

DECIDIRSE A DECIDIR: ¿CÓMO SE PROMUEVE LA LEGISLACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO EN PARAGUAY?

DECIDING TO DECIDE: HOW SENSITIVE LEGISLATION PROMOTES GENDER IN PARAGUAY?

Enviado: 15/03/2016

Aceptado: 20/04/2016

*Sarah Patricia Cerna Villagra*¹

Resumen

La democracia paraguaya trajo consigo múltiples desafíos en cuanto a la representación política, uno de ellos, el de las mujeres en las instancias de decisión política, en este sentido, el objetivo de este trabajo es identificar cómo ha evolucionado la incorporación de un mayor número de mujeres en el congreso (representación descriptiva) y de las agendas femeninas y de género en el ámbito legislativo (representación sustantiva) en Paraguay desde 2003 hasta 2015. Para ello, esta investigación presenta datos empíricos respecto a la conformación por género y partido de las legislaturas estudiadas, las iniciativas legislativas presentadas por las congresistas, así como todas las propuestas de ley sensibles al género y los factores sociales, políticos e institucionales que inciden en la aprobación de este tipo de leyes. La hipótesis planteada sostiene que las iniciativas sensibles al género son resultado de alianzas multipartidistas de derecha que atienden más a reclamos que son potenciados en los medios de comunicación masiva y no tanto, a programas políticos definidos.

Palabras clave

Representación descriptiva - representación sustantiva - legislación sensible al género.

1 Candidata a Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca. Becaria del CONACYT, México. Miembro del Programa Nacional de Incentivos a los Investigadores del CONACY, Paraguay como Candidata a Investigadora. Máster en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Contacto: sacervi@hotmail.com

Abstract

Paraguayan democracy brought many challenges in terms of political representation, one of them, the women in instances of political decision in this regard, the objective of this work is to identify how it has evolved to incorporate a larger number of women in congress (descriptive representation) and women's agendas and gender in the legislative sphere (substantive representation) in Paraguay from 2003 to 2015. To this end, this research presents empirical data regarding gender and party forming legislatures studied, legislative initiatives by the Congress and all bills and gender sensitive social, political and institutional factors affecting the adoption of such laws. The hypothesis holds that gender sensitive initiatives are the result of multiparty right alliances serving more claims are potentiated in the mass media rather, a defined political programs.

Keywords

Descriptive representation - substantive representation - gender-sensitive legislation.

1. Introducción

La democracia paraguaya ha demostrado algunos avances en cuanto a representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, a pesar de ello, queda mucho camino por recorrer para la plena participación de las mujeres en cargos de elección popular y de decisión política, así como también en la incorporación de los intereses de las mujeres y de temas de género en la agenda política, en la legislación y en las políticas públicas de este país sudamericano.

Este trabajo tiene como objetivo establecer cómo ha evolucionado la incorporación de un mayor número de mujeres en el congreso (representación descriptiva) y de las agendas femeninas y de género en el ámbito legislativo (representación sustantiva) en Paraguay desde 2003 hasta 2015. En ese sentido, aún son escasos, por no decir, nulos los estudios sobre la producción legislativa del congreso de este país, a pesar de ello, hay más investigaciones respecto a la representación descriptiva de las mujeres paraguayas que respecto a la representación sustantiva. Un ejemplo de lo anterior son las investigaciones realizadas por el Centro de Documentación y Estudios y por Oficina de las Naciones Unidas en este país sobre la participación política y electoral de las mujeres paraguayas. Ante este vacío teórico y empírico, en el caso paraguayo, esta investigación pretende brindar luces respecto a la representación sustantiva de las mujeres en el congreso de este país.

En su informe sobre participación política y electoral de las mujeres paraguayas, la Oficina de ONU Mujeres en dicho país señala que si bien la era democrática iniciada en 1989 significó un punto de inflexión respecto a la organización de grupos de mujeres que incidieron en la agenda política de manera insertar los intereses de mujeres en ella, como por ejemplo, la Red de Mujeres del Paraguay, así como también el Parlamento Mujer y la Red de Mujeres Municipales, aún es importante señalar que existen actitudes reticentes y de rechazo al interior de los partidos políticos y del propio congreso a abordar asuntos de género y de derechos de las mujeres.

Un ejemplo claro de la afirmación anterior es el caso de la iniciativa de ley sobre salud sexual, reproductiva y materno perinatal presentada por el Senador Carlos Filizzola, la cual causó un número importante de manifestaciones a favor y en contra, tanto al interior del Congreso como en la sociedad civil, debido a los temas que aborda en ella. Por una parte, varias organizaciones de mujeres y grupos feministas se manifestaron para exigir al Estado que apruebe la mencionada ley para dar respuestas a las altas tasas de mortalidad materna y al contagio o transmisión de enfermedades a causa de las relaciones sexuales sin protección (PPN, 2009), mientras que por el otro lado, grupos religiosos y de laicos reclamaron que la ley no sea aprobada porque “deja lagunas” sobre

la salud reproductiva al no dejar claro cuáles serán los servicios sanitarios que este concepto implica (ABC Color, 2013), así como también para estos grupos ligado a la iglesia católica y para los propios senadores que debatieron al respecto, la interpretación que tuvieron sobre la propuesta de ley es que ésta buscaba legalizar el aborto a través de las “píldoras del día después”. Este proyecto de ley ha quedado paralizado desde el año 2008 en varias comisiones legislativas debido al tema polémico que representa tanto para la ciudadanía como para los propios legisladores.

El informe de ONU Mujeres Paraguay es claro respecto a la poca incidencia de las mujeres electas en ambas cámaras legislativas en torno a temas de género y derechos de las mujeres, lo cual se debe a que las mujeres electas representan otros intereses que no solo los propios de su género, sino intereses político partidarios, familiares, regionales o económicos, así como también al hecho de que muchas mujeres que llegan a ocupar curules en el congreso están escasamente imbuidas en temas de género y a su vez los comités de género de sus institutos políticos tienen baja o nula incidencia en la agenda política.

Por su parte, en el trabajo sobre Partidos Políticos y participación de las mujeres en Paraguay, Soto Badauí (2015) se cuestiona si es posible que los institutos políticos paraguayos se conviertan en impulsores y no en obstaculizadores de la igualdad sustantiva de las mujeres y ante ello, reflexiona sobre la necesidad de promover de secretarías de género al interior de los mismos, así como también, el establecimiento de la paridad en los estatutos, tanto para cargos internos como de representación, además de fortalecer los mecanismos de financiamiento a las candidaturas femeninas y el trabajo cultural en torno a valores como la transparencia y la igualdad.

En esta línea, a continuación, se presentan los principales conceptos y el marco teórico utilizado en esta investigación.

2. Aproximaciones teóricas

Como en esta investigación se estudia la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres paraguayas entre 2003 y 2015, se toma la propuesta teórica de Pitkin (1985) quien denomina a la representación descriptiva como “política de la presencia” a la representación formal y se refiere a la cantidad de personas y a las características que presentan tras ser electos por la ciudadanía, en tanto sean grupos con especificidades concretas, tales como: mujeres, pueblos originarios, otras minorías étnicas, minorías sexuales, entre otros. Para esta autora la representación descriptiva según la propuesta teórica guarda relación con el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos políticos (Martínez & Garrido, 2013) y la segunda, la repre-

sentación sustantiva, hace referencia a la introducción de temáticas específicas dentro de las agendas legislativas por parte de los dirigentes políticos. Otras autoras como Franceschet y Piscopo (2008) señalan que la representación descriptiva es el proceso donde las mujeres al tener una presencia mayor en el Poder Legislativo pueden cambiar la agenda legislativa en sus países.

Por su parte, la representación sustantiva hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. A esta dimensión de la representación, Martínez y Garrido (2013) la denominan “la política de la diferencia”, para referirse al debate acerca de si el incremento de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo ha implicado alguna diferencia o el aumento de legislaciones y políticas públicas en torno a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género (Martínez & Garrido, 2010).

En este sentido, Lois y Alonso (2014) señalan que la representación sustantiva nos remite a la idea de que las mujeres representen a sus propios intereses en mayor medida que los hombres. Lo anterior, aseguran las autoras, guarda relación con la idea de que los cambios en la composición de los congresos han impactado en el funcionamiento y en la actividad parlamentaria. Al respecto, los estudios realizados por Lovenduski y Norris (2003) sostienen que las mujeres podrían representar mejor a sus congéneres porque han experimentado como ellas experiencias similares en el ámbito político, educativo, social, laboral e incluso familiar y con ello mantienen posturas diferenciadas respecto a sus pares hombres en cuestiones como la defensa de valores o prioridades políticas en temas como las políticas de cuidado o los servicios sociales (Lois & Alonso, 2014). Relacionado al concepto de representación sustantiva en la literatura hay investigaciones que se han especializado en estudiar este tipo de representación, pero específicamente relacionado con las mujeres, que se denomina representación sustantiva de las mujeres (RSM) y es precisamente, en esta línea de investigación en la que este trabajo se encuadra.

En cuanto a la representación sustantiva de las mujeres, Rodríguez Gustá y Madera (s/f: 2) apuntan que en la literatura sobre género y política existen dos conceptualizaciones distintas en torno a la representación sustantiva de las mujeres, a saber: 1) como un proceso de articulación y *advocacy* en torno a temas e intereses de mujeres y; 2) como resultado concreto y tangible de un proceso cuyos resultados son leyes y políticas públicas para las mujeres.

Por su parte, Franceschet y Piscopo (2008) plantean que la representación sustantiva es el resultado de un proceso legislativo que culmina con el éxito de las diputadas para que las iniciativas en temas de género y sobre los derechos de las mujeres sean aprobadas en los congresos nacionales. En este sentido, para estas autoras, la representación sustantiva guarda relación con la promo-

ción de los intereses de las mujeres.

3. Estrategia metodológica

Este estudio es empírico descriptivo y empírico explicativo, para ello, se utiliza una metodología cualitativa que permite explicar los factores que inciden en la aprobación o el rechazo de las iniciativas sensibles al género en Paraguay y el análisis se realiza con el programa QCA.

En esta investigación la variable dependiente son las propuestas legislativas sensibles al género presentadas por las legisladoras en las legislaturas 2003-2008; 2008-2013 y 2013-2015 en Paraguay, con un énfasis en aquellas que lograron convertirse en leyes por la aprobación del pleno de la Cámara o las que fueron rechazadas por el mismo órgano. Las propuestas sensibles al género se definen como aquellas que según Rodríguez Gustá (2008) se identifican con cuatro categorías de políticas sensibles al género en la literatura especializada, ellas son: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género y; 4) las políticas de transversalización de género. En esta investigación se utiliza esta clasificación para estudiar todas las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras mexicanas y paraguayas cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva o transversalización de género y se constituyan en acciones afirmativas para ellas.

La hipótesis central de este trabajo propone que existen tres dimensiones –institucionales, políticas y sociales– para entender el éxito o fracaso de las iniciativas sensibles al género. Con base en ello, es posible establecer que la capacidad de construir amplias coaliciones multipartidistas de derecha, así como también la difusión de esta agenda en los medios de comunicación favorecen la tramitación exitosa de las propuestas legislativas sensibles al género en Paraguay.

4. La representación descriptiva en Paraguay

Desde su implementación en el año 1996, las cuotas de género no han aumentado del 20%, lo cual ha incidido en el escaso número de congresistas paraguayas en ambas cámaras legislativas. Un ejemplo de lo anterior es que en la legislatura actual (2013-2018) el porcentaje de diputadas apenas alcanza al 15% y de senadoras tan solo al 17,7%. Respecto a lo anterior, Soto Badaui (2015) sostiene que las cuotas de género establecidas en 1996, en la actualidad ya no son funcionales para lograr el aumento de la participación política de las mujeres paraguayas, debido a las siguientes razones: 1) son muy bajas ya que

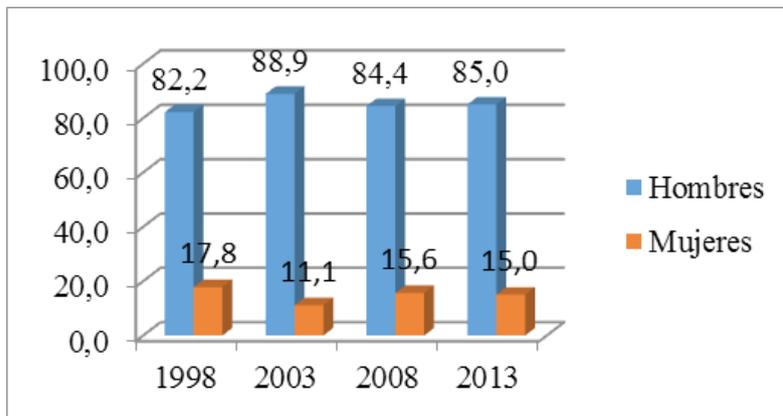
solo alcanzan al 20%; 2) son inferiores a las cuotas que los propios partidos han establecido; 3) han sido utilizados como “techos” y no como “pisos” respecto a la igualdad de género al interior de los partidos políticos y; 4) dejan fuera a las mujeres a medidas que éstas avanzan en el camino electoral.

A manera de comprender la escasa repercusión de las cuotas en Paraguay, a continuación, se brindan datos empíricos en torno a la representación descriptiva de las mujeres en este país.

4.1. Evolución de la participación de las mujeres en los cargos de elección popular desde la aplicación de las cuotas de género

Las cuotas de género al interior de los partidos se empezaron a aplicar desde las elecciones de 1998 tras las modificaciones al Código Electoral realizadas en el año 1996. La cuota que se estableció fue de 30/70. Desde su implementación, las cuotas han generado un impacto poco significativo en la composición por género de las cámaras de diputados y senadores, ya que la misma alcanza al 20% pero hasta las últimas elecciones del 2013 en ninguna cámara el porcentaje de mujeres ha alcanzado esa cifra, como se puede observar en el Gráfico 1 donde se presenta la evolución de la composición de la cámara de diputados por sexo. En el gráfico destaca que en la primera legislatura que se implementaron las cuotas de género las mujeres solo alcanzaron 17,8% de cargos como diputadas, luego en las siguientes el porcentaje de mujeres bajó a 11% y finalmente se mantuvo en 15% en las últimas dos elecciones.

Gráfico N° 1: Evolución de la composición femenina en la Cámara de Diputados en Paraguay (% desde 1998 a 2013)

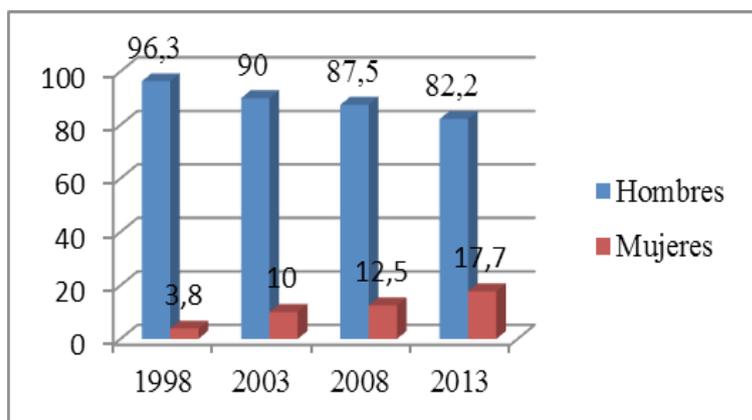


Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIR-PELA Salamanca (2013) y TSJE (2014).

Como el Gráfico 1 lo muestra, la representación descriptiva en términos de Pitkin ([1985]1976) resulta baja en la Cámara de Diputados paraguaya, oscilando entre 11% y 18% de mujeres diputadas para los años estudiados (1998-2013). El año 1998 ha sido el más alto en cuanto a la participación de mujeres diputadas en la legislatura y el año 2003 ha tenido el porcentaje más bajo del periodo estudiado.

Respecto a la composición en la Cámara de Senadores, la evolución ha sido ascendente desde el año 1998 con un porcentaje de 3,8 pasando a 10% en 2003, luego a 12,5% en 2008 hasta alcanzar su punto más alto con 17,7% de mujeres senadoras en la legislatura vigente, ver Gráfico 2.

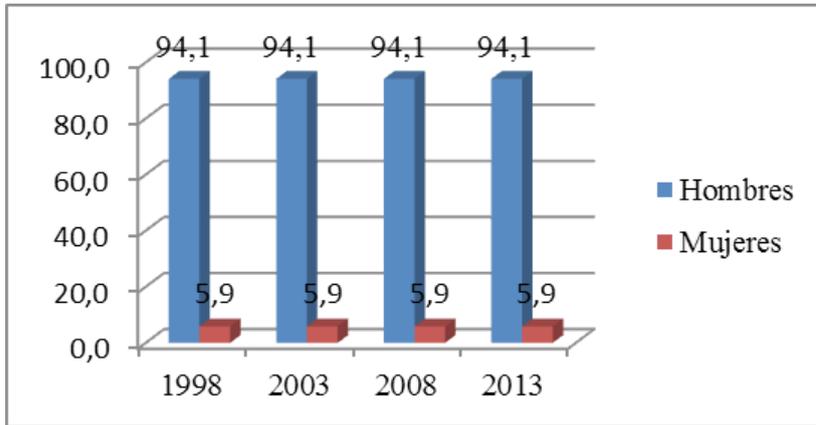
Gráfico N° 2: Evolución en la composición de la Cámara de Senadores de Paraguay (% desde 1998-2013)



Fuente: *Elaboración propia con base en datos de OIR-PELA Salamanca (2013) y TSJE (2014).*

En lo que concierne a las gobernaciones de los 17 departamentos, desde el año 1998 hasta 2013, el número de gobernadoras no ha aumentado en el periodo estudiado. En todos los periodos solo una gobernadora ha ocupado ese cargo frente a una mayoría de 16 gobernadores en todo el territorio nacional (ver Gráfico 3).

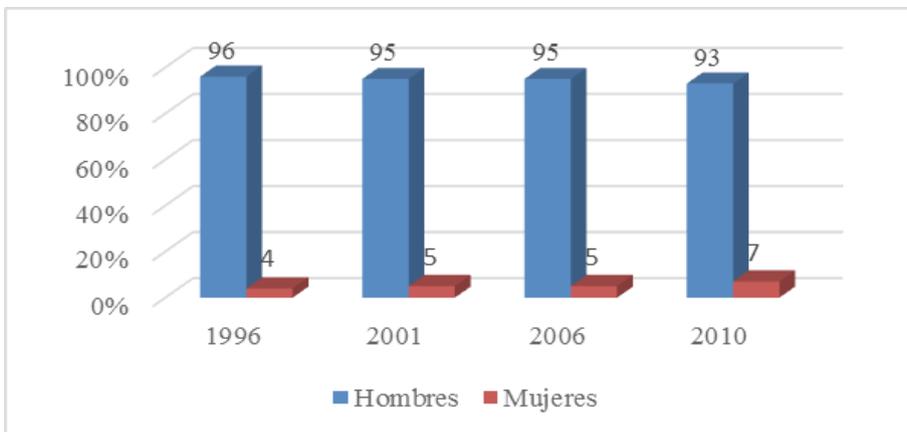
Gráfico N° 3: Relación porcentual de gobernadores según su sexo (1998-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OIR-PELA Salamanca (2013) y TSJE (2014).

Finalmente, en cuanto al poder local, el Gráfico 4 muestra la relación porcentual entre los Intendentes e Intendentas Municipales entre 1996 y 2010. En este gráfico destaca el aumento en la participación política a nivel local ha sido mínima, desde 4% hasta 7% en los 14 años estudiados.

Gráfico N° 4: Relación porcentual de intendentes municipales según su sexo (1996-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Corvalán (2013) y TSJE (2014).

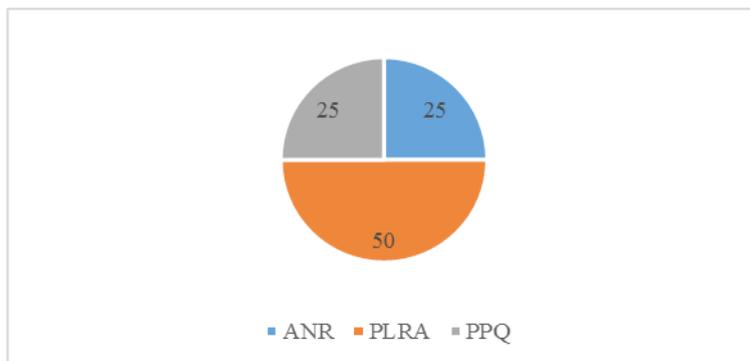
Los cuatro gráficos muestran el escaso número de cargos de elección popular obtenidos por las mujeres paraguayas, como resultado de las asimetrías existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso al poder político. Entre las principales barreras institucionales y culturales que limitan la participación de las mujeres en la política se encuentran: 1) las cuotas de género (bajas en el caso paraguayo ya que solo alcanzan al 20% de las listas internas de los partidos); 2) los diferentes elementos de los sistemas electorales (el tamaño del distrito, la posición de mandato (Archenti y Tula, 2007; Bareiro, 2007; Freidenberg, 2014); 3) las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echaury, 2009); la financiación a las campañas políticas (Ferreira Rubio, 2009). Entre las barreras socioculturales se hallan: 1) la conceptualización que la sociedad tenga respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009); 2) los mandatos de género (Fernández Poncela, 2008) y; 3) los costos de sus carreras políticas (Cerna Villagra, 2014).

De manera breve se puede señalar que en el caso paraguayo, la escasa representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en Paraguay puede explicarse a través de los siguientes factores: 1) un sistema de partidos conservador; 2) la escasa participación política de las mujeres en instancias de decisión en los partidos tradicionales y en los puestos de elección popular; 3) una mayoría de partidos políticos hacia la derecha del espectro político; 4) un electorado mayoritariamente conservador que se identifica con valores católicos y tradicionalistas y; 5) las escasas ofertas políticas con perspectiva de género (Cerna Villagra, 2015). No obstante, a pesar de lo anterior, la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres ha aumentado en Paraguay desde los inicios de la democracia hasta el año 2015, como se verá a continuación.

4.2. La representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas estudiadas

En la primera legislatura estudiada en este trabajo, en el Gráfico 5 se presenta la distribución porcentual de mujeres en ella, donde solo 8 mujeres fueron electas de un total de 80 legisladores. Como se puede observar en el Gráfico destaca el Partido Liberal Radical Auténtico con la mitad de las legisladoras electas, seguido por la ANR y el Partido Patria Querida ambos con 25%.

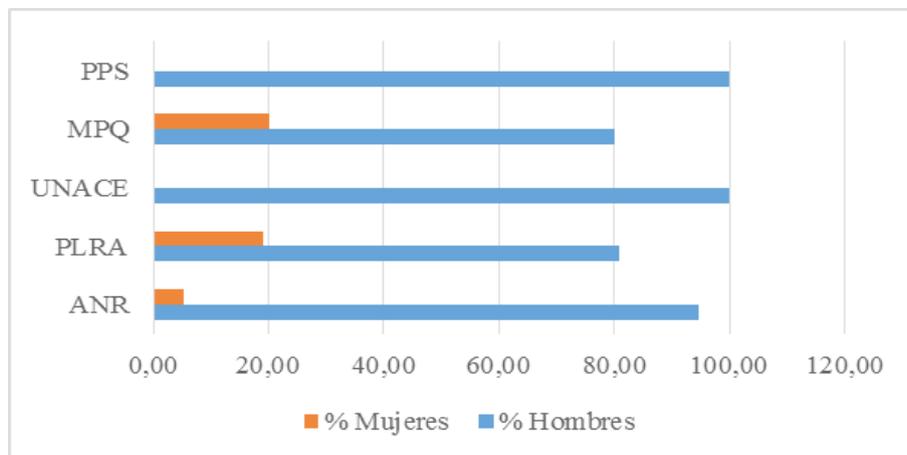
Gráfico N° 5: Distribución porcentual de las mujeres electas por Partido Político – Legislatura (2003-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay.

En el Gráfico 6 se puede observar cómo se han distribuido por sexo los cargos de diputados y diputadas en cada partido político en la legislatura 2003-2008. En este gráfico resaltan los casos del partido PLRA y el PPQ con el mayor porcentaje de mujeres electas respecto de los otros partidos, mientras que en los casos de UNACE y Partido País Solidario ninguna mujer fue electa.

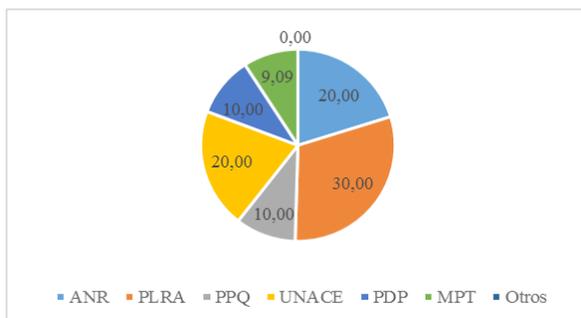
Gráfico N° 6: Distribución de las mujeres por Partido Político – Legislatura (2003-2008)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

En la segunda legislatura 2008-2013, el PLRA obtuvo el porcentaje más alto de legisladoras electas con 30%. Detrás de él, el Partido Colorado al igual que UNACE contaron con 20% del total de legisladoras respectivamente. Detrás de ellos, los partidos minoritarios alcanzaron menos de 10% de representación femenina, como se puede observar en el Gráfico 7.

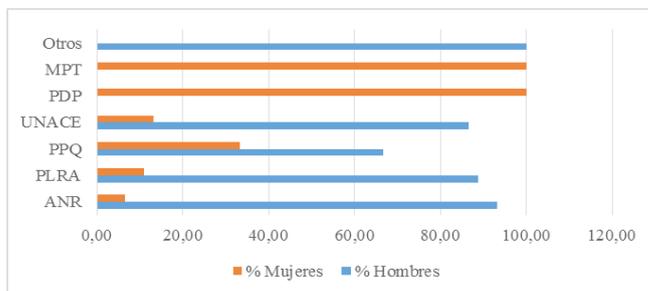
Gráfico N° 7: Distribución de las mujeres por por Partido Político – Legislatura (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

Respecto a la distribución por sexo de los cargos de diputados en cada partido, en el Gráfico 8 se puede observar que los dos partidos tradicionales obtienen porcentajes muy cercanos, mientras que el partido con el porcentaje más alto de mujeres respecto a los cargos electos para su partido ha sido el PPQ y los dos partidos que solo tuvieron mujeres diputadas electas fueron el Partido Demócrata Progresistas y el Movimiento Popular Tekojojá.

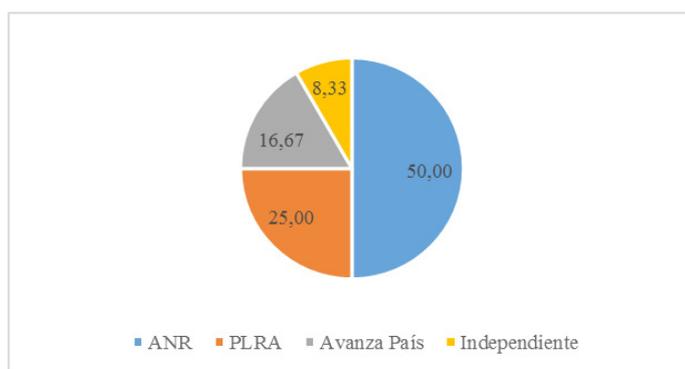
Gráfico N° 8: Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo, Legislatura (2008-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

Finalmente, la última legislatura estudiada (2013- 2018), presenta datos interesantes que pueden observarse en el Gráfico 9. El partido ANR ha dado un salto cuantitativo importante en el número de legisladoras electas, al pasar de 20% en la legislatura previa a 50% en la legislatura actual del total de las mujeres diputadas. Mientras que PLRA redujo su porcentaje de 30% a 25%. El tercer lugar lo ocupa la alianza Avanza País que solo obtuvo dos escaños en la Cámara para dos mujeres diputadas.

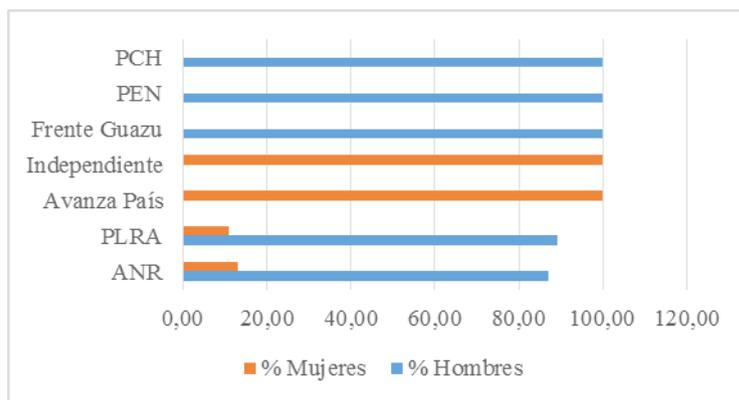
Gráfico N° 9: Distribución de las mujeres por Partido Político – Legislatura (2013-2018)



Fuente: *Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay.*

Respecto a la distribución de la legislatura por sexo y por partido político, en el Gráfico 10 se puede observar que los dos partidos tradicionales siguen manteniendo porcentajes muy bajos de mujeres diputadas del total de cargos electos en la cámara baja. Por otra parte, el novel partido de izquierda Avanza País solo ha obtenido cargos en dicha cámara para sus candidatas mujeres y a la vez, otros partidos, uno de izquierda (Frente Guazú), otro de centro (Pasión Chaqueña) y otro de derecha (Partido Encuentro Nacional) solo han obtenido puestos de diputados para hombres.

Gráfico N° 10: Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo, Legislatura (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

A continuación, se presentan los datos empíricos respecto a las agendas legislativas de las diputadas paraguayas.

5. La representación sustantiva: las agendas legislativas de las diputadas paraguayas

Ante la pregunta: ¿qué intereses representan las diputadas paraguayas?, en el Cuadro 1 se puede observar que, en la primera legislatura estudiada, las temáticas de las iniciativas presentadas por diputadas han sido muy variadas, y que las propuestas relacionadas con intereses de mujeres o de género han ocupado un lugar poco preponderante.

Cuadro N° 1: Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladoras por Partido Político en la Legislatura 2003-2008

Partido Político	Nombre de Diputada	Temáticas de sus propuestas	Total de Iniciativas Presentadas	Género
PPQ	Olga Ferreira	Salud- MMAA- Código Electoral- Pensiones- Género- DDHH- Participación Ciudadana	31	1
PLRA	Zulma Gómez	Protección Social- Pensiones- Agrarios- Economía- Servicio Militar	10	0
PLRA	Iris Rocío González	Protección Social- DDHH- Educación- Género- Agrarios- Pueblos Indígenas	22	1
ANR	Norma Maciel	Participación ciudadana- descentralización	2	0
PPQ	Rosa Merlo	Electoral- Energía- Seguridad Social- DD HH- Género- Participación Ciudadana- Agrarios- Salud	30	1
PLRA	Blanca Lila Mignarro	Fondos Sociales- DDHH- Monumentos- Propiedades Municipales	20	0
PLRA	Juana del Puerto	Cód. Electoral- Participación Ciudadana- Creación de Municipios- Servicio Militar	10	0
ANR	Marilyn Rejala	Fondos Sociales- DD HH- Propiedades Municipales- Cód. Electoral- Defensa Nacional	6	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

Las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras varían desde temas considerados como “femeninos”, tales como salud, seguridad, protección social y educación hasta temas más “masculinos” como los agrarios, económicos y de defensa nacional. En el Cuadro 1 también se puede observar que de las ocho legisladoras electas solo la mitad de ellas había presentado iniciativas sensibles al género, lo que contrasta la idea de que “cuerpo de mujer representa intereses de mujeres”.

En la siguiente legislatura estudiada (Cuadro 2) se puede observar que las iniciativas sensibles al género han aumentado ostensiblemente al pasar de tan sólo cuatro en la legislatura precedente a un total de 25 en la legislatura 2008-2013. A pesar de ello, de las 875 iniciativas presentadas por las legisladoras en este periodo, sólo 2,8% son propuestas sensibles al género. Aquí es importante señalar que muchas de las iniciativas en este tema son presentadas por coaliciones multipartidistas respaldadas tanto por mujeres como por hombres legisladores.

Cuadro N° 2: Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladoras por Partido Político en la Legislatura 2008-2013

Partido Político	Nombre de Diputada	Temáticas de sus propuestas	Total de Iniciativas Presentadas	Género
ANR	Perla Acosta de Vazquez	Seguridad vial-Infraestructura-Agrario-Justicia-Salud	9	0
PLRA	Emilia Alfaro de Franco	Pobreza, Género, Seguridad Vial, Salud, Juventud, Educación, Justicia, Desarrollo Social.	45	2
ANR	Cirila Cubas de Villaalta	Salud, Género, Electoral, Educación Superior, Justicia	21	2
ANR	Blanca Duarte	Fiscal, Justicia, Salud, Grupos Vulnerables, Reforma Constitucional, Educación Superior, Seguridad Vial, Educación	52	1
PPQ	Olga Ferreira	Pobreza, Salud, Transporte, Agrario, Justicia, Seguridad Social, Función Pública, Trabajo	264	4

UNACE	Elva Martinez	Género, Educación Superior, Agrario, Salud, Trabajo, Presupuesto de la Nación	28	2
PDP	Desiree Masi	Salud, Fiscal, Electoral, Juventud, Justicia, Desarrollo Sustentable, Educación Superior, Seguridad Social, Función Pública	92	3
PLRA	Mirta Mendoza	Agrario, Presupuesto, Salud, Educación Superior, Grupos Vulnerables, Trabajo, Cultura, Seguridad, MMAA, Justicia, Electoral, Género, Fiscal,	111	1
PLRA	Blanca Lila Mignarro	Género, Agua, Presupuesto, Salud, Prop. Municipales, Educación, MMAA. Políticas Sociales, Agricultura, Admon. Pública	82	2
UNACE	Fabiola Oviedo	Género, Deportes, Salud, Agrario, Presupuesto, Narcotráfico, Empleo Juvenil, Cultural, Seguridad Social, Justicia, Hacienda, Educación,	107	5
MPT	Aida Robles	Admon. Pública, Salud, Género, Justicia, Trabajo, Seguridad, Presupuesto, Prop. Municipales, Cód. Electoral, Migración	64	3
			875	25

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).

Las temáticas de las iniciativas en las tres legislaturas también se ven influenciadas por el contexto social en el cual se insertan donde temas como narcotráfico, seguridad, grupos vulnerables y justicia cobran relevancia en dicho país.

Cuadro N° 3: Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladoras por Partido Político en la Legislatura 2013-2013

Partido Político	Nombre de Diputada	Temáticas de sus propuestas	Total de Iniciativas Presentadas	Género
ANR	Perla Acosta de Vázquez	Creación de Municipio, Pensión Graciable, Género	38	1
PLRA	María Carísimo Sosa	Servicio Militar, Seguridad Vial, Adultos Mayores, Educación Superior, Género, juicio político	43	1
Avanza País	Rocío Casco	Salud, DDHH, Trabajo, Juventud, Derechos Sexuales y Reproductivos, Defensa Nacional, Educación, Participación Ciudadana, Transparencia, Género	267	5
Independiente	Olga Ferreira	Presupuesto, Código Electoral, DDHH, Defensa Nacional, Género, Trabajo, Niñez y Adolescencia	280	2
ANR	Del Pilar Medina	Trabajo, Género, Adultos Mayores, Presupuesto, Juicio Político	30	2
PLRA	Mirta Mendoza Díaz	MMAA, Trabajo, Seguridad Vial, Niñez y Adolescencia, Agricultura, Tecnología	76	0

ANR	Fabiola Oviedo	Niñez y Adolescencia, Educación, Género, Seguridad Vial, Adultos Mayores, Salud, Presupuesto, Juicio Político	55	1
Avanza País	Karina Rodríguez	Salud, DDHH, Trabajo, Juventud, Derechos Sexuales y Reproductivos, Defensa Nacional, Educación, Participación Ciudadana, Transparencia, Género	284	5
PLRA	Esmérita Sánchez	Salud, Desarrollo Rural, Género, Cultura, MMAA, Bioética	59	2
		Total de iniciativas	1132	19

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa del Portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015).*

Finalmente, en lo que va de la legislatura 2013-2018, de un total de 1,132 iniciativas presentadas por las legisladoras paraguayas sólo 19 han sido propuestas sensibles al género, lo que representa 1.6% del total de iniciativas legislativas presentadas por las diputadas en este país. En cuanto a las temáticas y cantidad de las iniciativas presentadas, en el Cuadro 3 se resalta que no hay temas exclusivos de un partido político o *issues* propios de un género, así como también que unas legisladoras presentan un número muy alto de iniciativas en el mismo periodo al tiempo que otras legisladoras presentan muy pocas propuestas legislativas.

5.1. Propuestas legislativas sensibles al género en las Legislaturas (2003-2008, 2008-2013, 2013-2015) en Paraguay

Las principales propuestas legislativas sensibles al género presentadas en las tres legislaturas estudiadas han sido clasificadas según la propuesta de tipología expuesta por Zarembeg (2009) según los siguientes criterios: 1) iniciativas claramente de género, que corresponden a todas las propuestas de ley que tienen el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas, como por ejemplo, la igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley; en esta categoría también se incluyen

aquellas acciones afirmativas planteadas por grupos feministas y/o de mujeres y aquellas iniciativas que promueven la incorporación de la transversalización del género en las políticas públicas del Estado (o lo que se conoce en la literatura como *gender mainstreaming*); 2) levemente de género que corresponden a aquellas iniciativas que incorporan ligeramente a las mujeres o al género en su contenido, o aquellas que lo hacen de forma asistencialista sin el propósito de lograr la igualdad de trato, así como tampoco fomentar acciones afirmativas ni transversales para combatir la desigualdad o aquellas que incorporan un contenido de género ambiguo que termina reproduciendo asimetrías o roles de género; 3) diversidad sexual, se identifican a todas aquellas que plantean un reconocimiento de los derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales; y finalmente 4) sesgo de género, para todas las iniciativas que presentan un claro sesgo como lo pueden ser las que se oponen a todo tipo de interrupción del embarazo o las que reproducen el rol tradicional de las mujeres en las familias (Zaremborg: 2009:101).

Cuadro N° 4: Clasificación de las iniciativas sensibles al género presentadas en Paraguay según Tipología de Zaremborg (2009)

Tipo de Iniciativa	Cantidad de Iniciativa	Temas
Claramente de género	14	Integral contra la trata de Personas, Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género instalación de espacios de atención infantil y lactancia, protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad, reglamenta la situación de alumnas en estado de gravidez en los institutos de formación de las Fuerzas Públicas, Licencia de trabajadoras para exámenes médicos, modificaciones a la Ley de violencia doméstica, prevención y sensibilización de la violencia de género en el ámbito educativo, Licencia por Reposo de Maternidad en cargos electivos, Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de violencia, Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, Incentivos a la participación política de la mujer, Declaración de Interés de la Campaña Mas Candidatas Mejor De democracia, Declaración de Interés de la Campaña Por Ellas para difundir el Proyecto de Ley de Protección Integral de la Mujer

Levemente de género	4	Pensión Mensual y Jubilación para amas de casa, Pensión especial a las mujeres grávidas en situación de pobreza, modifica ley de acoso sexual,
Diversidad sexual	0	
Con sesgo de género	0	

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay.*

De todas las iniciativas presentadas tanto por diputadas cuanto por diputados en ese país, en el Cuadro 5 se presentan solo las iniciativas que han sido aprobadas o rechazadas por el pleno del Congreso. De acuerdo con esto, de un total de 18 iniciativas, solo 10 cuentan con alguno de esos estatus. Las otras 8 siguen en estudio o no son propuestas de ley sino de campañas para difundir un proyecto de ley o promover las candidaturas femeninas en las elecciones municipales de noviembre de 2015.

Cuadro N° 5: Iniciativas sensibles al género aprobadas y rechazadas, presentadas por la Cámara de Diputados en Paraguay (2003-2015)

Casos	Propuesta de Ley	Aprobada	No aprobada
1	Régimen de Pensión Mensual para las Amas de Casa		X
2	Jubilación de Amas de Casa		X
3	Integral contra la Trata de Personas	X	
4	Procedimientos en el registro de nacimientos de niñas y niños, nacidos fuera del vínculo matrimonial, cuyas madres aun no hayan adquirido la capacidad para con traer matrimonio		X
5	Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad	X	
6	Pensión especial a las mujeres grávidas en situación de pobreza		X
7	Licencia a Trabajadoras para exámenes de PAP y Mamografía	X	

8	Prevención y sensibilización de la violencia de género en el ámbito educativo		X
9	Licencia por Reposo de Maternidad en Cargos Electivo	X	
10	Reglamenta la situación de alumna en estado de gravidez en los institutos de formación de las Fuerzas Públicas		X

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay.*

Por último, se presentan los factores explicativos de la aprobación o rechazo de las iniciativas sensibles al género presentadas en la Cámara de Diputados de Paraguay. Como se señaló anteriormente, en esta investigación se consideran como factores explicativos: 1) la mayoría legislativa; 2) la ideología política; 3) la capacidad para construir coaliciones legislativas; 4) el apoyo de movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil; y 5) la agenda en los medios.

Las indicadores de las variables independientes se codificarán de la siguiente manera: Factores institucionales: mayoría legislativa, aquellas propuestas legislativas aprobadas cuya presentación fue hecha por un/a legislador/a cuyo partido político cuenta con mayoría en el Congreso = 1, mientras que aquellas iniciativas presentadas por legisladores o legisladoras cuyo partido no cuente con mayoría = 0; Factores político-electorales: la ideología se calificará según las auto-ubicaciones de los grupos parlamentarios recogidos en las encuestas de Elites Parlamentarias Latinoamericanas del Observatorio de Elites de la Universidad de Salamanca, en un continuo donde 1 representará a la extrema izquierda y 10 a la extrema derecha, de manera que las variables se codificarán en categorías binarias donde 1 representará a la izquierda y 0 a la derecha; la capacidad para construir coaliciones legislativas, en las cuales aquellas iniciativas presentadas por un/a solo legislador/a se codificarán = 0 y aquellas presentadas entre legisladores de varios partidos = 1; entre los factores sociales, el apoyo de movimientos sociales y OSC se codificará como 1 cuando las iniciativas cuentan con respaldo abierto de alguna OSC o movimiento social, mientras que si fue presentada sin apoyo de la sociedad civil = 0; por último, la agenda en los medios implica que la si iniciativa ha sido acompañada con publicaciones en la prensa, se codificará con = 1 y aquellas sin impacto en los medios de comunicación como = 0.

A continuación, se presenta la Tabla de Verdad para los casos analizados en Paraguay, base indispensable para modelar el análisis cualitativo por medio de

QCA, concretamente a través del método de Crisp Set (conjuntos definidos o binarios). Posteriormente se presenta la Tabla de configuraciones causales que permiten observar las condiciones de suficiencia para que las iniciativas sensibles al género en Paraguay puedan ser aprobadas en su Congreso nacional.

Cuadro N° 6: Tabla de la Verdad: Factores institucionales, políticos y sociales que inciden en la aprobación de iniciativas sensibles al género en Paraguay

Casos	Mayoría	Ideología	Medios	Apoyo MS	Coalición	VD
Caso 1	1	1	0	0	1	0
Caso 2	0	1	1	0	1	0
Caso 3	1	1	1	1	1	1
Caso 4	0	1	0	0	1	0
Caso 5	0	1	0	0	1	1
Caso 6	0	1	0	0	1	0
Caso 7	0	1	0	0	0	1
Caso 8	1	1	0	0	1	0
Caso 9	1	0	1	1	1	1
Caso 10	1	1	1	0	1	1

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 7: Tabla de Configuraciones causales que muestran condiciones suficientes para la aprobación de iniciativas sensibles al género en Paraguay

Mayoría	Ideología	Medios	Apoyo MS	Coalicion	number	VD	raw consist
0	1	0	0	0	1	1	1.000000
1	0	1	1	1	1	1	1.000000
1	1	1	0	1	1	1	1.000000
1	1	1	1	1	1	1	1.000000
0	1	0	0	1	3	0	0.333333
0	1	1	0	1	1	0	0.000000
1	1	0	0	1	2	0	0.000000

Fuente: Elaboración propia.

El análisis realizado arroja que sólo existen cuatro configuraciones posibles con condiciones suficientes para que las iniciativas sensibles al género en Paraguay puedan ser aprobadas. No obstante, un análisis más detallado de los conjuntos que proyectan las condiciones de suficiencia permite observar que la formación de amplias coaliciones de los partidos de derecha y el apoyo de los medios de comunicación son indispensables a la hora de impulsar y promover el apoyo para la aprobación de las iniciativas sensibles al género en el país guaraní.

6. Conclusiones

Tras más de un cuarto de siglo en democracia, es indudable que la representación política en Paraguay ha cambiado, y si bien estos cambios no han sido fáciles, sino más bien sinuosos, es bien cierto que hay muchas cosas por hacer. En el caso concreto de las mujeres, si bien es cierto que éstas se han abierto paso en un mundo pensado para los hombres y han alcanzado espacios de representación política, no se puede dejar de lado que lo han hecho en condiciones de desigualdad en un país que cuenta con una de las cuotas de género más bajas en toda la región (20%). Esto ha repercutido que en ningún caso desde 1998, las mujeres representen más del 18 por ciento en el Congreso Nacional.

Lo anterior ha abierto paso el debate actual que existe en el país en cuanto a elevar la cuota de género al rango de paridad, de la misma manera que lo han hecho ya varios países de la región, lo que ha permitido no sólo que las mujeres alcancen porcentajes de representación política más amplios, sino que a su vez la pluralidad de intereses y de agendas se diversifiquen. No obstante, la paridad por sí misma no garantiza una mejor representación si la vida interna de los partidos sigue siendo desfavorable para las mujeres. La tendencia a preferir a personas que poseen un capital dinástico, familiar, oligárquico, económico u otro, no sólo obstruye la circulación de las élites, sino que refuerza la defensa de intereses del *establishment*. Esto sin lugar a dudas es un reto que la paridad por la paridad no logrará corregir.

La evidencia empírica demuestra que en el caso paraguayo si bien la representación sustantiva ha incorporado intereses de mujeres en la legislación, no se ha visto a éstas desde su dimensión de diversidad (indígenas, campesinas, pobres, afrodescendientes, jóvenes, lesbianas, transexuales, etc.), sino más bien desde su papel tradicional en la sociedad como madres, esposas y únicas responsables del hogar. Esto evidencia a su vez el desafío de la representación sustantiva para incorporar los intereses y derechos del amplio espectro de los colectivos de mujeres que hoy no encuentran cabida en los intereses promovi-

dos desde los partidos políticos paraguayos.

Desprendido del estudio realizado en estas páginas se puede concluir que en Paraguay la aprobación de las iniciativas sensibles al género sólo es posible de concretar mediante la conformación de amplias coaliciones partidistas aunado a la difusión de esta agenda en los medios de comunicación masiva. Esto muy significativo puesto que a diferencia de lo que muchos grupos feministas piensan, quienes han tenido el control y promoción de estos temas en Paraguay han sido los partidos tradicionales (ANR y PLRA), los cuales están claramente ubicados a la derecha del espectro ideológico.

No obstante, esto no debe de sorprender demasiado a quien esto lee en la medida en que esta condición es congruente con el perfil del electorado paraguayo que históricamente ha fluctuado sus preferencias entre plataformas de corte conservador. En ese sentido, las iniciativas sensibles al género aprobadas en este país si bien se han abierto paso no sin dificultades han terminado recogiendo temas más vinculados a los roles de género tradicionales como la maternidad, la protección de grupos vulnerables -como las mujeres embarazadas y en situación de pobreza-, la violencia de género y la trata de personas, dejando de lado otros temas más asociados a la agenda progresista internacional, tales como los derechos sexuales y reproductivos -como la interrupción del embarazo- y Los derechos de los grupos LGBTI.

En consecuencia, es congruente pues que los movimientos sociales más progresistas en el país tengan un peso discreto al momento de la discusión de temas sensibles al género, tanto porque representan a una minoría ciudadana cuanto porque no tienen mayor injerencia en los grandes medios de comunicación, que al igual que los partidos tradicionales promueven una agenda católica-conservadora.

Referencias Bibliográficas

ABC Color. 2013. Reactivan en Senado “polémico proyecto de ley de salud sexual”. 5 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/reactivan-en-senado-polemico-proyecto-de-ley-de-salud-sexual-646453.html>

Archenti, Nélica & Tula María Inés. 2007. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/op/v13n1/v13n1a07.pdf>

Bareiro, Line & Echaury, Carmen. 2009. Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Documento de Trabajo Documento de Trabajo Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. Madrid: PNUD, AECID y UNIFEM.

Bareiro, Line & Torres, Isabel. 2009. Igualdad para una democracia incluyente. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Cerna Villagra, Sarah Patricia. 2014. Pinteando a Monalisa: Boceto de los perfiles de la élite legislativa mexicana 2009-2012. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Públicas. Vol. 3 Nro. 2. Universidad de Guanajuato. Pp. 205-244.

Cerna Villagra, Sarah Patricia. 2015. De Residentas a Presidentas: la procelosa participación de las mujeres paraguayas. En Revista de Ciencia Política. Nro. 18, Vol. 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ferreira Rubio, Delia. 2009. Financiación política y género en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. Madrid: PNUD, AECID y UNIFEM.

Franceschet, Susan & Piscopo, Jennifer. 2008. Gender Quota and Women’s Substantive Representation: Lesson from Argentina. En Politics and Gender, Vol. 4, Nro. 3, Pp. 393-425.

Freidenberg, Flavia. 2014 ¿Dónde están las mujeres? Barreras que dificultan la representación política en América Latina, Agenda Pública, Nro. 2, disponible en: http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Barreras-dificultan-representacion-America-Latina_0_214878580.html

Lovenduski, Joni & Norris, Pippa. 2003. Westminster Women: The Politics of Presence. En Political Studies, 51, (1), pp. 84-102.

Martínez, M.A. y Garrido, A. 2013. Representación de Género y Calidad de la

Democracia: la doble brecha en América Latina. En Revista Debates, V.7, N.1, p.151-173. Ene.-abr. 2013.

Observatorio de Institución Representativas. 2012. Observatorio de Elites Parlamentarias en América Latina. Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

Pitkin, Hanna. 1985. El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Portal Paraguayo de Noticias, PPN (2009) “Abogan por una ley sobre salud sexual y reproductiva“. Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=52384&desc=Abogan-por-una-ley-sobre-salud-sexual-y-reproductiva>

Rodríguez Gustá, Ana Laura & Madera, Nancy (s/f) Girando el enfoque de la representación sustantiva: la agenda legislativa y el campo organizacional en los derechos humanos de las mujeres en América Latina. Avances de investigación. Grupo de Trabajo Nro. 11 “Género, desigualdad y ciudadanía”.

Sistema de Información Legislativa de la Honorable Cámara de Diputados de Paraguay (2015) Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/>

Soto Badaui, Lilian. 2015. Partidos políticos y Participación Política de las Mujeres en Paraguay. Elementos para el debate. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). 2014. Elecciones generales de diputados. Disponible en: <http://tsje.gov.py/elecciones-generales.html>

Zaremberg, Gisela. 2009 ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México, editado por Karina Ansolabehere Sesti y Daniela Cerva Cerna. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.