatura y la elección como representante, los hombres mejoran su participación proporcional y las mujeres disminuyen su presencia. Ello se debería, por una parte, a que éstas se ubican en lugares con pocas expectativas de elegibilidad cuando se trata de sistemas de listas cerradas y, por otra, al efecto de la selección de las y los electores. Por lo tanto, una eventual mejora en la inclusión femenina en los espacios de representación deberá considerar reformas que afecten a estos dos momentos del proceso de elección. Por otra parte, también existe la necesidad de pensar en los procesos de designación, en las dificultades de acceso planteadas en ellos, y en los mecanismos que podrían garantizar el acceso de mujeres a estos espacios de decisión. (Bareiro et al., 2007, p.14)

En este marco, cabe mencionar que "las cuotas para mujeres incluidas en el sistema electoral de varios países de América Latina, han jugado un rol fundamental para la aceleración de los cambios en su representación política" (Bareiro et al., 2013, p.24).

Luego de dos décadas de aplicación de cuotas, hay un balance positivo pero también lecciones aprendidas para garantizar el objetivo de incrementar la representación de las mujeres. Entre ellas, se destacan: la necesaria compatibilidad con el sistema electoral; mandatos de ubicación en puestos que permitan la elegibilidad de las mujeres (en caso del uso de listas cerradas y bloqueadas); su obligatoriedad y la existencia de sanciones contundentes (como la no inscripción de la lista) para los partidos que incumplan; y un Estado de Derecho que permita obtener garantías, si las normas no son cumplidas por los actores políticos. (Bareiro et al., 2013, p.64)

Frente a ello, el replanteamiento para superar la exclusión política de las mujeres se vincula con la **paridad**:

Para romper el 'círculo de la exclusión política' que muestran las cifras -en el que la igualdad es la excepción más que la regla-, la democracia para y desde las mujeres se viene repensando desde una perspectiva paritaria, como una estrategia integral que pretende reparar los déficits de universalidad e igualdad de las democracias representativas y también como un principio democrático general. (Bareiro et al., 2013, p.66)

Barreras existentes dentro de las nucleaciones partidarias³

Con relación a las barreras para la participación de las mujeres dentro de sus agrupaciones políticas, Bareiro et al. (2007) indican que

Al interior de los partidos políticos es posible encontrar dos grupos de factores que se convierten en obstáculos para la plena inclusión de las mujeres. Por una parte, los *relacionados con sus prácticas habituales*. El grado de institucionalidad y el estilo de financiamiento juegan aquí un papel fundamental. En efecto, la poca institucionalidad de las organizaciones políticas, así como la falta de financiamiento interno de las candidaturas y de transparencia en su costeo son consideradas "normales". Estas prácticas, entre otras, constituyen frenos a la presencia de las mujeres en la política, sobre todo, a sus posibilidades de acceso a los espacios de poder internos.

Por otra parte, se pueden reconocer *factores relacionados con la cultura política prevaleciente en los partidos*, que también constituyen obstáculos al acceso de las mujeres al poder político. La ausencia de formación de integrantes de los partidos en valores, conceptos e ideología; la falta de análisis políticos serios y permanentes; la imposibilidad de asumir posiciones de ruptura con los supuestos culturales predominantes en las sociedades; la internalización de

³ Los contenidos de este apartado están extraídos de Bareiro, L.; Soto, C. y Soto, L. (2007). *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*. Washington D.C.: BID, y de Bareiro et al. (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*. CIM/OEA, IDEA Internacional.

ciertas suposiciones asumidas como verdaderas, tales como que “a las mujeres no se las vota” y otras, son elementos que impregnan los ámbitos políticos. Estos obstáculos culturales, relacionados con los pensamientos que imperan en las sociedades son, indudablemente, los más difíciles de vencer (...). (Bareiro et al., 2007, p. 14)

Atendiendo a que las agrupaciones políticas todavía ejercen un “control de entrada” en la formulación de la agenda prioritaria para la toma de decisiones públicas y reclutan al personal político para los puestos de representación y para los cargos de la administración, (...) es clave la “democratización” de estas organizaciones, que se niegan deliberadamente a derribar en sus filas las barreras de las costumbres y las prácticas de la cultura patriarcal, limitando las oportunidades de las mujeres. (Bareiro et al., 2013, p.68)

Falta de institucionalidad

Una práctica habitual al interior de los partidos políticos es la falta de institucionalidad. Si bien se cuenta con estructuras de supuesto funcionamiento permanente en documentos y estatutos, no están habituados a consolidarlas ni a convertirlas en instancias de funcionamiento periódico. Las estructuras institucionales no asumen, en consecuencia, el carácter de espacios de debate, análisis y toma de decisiones. Lo que la práctica política determina es la existencia de grupos de personas, con frecuencia congregadas alrededor de un caudillo, que están en contacto más frecuente, manejan información importante y privilegiada, y toman las decisiones. En ocasiones, para dar una apariencia de formalidad a esas decisiones, se las deriva a instancias institucionales que operan como legitimadoras y no decisorias.

Esta práctica, usual y conocida, es incluso valorada por los/as integrantes de los partidos políticos quienes, en lugar de combatirla o denunciarla, aspiran a acceder a estos “primeros anillos” extra-institucionales de poder. El acceso a estos grupos de decisión requiere de una presencia permanente en las cercanías de quienes ejercen los principales liderazgos, la cual se consigue a través del contacto habitual en reuniones sociales, en actividades post-institucionales, en bares o en los espacios en los que ya se encuentran insertadas las personas con poder, como son los parlamentos. (Bareiro et al., 2007, p.15)

Estos constituyen obstáculos difíciles de superar para las mujeres, “debido a que estos ámbitos no son frecuentados, en general, por las mujeres por desarrollarse en horarios difíciles o por exclusiones explícitas” (Bareiro et al., 2007, p.15).

Es decir que si bien las mujeres cuentan con una masa crítica en la sociedad civil, no llegan a formar una “masa crítica” en aquellos espacios donde se toman las principales decisiones en la vida de los partidos o en la administración pública. (Bareiro et al., 2013, p.68)

Financiamiento político

El manejo del financiamiento político es otro factor que obstaculiza la presencia de mujeres en los espacios de decisión política, en particular en los países en los cuales las dirigencias y candidaturas son escogidas mediante votación directa de los afiliados (Bareiro et al., 2007).

Si bien en la mayor parte de los países de la región existe financiamiento público de los partidos políticos, no se extiende a los grupos internos de los mismos. En consecuencia, deben acudir a financiamiento externo para sostener las candidaturas al interior de los partidos. Este es el punto en el que las mujeres se encuentran en desventaja, pues cuentan con menos recursos económicos personales y el apoyo a sus candidaturas, al parecer, continúa siendo resistido.

En este contexto, la ausencia de financiamiento interno de las campañas electorales se convierte en un factor de desigualdad para las mujeres. La obligatoriedad de otorgar fondos a las candidaturas internas con recursos partidarios en igualdad de condiciones y los incentivos de financiamiento público a la promoción de postulaciones de mujeres podrían ser medidas que apunten a modificar esta situación.

Por otra parte, la falta de transparencia en el financiamiento de las campañas internas y en el manejo de fondos de los partidos también afecta directamente a las mujeres. Ciertamente, los recursos económicos son manejados de forma discrecional por los grupos de poder internos de los partidos, quienes además apoyan a sus integrantes más destacados que son, en general, hombres. (Bareiro et al., 2007, p.16)

Es imperativo brindar iguales condiciones de competencia a quienes contienden en un contexto de campañas electorales, cada vez más mediáticas, personalizadas, profesionalizadas y de costos exagerados para quienes no cuenten con recursos económicos suficientes. La regulación del financiamiento de la política ha cobrado especial importancia en la región en los últimos años, por los riesgos que su ausencia puede entrañar para la democracia. (Bareiro et al., 2013, p.70)

Cualquier reforma que pretenda realizarse vinculada con el peso crucial del financiamiento en las posibilidades de elección de las mujeres, deberá tener en cuenta el contexto institucional de cada país. Uno de los factores fundamentales a analizar siempre es el sistema electoral y particularmente la forma de postulación de candidaturas. (p.72)

Sistemas de ideas excluyentes para la participación política de las mujeres⁴

Los sistemas de ideas, pensamientos, actitudes y comportamientos que construimos en tanto integrantes de sociedades componen el marco que orienta las actitudes de los grupos humanos. A nivel político, esas ideas definen los apoyos a propuestas transformadoras y desafiantes, como es la lucha de las mujeres por su acceso a los espacios de poder. Son estos pensamientos, sobre todo, los que saturan los ambientes políticos, en general estrechos y faltos de contenidos, los que deben ser transformados para que exista posibilidad de apoyo en los partidos al acceso de las mujeres al poder público.

(...) la idea comúnmente aceptada de que la política se reduce a ganar elecciones, propicia el limitado debate interno o la ausencia del mismo al interior de las organizaciones partidarias, lo que conlleva la imposibilidad de ampliar el horizonte conceptual de sus integrantes. En consecuencia, se quedan en las ideas que sustentan la exclusión, entre las cuales resultan importantes de analizar el concepto restringido de democracia, la retórica de poder que se maneja en los partidos políticos y la aceptación como verdades de frases hechas que sólo reproducen pensamientos dominantes con el fin de consolidarlos en el imaginario público. (Bareiro et al., 2007, p.17)

Entre las ideas que excluyen se pueden mencionar las siguientes: "a las mujeres no se las vota" y "las mujeres no votan a las mujeres" (Bareiro et al., 2007).

En relación con la primera frase mencionada,

El pensamiento predominante de quienes hacen política considera que la población no es proclive a votar por mujeres. Por eso, cuando se deben incluir mujeres en las listas, según opiniones recogidas, esto lleva a escoger a las que ya tienen difusión pública previa y que, en general, pertenecen a los ámbitos del espectáculo. Se asume así que el voto hacia ellas no depende de la idoneidad o de la militancia política, sino de otros factores." (Bareiro et al., 2007, p.18)

Con respecto a la segunda frase, las autoras plantean que la investigación de Soto, Bareiro y Soto (2003),

⁴ Los contenidos de este apartado están extraídos de Bareiro, L.; Soto, C. y Soto, L. (2007). *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*. Washington D.C.: BID, y de Bareiro et al. (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*. CIM/OEA, IDEA Internacional.

desmitifica este pensamiento bastante extendido, afirmando que *“la desagregación por grupos poblacionales muestra que las mujeres y la población joven son las que mayor apertura tienen a votar por mujeres; se identifica un mayor apoyo de mujeres que de hombres al liderazgo femenino”* (Ibíd: 41). (Bareiro et al., 2007, p. 18)

Igualmente, es importante considerar que en Paraguay no se han implementado las urnas sexadas, es decir, urnas diferenciadas para el voto de mujeres y hombres. Esta clase de métodos ayudaría a estudiar el comportamiento y/o preferencias electorales de mujeres y hombres a la hora de votar (Bareiro et al., 2007).

Democracia en su concepto restringido dentro de los partidos políticos⁵

La democracia como régimen político requiere de la participación y representación de los intereses de toda la ciudadanía, y este derecho a la participación tiene en los principios de **igualdad** y **no discriminación**, a las ideas centrales de la democracia. Por lo tanto, cuando se habla de un régimen democrático, se alude a la igualdad de derechos y oportunidades, a la inclusión de las voces e intereses de todas las personas sin ningún tipo de distinción. En ese marco, *“La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para acceder al poder político es un desafío”* (Bareiro et al., 2007, p.17). Las mujeres conforman la mitad de la comunidad política, por lo que están investidas de los mismos derechos que los hombres.

Los partidos políticos deberían considerar las barreras que excluyen a las mujeres de los espacios de deliberación y decisión política como un desafío a ser asumido para la construcción de una democracia sustantiva. Sin embargo, *“La visión que existe hoy sobre los partidos políticos en las sociedades latinoamericanas lleva a pensar que, en efecto, estas organizaciones no son favorables al debate ni están abiertas a nuevas ideas”* (Bareiro et al., 2007, p. 17).

Sierra (2007), citado por Bareiro et al. (2013), señala que *“Si la igualdad de género -y aún más la democracia paritaria- continúan siendo conceptos ajenos para los partidos, permitiendo que la exclusión guíe sus criterios de funcionamiento y acción política seguirán deslegitimándose como instrumentos de progreso democrático”* (p. 69).

Por lo tanto, es necesario que las y los integrantes de los partidos políticos *“entiendan su importancia en la obtención de una sociedad diversa, inclusiva y justa”* (Bareiro et al., 2007, p. 17).

⁵ Los contenidos de este apartado están extraídos de Bareiro, L.; Soto, C. y Soto, L. (2007). *La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina*. Washington D.C.: BID, y de Bareiro et al. (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*. CIM/OEA, IDEA Internacional.

Dicha comprensión sólo puede lograrse cuando las organizaciones partidarias son capaces de promover el análisis, la discusión y el pensamiento crítico de sus miembros. Cuando eso no existe, es difícil que se comprenda la importancia para la democracia de un concepto como la igualdad y, en consecuencia, que se asuman posiciones de apoyo a la inclusión de las mujeres en la política. (Bareiro et al., 2007. P. 17)

La democracia necesita a las mujeres para preservar su autenticidad y las mujeres necesitan la democracia para cambiar los sistemas y las leyes que le impiden a las sociedades en su conjunto, lograr la igualdad⁶.

EN RESUMEN...

Participación de las mujeres

Las reformas políticas en los países de América Latina y el Caribe han buscado fomentar la participación protagónica de las mujeres a través de mecanismos de inclusión política en cargos de decisión, instituciones que atiendan sus reivindicaciones, reconceptualización de su rol en las sociedades, incorporación en las constituciones nacionales de los principios de igualdad entre hombres y mujeres, y no discriminación. En América Latina, en los últimos años, se puso el foco en la democracia paritaria.

La participación social y política de las mujeres permite la profundización de la democracia.

Participación en el ámbito local

La descentralización del poder hacia los gobiernos locales abrió un espacio nuevo de participación política de las mujeres. Sin embargo, la realidad ha mostrado que los procesos de descentralización no son garantía de mayor participación política o ejercicio del poder para las mismas. En muchos casos, las instituciones locales no elaboran sus políticas públicas desde una perspectiva de género, lo cual aún es un desafío. Sí se ha constatado que la participación femenina en el ámbito local promueve su autoestima e identidad, y fortalece su estatus de actores sociales.

La dificultad de protagonismo político de las mujeres tiene relación con la cultura patriarcal, la cual mantiene resistencias para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y en las prácticas, donde se cree falsamente que existe un "enfoque

⁶ ONU. Las mujeres y la democracia. Temas mundiales. Disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/women.shtml>

neutral”, pero en la práctica, este enfoque excluye o invisibiliza los problemas que afectan a las mujeres: mayores índices de analfabetismo, altos índices de violencia, mayores índices de pobreza, etc.

Las mujeres organizadas alcanzaron numerosos logros en relación a la igualdad de género. Estos se vinculan con acciones afirmativas como las cuotas de participación política en los partidos, la instalación en la agenda pública de la problemática de la violencia de género, el reconocimiento al derecho a la lactancia materna, etc. Sin embargo, estos logros son parciales porque en todos ellos aún hay mucho camino por andar.

Representación política de las mujeres: principales dificultades

- a. *Acceso a las candidaturas políticas.* La exclusión femenina en este ámbito empieza cuando no hay mecanismos que garanticen la selección de mujeres para las pre-candidaturas y las candidaturas.
- b. *Ubicación en las listas.* Generalmente las mujeres se ubican en lugares con pocas posibilidades de elegibilidad, sobre todo en sistemas de listas cerradas y bloqueadas.
- c. *Obstáculos al interior de los partidos políticos.* Las principales barreras a superar son: la baja institucionalidad de los mismos, la falta de transparencia en el financiamiento, y de financiamiento de las candidaturas de mujeres, además de la cultura política, caracterizada en muchos casos por la baja formación política, por los prejuicios en torno al poder de convocatoria de las mujeres para el voto, por la resistencia a romper con los mandatos de la cultura patriarcal.
- d. *Las relaciones sociales de género* que ubican a las mujeres en un grado de inferioridad y subestimación.



Derechos políticos de las mujeres: marco normativo

Los derechos de las mujeres se encuentran garantizados constitucionalmente y en instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay, entre los que se destacan la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), Ley N° 1215/86, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de Belém do Pará, Ley N° 605/95, así como en la legislación nacional.

En los siguientes apartados se presenta, en general, el marco jurídico internacional y nacional relacionado con los derechos de las mujeres, en particular los referentes a la participación política de las mismas.

CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución Nacional establece el principio de igualdad en dignidad y derechos entre todos los habitantes de la República (art. 46), y específicamente se refiere a la igualdad entre el hombre y la mujer en materia de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (art. 48). En este último artículo, el Estado se obliga a promover las condiciones y crear los mecanismos adecuados

para que la igualdad “sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”. Otro artículo constitucional (art. 117) dispone la igualdad de derechos para participar en asuntos públicos de todos los ciudadanos, y específicamente se refiere a la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas.

Constitución de la República del Paraguay

Artículo 46. De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Artículo 48. De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Artículo 117. De los derechos políticos. Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Otros artículos constitucionales también se refieren a los derechos de las mujeres, por ejemplo, el artículo 60 se ocupa de la protección frente a la violencia; el artículo 61 alude a la planificación familiar y la seguridad materno infantil; el artículo 89 aborda el derecho al trabajo de las mujeres, brindando especial protección a la maternidad y estableciendo la prohibición constitucional de despedir a mujeres durante el embarazo y mientras duren los descansos por maternidad. El artículo 115 también hace referencia a la mujer campesina, en especial aquella cabeza de familia.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

El Estado paraguayo se ha incorporado a dos sistemas de protección: el Sistema Universal de Derechos Humanos también conocido como el sistema de las Naciones Unidas, y el Sistema Regional de Derechos Humanos, el de la Organización de Estados Americanos,

OEA. Así, el Estado ha firmado y ratificado importantes compromisos internacionales que en virtud del artículo 137 de la Constitución Nacional se han incorporado al ordenamiento jurídico nacional en el orden de prelación siguiente:



Si bien esta es la disposición clásica del ordenamiento jurídico nacional, el artículo 142 de la Constitución Nacional señala que los tratados internacionales de derechos humanos no podrán ser denunciados, es decir, no se podrá renunciar a ellos, sino sólo por el procedimiento que rige para la enmienda constitucional. Esto quiere decir, que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de una mayor jerarquía que otros tratados internacionales, como podrían ser acuerdos comerciales, de frontera, de tránsito, de cooperación, etc.

Los tratados internacionales gozan de fuerza vinculante, ya que el Estado se ha obligado voluntariamente a cumplirlos y los ha ratificado mediante una ley interna en su carácter soberano. Por lo tanto, una vez que el Estado incorpora a su normativa nacional un tratado internacional, es importante adecuar las leyes, normativas, aplicación jurídica (jurisprudencia) al mismo.

Respecto a la normativa internacional en materia de igualdad en la participación social y política entre hombres y mujeres, en el Sistema Universal de Derechos Humanos se encuentran:

La **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948. Reconoce en su artículo 21 que (1) “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”; (2) “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”; (3) “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.”

La **Convención sobre los derechos políticos de las mujeres**, de 1952. Reconoce que (art.1) “las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones”; (art.2) “las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna”; (art.3) “las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones que los hombres, sin discriminación.”

El **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**, de 1966. Reconoce en el artículo 25 que “todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades; (a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión y la voluntad de los electores; (c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.” (ONU Mujeres, 2014, p.20)

La **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, de 1979. Ratificada en Paraguay por la Ley N°1215/86 constituye el principal instrumento en el ámbito de las Naciones Unidas para promover y garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Esta Convención es un tratado internacional adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el fin de proteger y promover el respeto a los derechos de las mujeres. Define claramente lo que constituye un acto de discriminación y establece un exhaustivo programa de trabajo para alcanzar la igualdad de género. Reconoce que, como resultado de la discriminación histórica, las mujeres no se encuentran en igualdad de condiciones frente a los hombres y, por ende, algunas leyes que formalmente promueven la igualdad

pueden producir mayor desigualdad para algunas de ellas. Por ello, la CEDAW se basa en el concepto de igualdad sustantiva, que se enfoca en los resultados e impactos materiales de las leyes y políticas de género. Se trata de uno de los instrumentos internacionales por excelencia en la promoción de las políticas públicas de equidad de género. (ONU Mujeres, 2014, p.20-21)

Principales artículos de la CEDAW sobre la igualdad en la participación política de las mujeres

- “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación (...)” (art. 4).
- “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, y en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: (a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; (b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; (c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país” (art. 7).
- “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.” (art. 8).
- “Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales.
- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a. Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; (...) f. Participar en todas las actividades comunitarias; (...)” (art. 14).

La Convención exige a los gobiernos que incorporen la definición de igualdad sustantiva de la CEDAW en su marco jurídico y que, en consecuencia, revisen sus cuerpos legales y constituciones de manera exhaustiva para garantizar que el marco jurídico en su conjunto respalde la igualdad de género. De hecho, los gobiernos son responsables del impacto de todas las leyes y deben supervisar su cumplimiento para velar por que las mujeres no sufran ningún tipo de discriminación. (ONU Mujeres, 2014, p.21)

Para dar seguimiento al cumplimiento de la Convención, se creó el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW)**, y se establece como mecanismos de supervisión que los Estados remitan de manera periódica informes nacionales al Comité CEDAW respecto al cumplimiento de la Convención. De esta forma, el Comité emite recomendaciones específicas a los Estados luego del examen a los informes periódicos, en donde también puede participar la sociedad civil, en los llamados informes alternativos o "informes sombra". El Comité CEDAW también emite Recomendaciones Generales que tienen objeto profundizar en algunos aspectos de la Convención. Al respecto, las Recomendaciones Generales 23 y 25 se enfocan específicamente en la participación política de las mujeres y en mecanismos para acelerar el logro de la igualdad sustantiva⁷.

En 1999 se aprobó un Protocolo Facultativo de la CEDAW. Mediante este protocolo se pueden realizar denuncias individuales por violaciones graves y/o sistemáticas a la Convención por parte de un Estado, a los efectos de que el Comité inicie una investigación y dicte recomendaciones al Estado sobre casos concretos.

Algunas recomendaciones de órganos de tratados al Paraguay

Posterior a la revisión del sexto informe de Paraguay en el 2011, el Comité CEDAW realizó una serie de recomendaciones al Estado paraguayo. Entre los principales motivos de preocupación y recomendaciones menciona:

"El Comité recomienda al Estado parte que adopte nuevas medidas para extender la aceptación de medidas especiales de carácter temporal y su aplicación general, de conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y con la Recomendación general N° 25 (2004) del Comité, como parte de la estrategia necesaria para acelerar la consecución de la igualdad sustantiva de la mujer, en particular de las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos, en todas las esferas de la vida como la salud, la educación y el empleo.

⁷ Pueden consultarse todas las recomendaciones generales emitidas por el Comité CEDAW en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2011, núm. 17.(CEDAW/C/PRY/CO/6)

"El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Lleve a cabo campañas de concienciación sobre la importancia de la participación de la mujer en la vida política y pública, especialmente en las zonas rurales;
- b) Aumente la representación de la mujer en la vida política y pública, incluso a nivel internacional;
- c) Examine la aplicación de medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el artículo 4, párrafo 1, de la Convención y con sus Recomendaciones generales N° 25 (2004) y N° 23 (1997), y
- d) Incluya en la aplicación de esas medidas el establecimiento de objetivos con calendarios para alcanzarlos y de cuotas más altas, a fin de aumentar la representación política de la mujer.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2011, núm. 25.(CEDAW/C/PRY/CO/6)

Por su parte el Comité de Derechos Humanos en el 2013, entre sus recomendaciones al Estado paraguayo ha señalado: "El Estado parte debe redoblar sus esfuerzos para eliminar los estereotipos de género sobre el papel y las responsabilidades de los hombres y de las mujeres en la familia y en la sociedad, y llevar adelante campañas de sensibilización al efecto. Asimismo, el Estado debe adoptar las medidas especiales temporales que sean necesarias para incrementar la participación de las mujeres en la vida política y pública, así como en el sector privado."

Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107° período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013). Comité de Derechos Humanos, numeral 10 (CCPR/C/PRY/CO/3).

A los tratados internacionales se suman otros instrumentos que los Estados Parte de Naciones Unidas adoptan, como los compromisos políticos emanados de Asambleas Generales o conferencias mundiales, los cuales gozan de alto impacto y responsabilidad política. Uno de estos instrumentos ha sido la

Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción, que, entre otras acciones, apela a los gobiernos a adoptar medidas de acción para garantizar un equilibrio en la representación de hombres y mujeres en cargos públicos. Las posteriores revisiones de Beijing +5, +10, +15 y +20 han avanzado en introducir medidas que incorporen políticas públicas con equidad de género para aumentar la participación de las mujeres en política. (ONU Mujeres, 2014, p.22)

En noviembre de 2015, la Asamblea General adoptó los **Objetivos del Desarrollo Sostenible** (ODS) con la meta de alcanzarlos en 2030. El Objetivo N° 5 es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Algunas de las metas de este objetivo son: “Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública” y “Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles”.

En el ámbito del **Sistema Regional de Derechos Humanos**, también existen un conjunto de instrumentos adoptados, entre los que se destacan:

- **Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer** (1948). “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo” (art. 1).
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica** (1969). Incluye disposiciones de no discriminación por razón de sexo, entre otras, y de igualdad de las mujeres. Los derechos políticos incluidos en este instrumento están pensados para garantizar la participación ciudadana en la democracia. Los principales derechos políticos son a la igualdad ante la ley; a la no discriminación; a elegir autoridades mediante el voto universal, igual y secreto; a ser elegidos/as en esas elecciones; a participar en la dirección de asuntos públicos; a acceder a la función pública y a gozar de los derechos civiles y políticos garantizados en ese instrumento.
- La **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)**, de 1994. Señala en su artículo 4 que “toda mujer tiene (j) el derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.
- La **Carta Democrática Interamericana**, de 2001. Establece la eliminación de toda forma de discriminación (art.9). En su artículo 28 hace referencia a la promoción plena e igualitaria de las mujeres en las estructuras políticas. (ONU Mujeres, 2014, p.24)

En el sistema interamericano o regional, también existen instancias creadas para monitorear el cumplimiento de estos instrumentos. Algunos de ellos son la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)** y la **Corte Interamericana de Derechos**

Humanos (Corte IDH), ante los cuales se tramitan casos individuales por violaciones de derechos humanos, entre los que se destacan en materia de participación política de las mujeres los casos María Merciadri vs. Argentina y el asunto Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú (ONU Mujeres, 2015).

Igualmente, en el ámbito regional se encuentra la **Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)**. Fue la primera organización multilateral de mujeres,

(...) siendo hoy el principal foro hemisférico por los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Es decir, esta Comisión vincula los compromisos adquiridos a nivel internacional sobre los derechos humanos de las mujeres con la política pública efectiva a nivel de los Estados Miembros de la OEA, con el fin de apoyar la plena ciudadanía política, económica y social de las mujeres. (ONU Mujeres, 2014, p.24)

En el ámbito regional (pero en este caso de Naciones Unidas) también se han asumido importantes compromisos políticos entre los Estados en materia de igualdad de género, entre los que se encuentran las *Conferencias Regionales de la mujer para América Latina y el Caribe*. En la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, se adoptó el **Consenso de Quito** (2007). Entre sus principales ejes se encuentran los aspectos referidos a paridad y cuidados. En el Consenso se reconoce que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y los Estados se comprometen a

adoptar las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas. (Consenso de Quito, párr.25, inc.ii).

En la misma línea le siguen el Consenso de Brasilia en 2010, el Consenso de Montevideo en 2013 y el Consenso de Santo Domingo también 2013.

A nivel subregional, se cuenta con la **Reunión de Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM) del Mercado Común del Sur, MERCOSUR**, la cual ha adoptado directrices de género y declaraciones importantes que incorporarán la importancia de la participación paritaria de mujer en órganos de decisión.

LEGISLACIÓN NACIONAL

El **Código Electoral (Ley N° 834/96)** incorpora una de las denominadas medidas especiales de carácter temporal o cuotas (art. 32), es decir, una medida que tiene por objetivo acelerar el logro de la igualdad mediante la incorporación de una cuota mínima de 20% de mujeres en las listas internas de los partidos políticos.

Código Electoral paraguayo

Artículo 32. La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberán ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político, y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones:

r) Los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.

A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciadora de listas queda en libertad de fijar la precedencia.

Los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con éstas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos.

Por su parte, la **Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3966/2010)** contiene disposiciones referentes a la participación ciudadana y la no discriminación. En el artículo 12, plantea diferentes funciones:

- En materia de salud, higiene y salubridad: la elaboración de planes municipales de salud conforme a las necesidades de la población del municipio, teniendo en cuenta el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica (inc. f)
- En materia de educación, cultura y deporte: la elaboración de planes municipales de educación, tomando en cuenta las necesidades educativas de la población del municipio, y considerando el enfoque de igualdad de oportunidades, de equidad de género, de no discriminación y de diversidad étnica (inc. b)
- En materia de desarrollo humano y social, la ley establece -entre otras- las siguientes funciones municipales:

- La participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer, de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables (inc. c);
- La implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad (inc. d).

Asimismo, en el Título Tercero “De la Participación Ciudadana”, la mencionada ley orgánica establece disposiciones generales sobre la promoción de la participación ciudadana y de la libertad de expresión. Además hace mención al acceso a la información pública, las audiencias públicas, y la participación ciudadana en las sesiones plenarias de las Juntas Municipales.

Por otra parte y por primera vez se reconoce, a través de la **Ley de protección integral para mujeres contra toda forma de violencia (Ley N° 5777/16)**, la violencia política contra las mujeres como una forma de violencia específica que se dirige contra las mismas y que inhibe o dilata su participación plena en asuntos públicos. A partir de esta normativa, se crea la obligación del Estado de generar políticas públicas para prevenirla, disminuirla y eliminarla. El inciso h) del artículo 6 de la ley define la violencia política como “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”.

La **Ley de Políticas Públicas para mujeres rurales (Ley N° 5446/15)** establece que se deben “Propiciar espacios y fortalecer los ya existentes para la participación activa de las mujeres y de sus organizaciones en la toma de decisiones de las comisiones de fomento, juntas vecinales de saneamiento de agua potable y cualquier otra instancia comunitaria” (art. 11). Igualmente se establece la obligación de dar participación protagónica a las mujeres en la validación de especies y variedades de semillas (art. 7). El Capítulo VII está destinado específicamente a fortalecer la participación, liderazgo y empoderamiento de las mujeres rurales a partir de su participación en espacios de organización de la sociedad civil, en la formulación y agenda de políticas públicas municipales, entre otros.

Por último, en el Congreso Nacional se encuentra en estudio el Proyecto de Ley de Paridad Democrática por medio del cual se pretende que las listas de los partidos políticos, los cargos de designación y la contratación del funcionariado público sean paritarias, es decir, con participación equilibrada e igual de mujeres y hombres.

EN RESUMEN...

Derechos políticos de las mujeres: marco normativo

En Paraguay los derechos de las mujeres están garantizados por la Constitución Nacional, y por los instrumentos internacionales ratificados por el país, y diversas normativas nacionales. Entre los instrumentos internacionales se destaca en términos de participación política de las mujeres, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Instrumentos internacionales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948
- Convención sobre los derechos políticos de las mujeres de 1952
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979
- Protocolo Facultativo de la CEDAW de 1999
- Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción de 1995
- Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS)
- Resolución 1325 sobre Mujeres, paz y seguridad, de 2000, adoptada por el Consejo de Seguridad
- Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica (1969)
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), de 1994
- Carta Democrática Interamericana de 2001

Las *Conferencias Regionales de la Mujer en América Latina y el Caribe* han contribuido a lograr avances normativos muy significativos, que se han plasmado en los llamados Consensos:

- X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, o Consenso de Quito (2007)
- XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, o Consenso de Brasilia (2010).
- Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2013; adoptó el Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo (2013)

- XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2013), Consenso de Santo Domingo

Instancias internacionales de monitoreo

- Órganos de tratados de Naciones Unidas, entre los que se destaca el Comité CEDAW
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)
- Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)

A nivel del Cono Sur, se cuenta con la Reunión de Altas Autoridades de la Mujer del Mercosur (RMAAM).

Marco normativo nacional

- Constitución Nacional
- Código Electoral (Ley N° 834/96)
- Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3966/10)
- Ley de protección integral para mujeres contra toda forma de violencia (Ley N° 5777/16)
- Ley de Políticas Públicas para mujeres rurales (Ley N° 5446/15)

En el Congreso Nacional se encuentra en estudio el Proyecto de Ley de Paridad Democrática.

Referencias

- Bareiro, Line (2000). El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana, publicado como "The State, women and politics throughout Latin American history", en About women's powers and wisdom. Montevideo: REPEM/DAWN. Traducción propia.
- Bareiro, L.; Baksh, R.; Celiberti, L.; Chiarotti, S.; Falú, A.; Guzmán, V.; Henríquez, N.; Jenson, J.; Llanos, B.; Mones, B.; Rainero, L.; Rodríguez, C.; Segovia, O.; Soto, L.; Vargas, V. y Vassell, L. (2013). La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas. CIM/OEA, IDEA Internacional.
- Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Clyde; y Soto, Lilian (2004). Sistemas electorales y representación femenina en América Latina. Serie Mujer y Desarrollo 54. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bareiro, Line; Soto, Clyde; y Soto, Lilian (2007). La Inclusión de las Mujeres en los Procesos de Reforma Política en América Latina. Washington D.C.: BID.
- Beall, Jo (2013). Descentralización, derechos de las mujeres y desarrollo. En Bonder, Gloria (comp.) (2013). Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina. 1º edición. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Bonder, Gloria (comp.) (2013). Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina. 1º edición. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Bonder, Gloria y Rosenfeld, Mónica (2011). Incidencias de la descentralización en el ejercicio de los derechos de las mujeres. Aportes para la construcción de un campo de conocimientos y políticas. En el marco de Iniciativa "Descentralización y Derechos Humanos de las Mujeres en América Latina" (IDRC - PRIGEPP - FLACSO

Argentina). Disponible en:

https://issuu.com/catunescomujer.org/docs/pb_academicos

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasilia, 13 al 16 de julio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; y Secretaría de Política para las Mujeres (Brasil).
- Cos-Montiel, Francisco (2013). Descentralización y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe. En Bonder, Gloria (comp.) (2013). Ejercicio de los derechos y participación de las mujeres en los espacios locales: Promesas y realidades de la descentralización en América Latina. 1º edición. Buenos Aires: Flacso Argentina.
- Fassler, Clara (2007). Desarrollo y participación política de las mujeres, en: Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo (comp.). Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Disponible en:
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/22Fassler.pdf
- Finot, Iván (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina. Revista del CLAD. Reforma y Democracia. No. 15. Caracas. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/015-octubre-1999/elementos-para-una-reorientacion-de-las-politicas-de-descentralizacion-y-participacion-en-america-latina-1/view>
- Fassler, C. y Vitale, A. (2003). Plan de igualdad de oportunidades y derechos de la ciudad de Montevideo. Participación: miradas desde sus implementadores. Montevideo, mimeo.
- Fraser, Nancy (1997). Iustitia interrupta, reflexiones críticas desde la condición postsocialista. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Furlán, José Luis (2012). Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en Iberoamérica. Serie Estudios N° 1. Córdoba, Argentina: Centro Latinoamericano de Estudios Locales.

- International Development Research Centre, IDRC (2008). Descentralización, poder local y derechos de la mujer. Tendencias mundiales en participación, representación y acceso a servicios públicos. Recomendaciones para los responsables de las políticas públicas emanadas de la Conferencia Internacional, Ciudad de México, 2008. Ottawa: IDRC/CRDI, UNHABITAT, UNDP.
- Letelier, Leonardo (2012). Una visión integrada de la descentralización de los servicios básicos en América Latina: Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, el Paraguay y el Perú. Santiago de Chile: CEPAL.
- Litvack, J.; Ahmad, J.; Bird, R. (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington DC: World Bank. Disponible en: https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=bVKUhf8rowC&oi=fnd&pg=PR5&ots=YXz1otlFS&sig=nRaeKLxXE7QZjjsKBLDQVRrh4iQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
- Massolo, A. (2007). Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Santo Domingo: UN-INSTRAW
- Montaña, Sonia (2007). Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe. Manual de capacitación. Santiago de Chile: CEPAL.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. Las mujeres y la democracia. Temas mundiales. Disponible en: <http://www.un.org/es/globalissues/democracy/women.shtml>
- ONU Mujeres (2014). Empoderamiento Político de las Mujeres: Marco Para Una Acción Estratégica. Guía Estratégica. América Latina y el Caribe 2014-2017. Ciudad de Panamá: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres (2015). La hora de avanzar. Asunción: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). Diagnóstico. La participación política electoral de las mujeres en Paraguay. Asunción: ONU Mujeres/PNUD.

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. ¿Qué es la descentralización? Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-y2006s/y2006s05.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2011), El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, O E A / S e r . L / V / I I . D i s p o n i b l e e n : <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>
- Ramírez Candía, M. (2000) . Derecho constitucional paraguayo. Tomo I. Asunción
- Red de Mujeres Múncipes, RMM (2015). Guía para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas Municipales del Paraguay. Asunción: Ministerio de la Mujer, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres.



La participación social y política de las mujeres debe enfocarse hacia el logro del ejercicio pleno de ciudadanía de las mismas, fortalecerlas como sujetos autónomos con capacidad de diálogo con actores sociales y políticos, desarrollar y llevar adelante acciones de cambio, de transformación de la sociedad que contribuyan a ampliar la democracia y atender los problemas que las afectan como colectivo humano (Fassler, 2007).