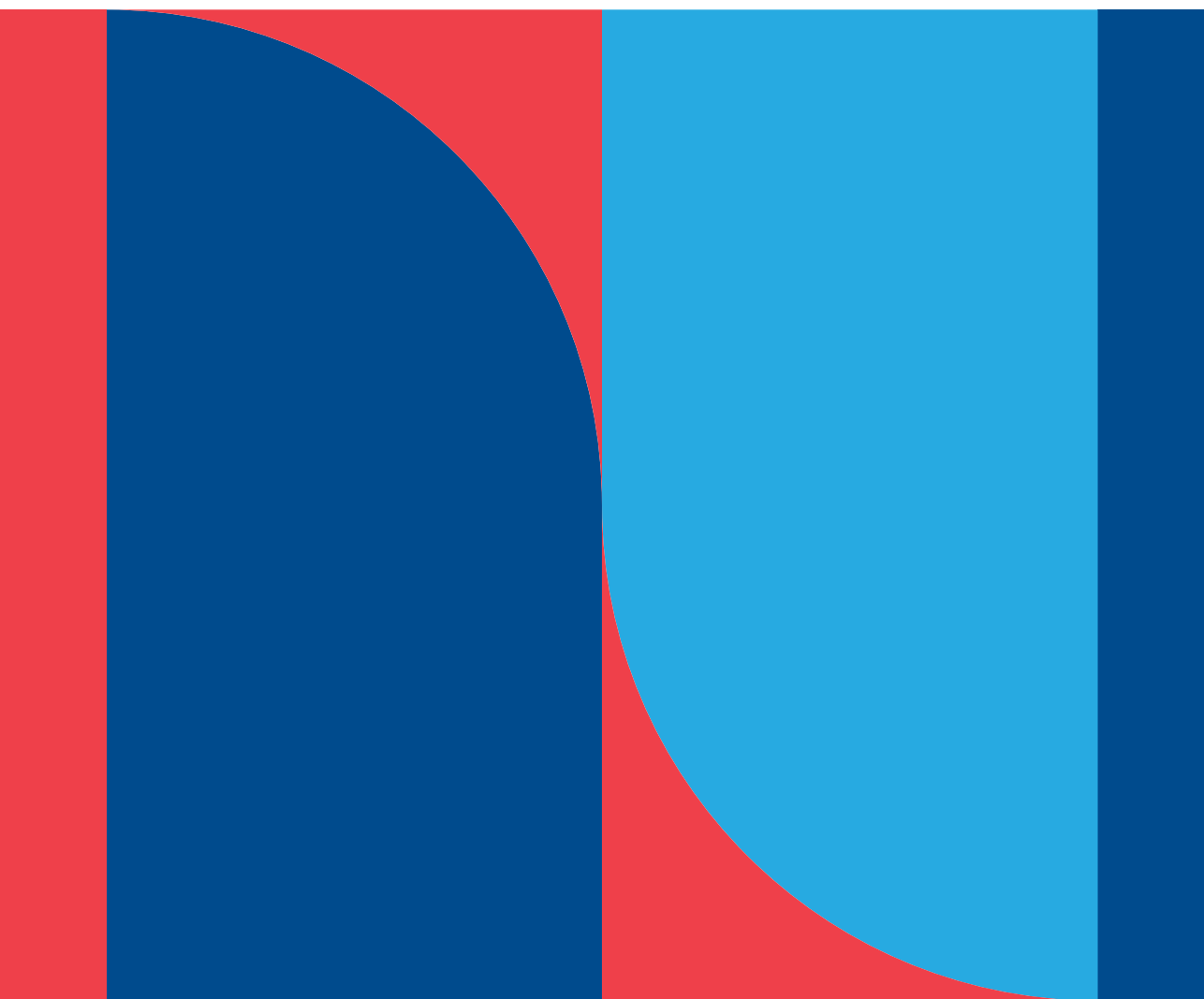




OBSERVAR LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE PARAGUAY

Serie Observación electoral



OBSERVAR LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE PARAGUAY

Serie Observación electoral

Autoría

Lluís Juan Rodríguez (coordinador)

Celeste Gómez Romero (coordinadora)

Fernando Martínez Escobar (coordinador)

Víctor Cano Piris

Aldara Collet Rodríguez-Viñes

Leonardo Gómez Berniga

Giovanna Maiola

Walter Nicolás Morinigo Villamayor

Análisis y visualización de datos

Agustina Pozzi Ruiz

Coordinación de la serie Observación electoral

Lluís Juan Rodríguez

Celeste Gómez Romero



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Unión Europea.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial- ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo - SUECIA
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

IDEA Internacional Paraguay
WTC, torre 1 – piso 16
001529 Asunción – PARAGUAY
Teléfono: +595 976 681 065
Correo electrónico:
paraguayprogramme@idea.int

Dirección de IDEA Internacional en Paraguay

Lourdes González // Salvador Romero

Equipo de publicación

Makarena Aguilera
Ximena Cáceres
Mauricio Barbosa

Diseño: IDEA Internacional / Carmen Lagrave
DOI: <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.23>>
ISBN: 978-91-7671-623-6 (versión en pdf)
ISBN: 978-91-7671-624-3 (versión impresa)

Índice

Siglas y Acrónimos	6
Introducción	7

Capítulo 1

La participación política de las mujeres en Paraguay

1.1 El voto de las mujeres	11
1.2 Representación de las mujeres en cargos electos	13
1.3 Marco normativo para la participación política de las mujeres	19
1.4 Marco institucional para los derechos de las mujeres	24
1.5 La búsqueda de la paridad democrática	25
1.6 Fortalecimiento de liderazgos políticos de mujeres	27
1.7 Violencia contra las mujeres en política y elecciones	29

Capítulo 2

Observar la participación de las mujeres en los procesos electorales de Paraguay

2.1 La perspectiva de género en la observación electoral: principios metodológicos.....	33
2.2 La observación electoral internacional en Paraguay: una mirada de género	39
2.3 La observación electoral ciudadana en Paraguay: una mirada de género.....	51

Capítulo 3

Conclusiones y recomendaciones	67
---	-----------

Bibliografía	71
Anexo. Metodología de la investigación	80
Sobre los autores	84
Sobre la serie Observación electoral	87
Acerca de IDEA Internacional	89

Siglas y acrónimos

ANR	Asociación Nacional Republicana
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CECIEC	Centro Europeo para la Cooperación Internacional y los Intercambios Culturales
CDE	Centro de Documentación y Estudios
CIRD	Centro de Información y Recursos para el Desarrollo
CEJ	Centro de Estudios Judiciales
CIPAE	Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia
EFPML	Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes
GCS	Grupo de Ciencias Sociales
GIPD	Grupo Impulsor de la Paridad Democrática
MOE	Misión de Observación Electoral
NDI	Instituto Nacional Demócrata
OEA	Organización de los Estados Americanos
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PRF	Partido Revolucionario Febrerista
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RMMP	Red de Mujeres Municipales del Paraguay
RedLad	Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia
TSJE	Tribunal Superior de Justicia Electoral
USAID	Agencia del Gobierno de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNACE	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
UPAP	Universidad Politécnica y Artística del Paraguay

Introducción

La observación electoral, tanto internacional como ciudadana, consiste en la evaluación de los procesos electorales con base en la normativa nacional y los principios internacionales para elecciones democráticas. La observación de elecciones puede tener impactos positivos, como el efecto disuasorio sobre el fraude o el fortalecimiento de la confianza ciudadana y de la credibilidad del proceso. Mientras que la observación electoral internacional suele llevarse a cabo por parte de organismos internacionales, ya sean de carácter intergubernamental u ONG internacionales, las iniciativas de observación ciudadana no partidaria son realizadas por organizaciones y movimientos de la sociedad civil del propio país donde se desarrolla el proceso electoral.

Uno de los aspectos clave que cada vez está siendo más frecuentemente abordado por las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales y ciudadanas es la participación de las mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral. Las mujeres suelen enfrentar barreras para participar en los procesos electorales, ya sea como votantes, candidatas, representantes electas, integrantes de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil, o personal del organismo electoral, lo que limita sus posibilidades de ejercer plenamente sus derechos políticos. En términos de representación, a finales de 2022 únicamente el 26,4% de integrantes de parlamentos a nivel mundial son mujeres, de acuerdo con los datos de la Unión Interparlamentaria. Teniendo en cuenta las profundas desigualdades de género en materia electoral que aún persisten en una gran mayoría de países, resulta indispensable que las MOE presten atención a la participación de las mujeres y presenten sus hallazgos y recomendaciones al respecto en los informes, de acuerdo con la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones, conmemorada en 2005 en las Naciones Unidas, y la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas, conmemorada en 2012.

En Paraguay, la observación electoral tuvo un rol crucial en la transición democrática y en las últimas décadas contribuyó a fortalecer la credibilidad de los procesos electorales. Esta investigación da cuenta de los hallazgos y recomendaciones con relación a la igualdad de género y la participación política de las mujeres emitidos por las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en Paraguay en las últimas décadas. El análisis inicia con las iniciativas de observación para las primeras elecciones municipales en 1991 tras la caída del régimen de Stroessner, y abarca un periodo de 30 años hasta las elecciones municipales de 2021. Para este periodo, se han identificado y analizado un total de 18 MOE internacionales y 20 iniciativas ciudadanas de observación electoral en el país.

Pese a los avances de las últimas décadas con relación a la participación política de las mujeres paraguayas, tras las elecciones generales de 2018 únicamente fueron electas el 15% de diputadas, el 17,8% de senadoras, ninguna gobernadora y el 19,9% de concejales departamentales; y tras las elecciones municipales de 2021, el 12% de intendentas y el 22,6% de concejales municipales, según datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Estas cifras muestran el camino que todavía queda por recorrer para alcanzar la plena igualdad de género en el ámbito de la política y las elecciones, y ponen de manifiesto la necesidad de que las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en el país sigan prestando atención a la participación de las mujeres. Sus hallazgos al respecto son y seguirán siendo un recurso muy útil para elaborar un diagnóstico preciso sobre la participación de las mujeres en los procesos políticos y electorales, y sus recomendaciones pueden contribuir a la adopción de medidas eficaces para promover la igualdad sustantiva.

Capítulo 1

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN PARAGUAY

A pesar de los logros relacionados con los cambios culturales y la expansión de sus derechos, las mujeres en Paraguay aún enfrentan considerables desigualdades socioeconómicas y brechas de representación política. Según el Índice Global de Brecha de Género de 2021, Paraguay ocupa el puesto 86 de los 156 países analizados y el puesto 94 en términos de empoderamiento político de las mujeres¹. Esta tendencia también se refleja en la clasificación mundial de la Unión Interparlamentaria, donde Paraguay ocupó en 2022 el puesto 131 de 193 países en materia de representación de las mujeres en los parlamentos nacionales². Pese a los avances en el periodo democrático, la participación de las mujeres en el ámbito político sigue siendo muy limitada, y en la actualidad su representación en cargos electivos se mantiene entre las más bajas de América Latina, lejos todavía del promedio del 34,6% de mujeres electas en los parlamentos de las Américas a finales de 2022³.

Según el informe de la MOE de la Unión Europea de 2018, “en Paraguay, las mujeres representan el 49% de la población de

A pesar de los logros relacionados con la expansión de sus derechos, las mujeres en Paraguay enfrentan considerables desigualdades socioeconómicas y brechas de representación política.

1 World Economic Forum (2021): “Global Gender Gap Report”.
<https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>

2 Unión Interparlamentaria, ranking mensual de mujeres en parlamentos nacionales.
<<https://www.ipu.org/es>>

3 Unión Interparlamentaria, promedios global y regionales de mujeres en parlamentos nacionales.
<<https://data.ipu.org/women-averages>>

votantes. Sin embargo, el número de candidatas femeninas está lejos de este porcentaje. A pesar de los avances en la participación de las mujeres, el escaso apoyo para el empoderamiento de las mujeres obstaculizó la igualdad de género en la esfera política⁴. En este contexto, es necesario que el país continúe realizando esfuerzos por facilitar el empoderamiento de las mujeres en el ámbito político, abordando las raíces de las desigualdades y fomentando medidas para promover el acceso de las mujeres a los cargos públicos.

En Paraguay, las mujeres enfrentan importantes barreras en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales. Estos obstáculos reflejan el contexto más amplio de discriminación y aspectos socioculturales con relación a los roles de género. Durante mucho tiempo, los estereotipos de género delimitaron el campo de acción de las mujeres al ámbito doméstico y todavía hoy en día predominan los prejuicios respecto a su actividad pública. Además, las mujeres suelen contar con poco tiempo para participar en política, debido a la doble o triple jornada de trabajo y a la carga desigual del trabajo doméstico y de cuidados. Asimismo, las mujeres frecuentemente tienen un acceso menor a los recursos financieros, lo que limita sus posibilidades de postularse. Los partidos políticos también tienden a excluirlas de la toma de decisiones y raramente se establecen medidas efectivas para promover sus candidaturas en las cada vez más mediáticas y costosas campañas electorales⁵. Algunos factores adicionales que restringen las posibilidades de participación de las candidatas son la falta de formación o de experiencia política, la percepción común de la política como un negocio sucio en el que la respetabilidad de las mujeres corre el riesgo de ser cuestionada, así como la violencia contra las mujeres en el ámbito político y electoral⁶. La baja representación de mujeres en

4 Informe Final de la Misión de Observación de la Unión Europea en Paraguay para las elecciones generales del 22 de abril de 2018. <https://www.eods.eu/library/eueompy2018_final_report.pdf>

5 ONU Mujeres/PNUD (2015): "La participación política electoral de las mujeres en Paraguay". <<https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/diagnostico%20participacion%20politica%20electoral%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=3315>>

6 Proyecto ACE, Género y elecciones. <<https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/>>

7 Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y Equipo Feminista de Comunicación (EFC) (2012): "Informe Sombra CEDAW 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay", Asunción. <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-SOMBRA-2011_final.pdf>

la vida política es aún mayor para las mujeres indígenas, que con frecuencia se enfrentan a discriminación y a la vulneración de sus derechos civiles y políticos⁷.

1.1 EL VOTO DE LAS MUJERES

Paraguay fue el último país de América Latina en reconocer el derecho al voto de las mujeres en 1961 a través de la Ley 704/61⁸, que estableció el principio de igualdad para los derechos y las obligaciones políticas de hombres y mujeres⁹. Dicha legislación se aplicó por primera vez en las elecciones generales de 1963, en el contexto de la dictadura stronista. Esta conquista tuvo lugar tras décadas de reivindicaciones de las organizaciones y movimientos de mujeres, que se movilizaron para reclamar la equiparación de los derechos civiles y políticos¹⁰.

En el periodo democrático, la representación de las mujeres en el padrón electoral ha ido incrementándose paulatinamente a lo largo de los años, pasando del 45% en las elecciones generales de 1998, al 47% en las de 2003, el 48% en 2008, y el 49% en las elecciones de 2013 y 2018, lo que supone hoy en día prácticamente la mitad del electorado. Este aumento progresivo de la representación de mujeres entre el electorado ha ido acompañado de un crecimiento notable del padrón electoral, que se duplicó entre 1998 y 2018, pasando de 2.049.413 de personas inscritas a 4.241.507 en dicho periodo (véase el gráfico 1.1)¹¹.

8 Congreso de la Nación. Ley N° 704 de los Derechos Políticos de la Mujer.

<<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/252/ley-n-704-derechos-politicos-de-la-mujer>>

9 Naciones Unidas (2007): "El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe", X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2855/1/S3282007_es.pdf>

10 López, M., Bareiro, L., Soto, C. (2011): "Al fin ciudadanas. 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay (1961-2011)", CDE.

<https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/02/AL-FIN-CIUDADANAS_2016.pdf>

11 Datos.gov.py, Tribunal Superior de Justicia Electoral.

<<https://www.datos.gov.py/group/tribunal-superior-de-justicia-electoral-tsje>>

Gráfico 1.1. Evolución del padrón electoral en las elecciones generales 1998-2018

Datos segregados por género en la composición del padrón electoral

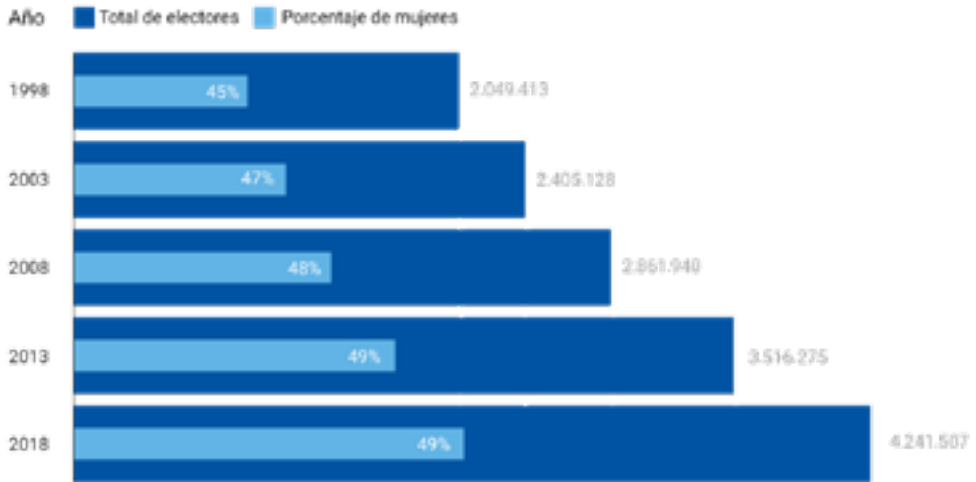


Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE. *

En cuanto a la emisión efectiva del sufragio durante la jornada de votación, las mujeres paraguayas han ejercido históricamente su derecho al voto de manera significativa, alcanzando niveles de participación que desde el 2008 superan a los de los hombres para cada elección general. En las elecciones generales de 2008, ejercieron su derecho al voto en la práctica el 66% de electoras, frente al 64,9% de hombres empadronados. En 2013, el 69,5% de mujeres empadronadas votaron, frente al 67,7% de hombres inscritos en el padrón electoral. En las elecciones de 2018, emitieron su voto un 62,4% de las mujeres inscritas como electoras, frente al 60,5% de hombres empadronados (véase el gráfico 1.2)¹²

12 ibid.

Gráfico 1.2. Participación electoral de las mujeres 2003-2018

Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE.

1.2 REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS ELECTOS

A lo largo de los últimos 20 años, el análisis de resultados electorales¹³ nos muestra que la representación política de las mujeres ha aumentado en Paraguay, pasando del 2,5% en la Cámara de Diputados y el 13,3% en el Senado de la Nación tras las elecciones de 1998, al 15% y el 17,8%, respectivamente, luego de las elecciones generales de 2018. Este incremento en la representación de las mujeres estuvo vinculada a la adopción de la cuota de género del 20% en 1996, aunque desde entonces se viene observando que el porcentaje de mujeres electas ha permanecido estancado. Esta limitada representación de mujeres en ambas cámaras legislativas se ha debido a una serie de factores, que incluyen la falta de apoyo por parte de los partidos políticos en la designación de candidaturas y las posiciones secundarias que se tiende a asignar a las mujeres en las listas electorales, las menores posibilidades de acceso a recursos financieros para sus campañas políticas, y la falta de experiencia en la dinámica de la política electoral y partidaria, entre otros. A

13 *ibid.*

todo esto, se suma la nueva legislación vigente desde 2019, que prevé listas cerradas desbloqueadas con voto preferencial, cuyos efectos sobre la participación política de las mujeres son aún inciertos, por lo que deberán ser analizados a largo plazo.

En el Congreso, el porcentaje de mujeres electas fue consistentemente mayor en el Senado que en la Cámara de Diputados, excepto en las elecciones generales de 2003. En ninguna de las Cámaras el porcentaje de mujeres electas superó la cuota legal del 20% establecida para las internas de los partidos políticos. Esto demuestra que en la práctica este porcentaje actúa más como un límite máximo antes que como una base mínima, ya que la lógica de ubicar a una mujer cada cinco hombres produce que con frecuencia las mujeres queden en la parte final de los tramos en las listas de candidaturas. Paraguay tuvo hasta el año 2019 un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en el que se repartían los escaños a través de una fórmula proporcional. En el caso de la Cámara de Diputados, este sistema acentuaba la dificultad para el acceso de mujeres a cargos electivos al combinarse con las magnitudes pequeñas y medianas de varios departamentos donde se reparten muy pocas bancas, a diferencia de la Cámara de Senadores, donde las mujeres competían en un distrito único nacional por 45 bancas con reparto proporcional. Como resultado de estas disposiciones del sistema electoral, se ha podido observar históricamente un mayor porcentaje de mujeres electas en el Senado que en la Cámara de Diputados.

En la Cámara de Diputados, el porcentaje de mujeres electas se mantuvo siempre por debajo de la cuota mínima del 20% requerida para integrar las listas partidarias. En efecto, cuando se desagregan los resultados de cada una de las elecciones, se constata que la cuota establecida en 1996 no tuvo mayor impacto en las elecciones de 1998, donde el número de mujeres electas apenas alcanzó el 2,5% de las 80 bancas disponibles, muy por debajo del 20%. Sin embargo, cinco años más tarde el crecimiento de la representación política de las mujeres en esta cámara se cuadruplicó pasando de dos a ocho diputadas, lo que implicó un aumento de más de siete puntos porcentuales en las elecciones de 2003, alcanzando el 10% de las bancas. Este periodo coincidió con los efectos del Marzo Paraguayo de 1999 sobre el sistema político, y los consiguientes esfuerzos

del gobierno de Paraguay por consolidar la institucionalidad democrática del país, el nacimiento de nuevos partidos políticos, la mayor escisión de la Asociación Nacional Republicana (ANR) desde 1989 con la fundación del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) en 2002 por el exgeneral Lino César Oviedo, así como la renovación de la dirigencia de la ANR y la del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Luego, tanto en las elecciones de 2008 como en las de 2013, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados siguió aumentando y alcanzó el 12,5% y el 15%, respectivamente. En las elecciones generales de 2018, la representación de mujeres electas en la Cámara de Diputados se mantuvo en el 15% (véase el gráfico 1.3).

Gráfico 1.3. Mujeres electas en la Cámara de Diputados 1998-2018



En el Senado, tras las elecciones de 2018, la representación de mujeres alcanzó el 17,8% de un total de 45 escaños, lo que supuso un retroceso de más de dos puntos porcentuales respecto a las elecciones de 2013. Cabe señalar que, en las elecciones de 2013, las mujeres electas lograron, por primera y única vez, el porcentaje del 20% correspondiente a la cuota de género establecida por ley para las candidaturas internas de los partidos, 17 años más tarde de su aprobación. De hecho, las elecciones de 2013 aseguraron el mayor porcentaje de representación conseguida por las mujeres en el Senado hasta el momento (véase el gráfico 1.4).

Gráfico 1.4. Mujeres electas en el Senado de la Nación 1998-2018

Evolución de la representación por género en el Senado de la Nación



Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE. >

En cuanto a los cargos del poder ejecutivo a nivel nacional, Alicia Beatriz Pucheta de Correa fue la única vicepresidenta del país en más de 200 años de historia independiente, entre junio y agosto de 2018. Pucheta fue designada por el entonces presidente Horacio Cartes para reemplazar al vicepresidente Juan Afara, quien pasó a ocupar una banca en el Senado. Al poner el énfasis en lo electoral, se observa que nunca una mujer fue electa presidenta ni vicepresidenta, aunque a lo largo de la historia hubo tres candidaturas de mujeres a la presidencia y doce a la vicepresidencia. La primera candidata a la presidencia de la República fue Teresa Notario del Partido Humanista Paraguayo en 2003, la segunda fue Blanca Ovelar del Partido Colorado en 2008 y la tercera fue Lilian Soto de Kuña Pyrenda en 2013. La primera candidata a la vicepresidencia fue María Victoria Brusquetti del Movimiento Encuentro Nacional en 1993¹⁴.

En lo que respecta a las gobernaciones, no hubo mujeres en los cargos de gobernadoras para el periodo 2018-2023 en ninguna de las 17 gobernaciones del país, y únicamente tres mujeres lograron ser electas para este puesto entre 1998 y 2018 (véase el gráfico 1.5). La primera gobernadora electa fue Ramona Mendoza del PLRA del departamento de Concepción, para el periodo 2003-2008; la segunda fue Cristina Villalba, electa gobernadora

14 Observatorio Participación Política de las Mujeres: "Las mujeres que pugnaron por el ejecutivo".
<<https://observaparticipacionpolitica.org/2017/06/13/las-mujeres-que-pugnaron-por-el-ejecutivo/>>

del departamento de Canindeyú para el periodo 2008-2013 por el Partido Colorado; y la tercera y última fue Marlene Ocampos, electa gobernadora del departamento de Alto Paraguay por el Partido Colorado para el periodo 2013-2018¹⁵. Las tres gobernadoras prosiguieron sus carreras políticas como diputadas electas al finalizar sus mandatos¹⁶.

Gráfico 1.5. Mujeres electas en las Gobernaciones 1998-2018

Evolución de la representación por género en las Gobernaciones



Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE.

La representación de mujeres en las concejalías departamentales experimentó un aumento en 2018 con un máximo histórico del 19,9% de las bancas. Para las elecciones de ese año, las concejalías departamentales se convirtieron en el cargo electivo donde las mujeres obtuvieron mayor representación. En términos porcentuales, al observar los datos desde 1998, se puede ver que las concejalías departamentales presentan un crecimiento continuo en la representación de mujeres hasta el 2008, año en el que las mujeres lograron el 18,2% de las bancas para luego retroceder al 16,6% en 2013, y volver a incrementarse hasta el 19,9% en 2018 (véase gráfico 1.6).

15 Participación política de las mujeres: "17 gobernadores, ni una mujer".

<<https://observaparticipacionpolitica.org/2018/04/23/17-gobernadores-ni-una-mujer/>>

16 CDE: "Gobernadora, un cargo al que pocas mujeres acceden".

<<https://www.cde.org.py/gobernadora-un-cargo-al-que-pocas-mujeres-acceden/>>

Gráfico 1.6. Mujeres electas en las Juntas Departamentales 1998-2018

Evolución de la representación por género en las Juntas Departamentales



Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE.

En cuanto a la elección de intendentas, la representación de mujeres aumentó de manera sostenida en los últimos 25 años, desde 1996 hasta 2021, pasando del 2,7% al 11,8% el porcentaje de mujeres que dirigen las municipalidades del país. En las últimas elecciones municipales del 2021 fueron electas cinco mujeres más que en 2015 y en términos porcentuales el aumento fue cercano al 2%. En las elecciones municipales de 2021 hubo un total de 106 candidatas a intendencias para un total de 261 cargos en juego. De estas, 31 mujeres fueron electas como intendentas, lo cual constituye un máximo histórico del 12% (véase el gráfico 1.7).

Gráfico 1.7. Mujeres intendentas 1996-2021



Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Elaboración propia con datos del TSJE.

En el caso de las Juntas Municipales, desde 1996 las mujeres han ido aumentando de manera sostenida el número de concejalías obtenidas, con un leve retroceso en 2015. En comparación con el resto de los cargos electivos, las Juntas Municipales son el espacio donde las mujeres han obtenido una mayor representación política, al lograr más del 20% de las bancas en disputa en cada una de las elecciones desde 2006. En las elecciones municipales de 2021, se utilizó por primera vez el sistema de listas cerradas y desbloqueadas con opción preferencial, y las mujeres lograron acceder al mayor número de concejalías hasta el momento, con el 22,6% en todo el país (véase el gráfico 1.8).

Gráfico 1.8. Mujeres electas en las Juntas Municipales 1996-2021



1.3 MARCO NORMATIVO PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

A nivel internacional, Paraguay ha ratificado los principales instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos, lo que representa un avance para el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, incluyendo los derechos de participación política¹⁷. En 1986, Paraguay accedió

¹⁷ Entre los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que abordan la participación política de las mujeres a los que Paraguay se ha adscrito, destacan la CEDAW (adhesión de Paraguay en 1987), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (ratificación en 1990); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (adhesión en 1992); la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (ratificación en 1995); la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer (ratificación en 1951); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José (ratificación en 1989).

De acuerdo con la Constitución de 1992, los tratados internacionales ratificados por Paraguay son parte de la legislación paraguaya y tienen un rango superior al de las demás leyes del país, con la excepción de la Constitución. Paraguay tiene un sistema jurídico monista, en el que el derecho internacional se considera parte del orden jurídico interno del Estado.

a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que en su artículo 7 reconoce los derechos de las mujeres, en igualdad de condiciones, a votar y ser electas, desempeñar cargos públicos, contribuir a la formulación de políticas gubernamentales y participar en organizaciones que se ocupen de la vida pública del país¹⁸.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

Artículo 7

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, garantizarán a las mujeres, 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 en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

A nivel nacional, la Constitución paraguaya de 1992 reconoce en su artículo 48 la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluyendo la participación política, y establece la obligación para el Estado de tomar medidas para alcanzar la igualdad efectiva. Además, el artículo 46 de la Constitución prohíbe la discriminación.¹⁹ Sin embargo, la falta de desarrollo jurídico de estas disposiciones hace que no existan en la práctica instrumentos legales de denuncia y reparación a los que recurrir cuando se producen casos concretos de discriminación, lo que ha

¹⁸ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

¹⁹ Constitución de la República de Paraguay (1992).

llevado a un sector de la sociedad civil a reivindicar la aprobación de una ley contra toda forma de discriminación²⁰.

Constitución de la República del Paraguay (1992)

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.

En cuanto a los mecanismos legislativos nacionales para promover el acceso de las mujeres a los cargos electivos, se distinguen dos etapas diferenciadas en el periodo democrático durante los últimos 30 años. Durante la primera etapa, que abarca los años noventa, se logró establecer en el Código Electoral una cuota mínima del 20% de participación de las mujeres en las listas legislativas. El artículo 32 del Código Electoral estableció que los estatutos de los partidos políticos debían contemplar los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer y que las mujeres debían constituir al menos el 20% de las candidaturas. Además, la ley requiere una proporción mínima de una mujer por cada cinco candidatos, aunque no especifica la posición en las listas²¹. Como resultado, las mujeres a menudo figuran al final de los tramos en las listas, con lo cual se disminuyen sus posibilidades de acceder a bancas legislativas. En una segunda etapa, que arrancó a comienzos de los años 2000, integrantes de partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil intentaron sin éxito avanzar de la cuota del 20% hacia la promulgación de una ley que consagre mecanismos paritarios de participación²².

20 Red contra toda forma de discriminación: <<https://nodiscriminesparaguay.org/>>

21 Ley N°834 que establece el Código Electoral paraguayo.

22 Soto, Lilian y Schwartzman, Gabriela (2014): "Las mujeres y la política en Paraguay ¿Qué mueven las mujeres en la política y que mueve la política en las mujeres?", CDE.
<<https://www.cde.org.py/publicacion/%E2%80%AAAlas-mujeres-y-la-politica-en-paraguay-que-mueven-las-mujeres-en-la-politica-y-que-mueve-la-politica-en-las-mujeres/>>

Ley N°834 que establece el Código Electoral paraguayo

Artículo 32

La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberá 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 propiciador 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. [...]

En 2019, se aprobó la modificación del Código Electoral a través de la Ley N° 6.318 que estableció la vigencia de un nuevo sistema de elección, por el que cambió el método de elección proporcional a través de listas cerradas y bloqueadas, por el de listas cerradas, desbloqueadas con voto preferencial y manteniendo la distribución proporcional.²³ Se deberá analizar cómo estas nuevas modificaciones del sistema electoral podrán afectar la aplicación de la cuota del 20% y el mandato de posición al interior de los partidos que continúa vigente desde 1996, así como sus efectos sobre la representación de las mujeres en cargos electivos.

23 Ley N° 638 que modifica la ley N° 834/96 "que establece el Código Electoral paraguayo", modificado por la ley N° 3166/07 "que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la ley N° 836/96 que establece el Código Electoral paraguayo", e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales.

Más allá de las disposiciones del Código Electoral paraguayo, algunos partidos políticos han establecido en sus estatutos mecanismos para promover la participación de las mujeres. Mientras que algunos partidos políticos se han limitado a observar la cuota mínima del 20% estipulada por ley, otros han establecido cuotas voluntarias que van desde el 30% al 40%, e incluso algunos han alcanzado la paridad con el 50% de mujeres en sus candidaturas. A continuación, se presenta una visualización de las disposiciones estatutarias de los partidos políticos paraguayos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 2018 en relación con las cuotas de género. Dependiendo de las normas de cada partido, estas cuotas de género se aplican a cargos partidarios, listas de candidaturas para elecciones internas o para procesos de elección popular a nivel nacional, departamental y municipal²⁴.

Gráfico 1.9. Cuotas de género de los partidos políticos paraguayos



*Las cuotas de género pueden aplicarse a cargos partidarios, listas de candidaturas para elecciones internas o para procesos electorales a nivel nacional, departamental y municipal, dependiendo de las disposiciones estatutarias de cada partido.

**Para la Asociación Nacional Republicana (ANR), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Nacional de Independencia, Patria Querida (PNQ) y el Partido Participación Ciudadana (PPC), las cuotas de género en sus estatutos se aplican en la medida de lo posible sin generar una obligación absoluta con el cumplimiento de listas de candidaturas. Para el partido Patria Querida (PNQ) y el Partido de Participación Ciudadana (PPC), la representación de mujeres en las listas en ningún caso está por debajo del 33%.

© IDEA INTERNACIONAL / IDEA PERIODISMO Y COMERCIO. Última actualización: mayo de 2019. <https://tsje.gov.py/partidos/>

1.4 MARCO INSTITUCIONAL PARA LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

Desde las instituciones del Estado se han desarrollado procesos y estrategias para la implementación de políticas públicas que garanticen los derechos y la participación de las mujeres. La institucionalización de la perspectiva de género en los organismos del Estado paraguayo comenzó a tomar cuerpo en los años noventa, con la creación de la Secretaría de la Mujer con rango ministerial por la Ley N° 34/92²⁵. Desde entonces, el proceso hacia la implementación de dichas políticas se dio de manera gradual. Diez años más tarde, la Secretaría de la Mujer se convirtió en Ministerio de la Mujer por la Ley N° 4.675/12, organismo público dependiente de la Presidencia de la República que actúa como institución rectora, normativa y articuladora de políticas públicas con el objeto de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Su creación fue el resultado de las exigencias y demandas de las organizaciones y movimientos de mujeres²⁶. Actualmente, este ministerio coordina la implementación del IV Plan Nacional de Igualdad (PlaNi) 2018-2024 con el objetivo de “allanar los obstáculos, avanzar hacia la igualdad real y efectiva, y eliminar toda forma de discriminación hacia las mujeres al interior de las instituciones públicas, privadas, y organizaciones de la sociedad civil”²⁷.

Otras instituciones del Estado también han implementado políticas públicas con perspectiva de género o han creado direcciones específicas para el trabajo en este ámbito. Una de ellas es la Justicia Electoral, que está integrada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), los tribunales, los juzgados, las fiscalías y otros organismos. El TSJE creó en 2009 la Unidad de Política de Género por Resolución N° 130/2009, incorporada posteriormente como parte de la estructura orgánica y funcional de la Justicia Electoral en 2017 por Resolución N° 155/2017. Esta unidad tiene como finalidad: “a) Promover el desarrollo integral de

25 Naciones Unidas (2003): “La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay”, Santiago de Chile.

Autoras: Virginia Guzmán y Graziella Corvalán.

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5913/1/S0310723_es.pdf>

26 Soto, Lilian y Schwartzman, Gabriela (2014): op. cit.

27 Ministerio de la Mujer, IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024.

<<http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/iv-plan-nacional-de-igualdad-2018-2024>>

los derechos políticos de las mujeres mediante el reconocimiento de la igualdad de género, no discriminación y del derecho de las mujeres a gozar de la participación plena en el sistema electoral del país; b) Coordinar e implementar mecanismos destinados al fomento del ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres en el Paraguay; c) Colaborar a nivel nacional e internacional con instituciones que posean fines similares, consignando acuerdos y convenios para la implementación de actividades que coadyuven a la consecución de los objetivos de la Unidad de Género”²⁸. Por primera vez en la historia del TSJE, en 2013 se incorporó una mujer a sus ministros integrantes, la ministra María Elena Wapenka Galeano, cuyo mandato culminó en noviembre de 2021.

1.5 LA BÚSQUEDA DE LA PARIDAD DEMOCRÁTICA

A comienzos de la década del 2000, entraron en el debate público y político las demandas de paridad democrática, que sin embargo no se han llegado a adoptar. En 2003 se presentó el primer proyecto de ley que buscó la paridad y pretendió elevar la cuota mínima a una cuota paritaria del 50% en las listas primigenias, que no fue aprobado. En 2008, integrantes de las bancadas del Partido Patria Querida (PPQ) presentaron un segundo proyecto de ley para introducir en el Código Electoral la paridad, que tampoco prosperó²⁹.

En 2013, nuevamente tomó impulso la cuestión de la paridad en el debate público, promovida por legisladoras y mujeres de la sociedad civil. En octubre del 2014 se creó el Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD), que diseñó una agenda para instalar el debate y la articulación política en torno a la paridad. La composición del GIPD ha variado a lo largo del tiempo y en diferentes momentos ha incluido a mujeres de distintas fuerzas políticas, incluidas la ANR, el PLRA, la Concertación Frente Guasu, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF), el Partido del Movimiento al Socialismo (P-MAS) y el Partido Kuña Pyrenda,

28 Resolución N° 130/2009 del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

29 Soto, Lillian y Schwartzman, Gabriela (2014): op. cit., p. 33.

entre otros. Además, varias organizaciones de la sociedad civil también se adhirieron al GIPD, como el Centro de Documentación y Estudios (CDE), Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, la Red de Mujeres Municipales del Paraguay (RMMP), Kuña Róga y Semillas para la Democracia. Los esfuerzos de difusión impulsados por el GIPD en el año 2014 llevaron a la realización de foros de debate en 14 de los 17 departamentos del país, con participación directa de más de 5.000 mujeres³⁰.

En 2016, el GIPD apoyó la presentación al Congreso del proyecto de ley de paridad democrática³¹, propuesto por una amplia alianza de mujeres políticas, activistas sociales y con cargos estatales, articuladas en el GIPD. De acuerdo con el articulado del anteproyecto de ley, se establecía la paridad y la alternancia secuencial en la composición de las listas de candidaturas para cargos electivos en los diferentes niveles de representación política y se estipulaba la composición paritaria del gabinete del poder ejecutivo, de los cuerpos colegiados de otros organismos públicos y de cargos elevados de la administración pública. En 2018, las senadoras Lilian Samaniego, Esperanza Martínez, Blanca Lila Mignarro, Blanca Ovelar y Emilia Alfaro, acompañadas por el GIPD, presentaron una campaña que impulsó el tratamiento legislativo y la promulgación parlamentaria del proyecto de ley de paridad democrática³².

El 12 de junio del 2018 la Cámara de Diputados aprobó en general la Ley de paridad, pero ofreció una versión que no contemplaba la conformación de las listas. Eliminó todos los artículos referentes a la paridad y quedaron únicamente cuatro artículos³³. En noviembre de ese mismo año, el Poder Ejecutivo objetó totalmente el proyecto de ley. De acuerdo con el decreto presidencial 596/2018 se argumentó que el proyecto de ley: "No establece ningún mecanismo concreto para incrementar el número de mujeres en cargos de representación y ninguna obligación a los partidos políticos. [...] Resulta inocuo alterar la

30 Queremos Paridad: <https://queremosparidad.net/>

31 Proyecto de Ley "De Paridad Democrática" (2016).

<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106491#formMain:j_idt89:j_idt425>

32 Honorable Senado de la Nación (2018): "Presentan campaña que impulsa la aprobación del proyecto de ley de paridad democrática". <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/842-presentan-campana-que-impulsa-la-aprobacion-del-proyecto-de-ley-de-paridad-democratica-2018-02-28-15-02-58> [21 de febrero de 2022].>

33 Queremos Paridad: <https://queremosparidad.net/el-proyecto-de-ley/>

normativa subvalorando la formación y capacidad que ya tienen las mujeres en el interior de los partidos políticos”³⁴.

1.6 FORTALECIMIENTO DE LIDERAZGOS POLÍTICOS DE MUJERES

Desde el punto de vista del fortalecimiento de los liderazgos políticos de las mujeres, se han creado varias academias, escuelas y centros de capacitación con el objetivo de generar espacios de formación. Estos espacios fueron propiciados, en ocasiones de manera conjunta, por las instituciones del Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales. En particular, la sociedad civil sigue desempeñando un rol fundamental de apoyo en el desarrollo de procesos de formación y capacitación para mujeres sobre participación política, promoviendo el fortalecimiento de capacidades y las habilidades de mujeres líderes.

Las principales iniciativas incluyen la Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes (EFPML) de la Unidad de Políticas de Género del TSJE desde 2018 hasta la actualidad, la Academia de Formación Política para Mujeres de la Comisión de Equidad y Género del Senado en 2019 y los centros de formación política de Kuña Róga, entre otras. Las principales temáticas abordadas en las capacitaciones de las diferentes iniciativas incluyeron: el sistema electoral, el financiamiento político, las estrategias para la comunicación, el marketing político, el liderazgo, la equidad de género, la oratoria, la construcción de una agenda pública, la elaboración de propuestas de campaña, las políticas públicas, la gestión administrativa y financiera, la agenda de derechos de las mujeres, el uso de las TIC y las campañas políticas. Más recientemente, las capacitaciones también abordaron el liderazgo de las mujeres en un contexto de pandemia, y la participación electoral y política en tiempos de COVID-19.

34 Decreto 596/2018 “por el cual se objeta totalmente el proyecto de ley N° 6201/2018, de paridad democrática”.
<<http://www.diputados.gov.py/plenaria/190424-SE/pdf190424se/09.pdf>>

En cuanto al proceso iniciado en 2018 por la EFPML, dependiente de la Unidad de Políticas de Género de la Justicia Electoral, cabe mencionar que contó con el apoyo y acompañamiento de diferentes organizaciones e instituciones como el Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), IDEA Internacional, la UE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Gobernación de Itapúa, la Gobernación de Misiones y la RMMP. Entre 2018 y 2022 se llevaron a cabo 10 ediciones y se ha capacitado a cientos de mujeres³⁵.

En el año 2019, la Comisión de Equidad y Género del Senado de la Nación organizó la Academia de Formación Política para Mujeres, con la que se llegó a capacitar a más de 100 mujeres líderes³⁶. La iniciativa se realizó en colaboración con IDEA Internacional y con el apoyo de la UE, la Women's Democracy Network Capítulo Paraguay³⁷ y la Embajada de la República de China (Taiwán)³⁸.

Además, la organización feminista Kuña Róga³⁹, con sede en la ciudad de Encarnación, organizó la Escuela de liderazgo político para mujeres jóvenes, con la que se capacitó a más de 40 mujeres jóvenes de los departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú en 2018, con el objetivo de "contribuir al desarrollo y fortalecimiento de conocimientos y de capacidades de mujeres de agrupaciones políticas y de organizaciones de la sociedad civil para el activismo y el liderazgo de las mismas en dichos espacios"⁴⁰. Esta iniciativa de liderazgo se llevó a cabo en el marco del proyecto "Fortalecimiento de los derechos políticos y el liderazgo de las mujeres paraguayas en contexto electoral

35 Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes, Unidad de Políticas de Género de la Justicia Electoral. <<https://tsje.gov.py/escuela-de-formacion-politica-para-mujeres-lideres.html>>

36 Honorable Cámara de Senadores (2019): "Academia de Formación Política anuncia listado de seleccionadas". <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2926-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-anuncia-listado-de-seleccionadas-2019-05-01-15-16-58?fbclid=IwAR3tGQn44YH8VXkAb3sLg2KCqmjG68oSs9ErQsUocLRcixjvEm-XRuHGSD4>>

37 Honorable Cámara de Senadores (2019): "Se lanza oficialmente la Academia de formación política para mujeres". <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2855-lanzamiento-oficial-de-la-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-2019-04-12-21-27-34>>

38 Honorable Cámara de Senadores (2019): "Embajador de China (Taiwán) realiza donación a la Academia de Formación Política". <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/3666-embajador-de-china-taiwan-realiza-donacion-a-la-academia-de-formacion-politica-2019-07-26-21-24-12>>

39 Kuña Roga: <<https://kunaroga.org/>>

40 Revista Candela, abril de 2019.

y postelectoral de 2018”, implementado por el Ministerio de la Mujer, ONU Mujeres, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, Kuña Róga y la RMMP, con el apoyo de la UE⁴¹. Asimismo, en el marco del proyecto Sumamos Mujeres, entre 2019 y 2021 Kuña Róga estableció centros de formación política para candidatas y para mujeres de la sociedad civil en las ciudades de Encarnación, Ayolas, Pilar y Villarrica, capacitando a un total de 260 mujeres políticas y 35 de la sociedad civil. Este proyecto de Kuña Róga contó con el acompañamiento de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Estudios Iberoamericanos (AIETI) y el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID).⁴²

1.7 VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA Y ELECCIONES

Se entiende por violencia política contra las mujeres aquellos actos o amenazas que produzcan un daño físico, psicológico o sexual a las mujeres y que dificulten o impidan el ejercicio de sus derechos políticos, tales como votar, postularse, ser electa y ejercer cargos públicos, participar de campañas políticas, formar parte de organizaciones políticas y expresar con libertad sus opiniones, entre otros. Además, la violencia contra las mujeres en elecciones es un tipo de violencia política que tiene lugar en contextos electorales y dificulta o impide que las mujeres gocen de sus derechos vinculados al proceso electoral⁴³. La violencia política y electoral contra las mujeres puede ocurrir en el ámbito de la familia, de la comunidad y del Estado⁴⁴. En el caso de Paraguay, una encuesta realizada en 2020 a mujeres candidatas a las elecciones municipales de 2015, y las generales de 2013 y 2018, muestra que el 58,5% de las encuestadas experimentaron algún tipo de violencia política⁴⁵. En los últimos años, los medios

41 Ministerio de la Mujer (2018): “Primeras graduadas de Escuela de Liderazgo político y social”.

<<http://mujer.senatics.gov.py/index.php/noticias/primeras-graduadas-de-escuela-de-liderazgo-politico-y-social>>

42 Kuña Róga (2021): “¿Qué es Sumamos Mujeres?”

<<https://kunaroga.org/acerca-de-sumamos-mujeres/>>

43 ONU Mujeres y PNUD (2017): “Prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones. Una guía de programación”.

<<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

44 Asamblea General de las Naciones Unidas (1993): “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, artículo 2.

<<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>>

45 Alcaraz Corrales, L. y Mongelos Mayerregger, T. (2020): “Encuesta sobre el alcance y las características de la discriminación de género hacia las mujeres en el ámbito político partidario”.

de comunicación paraguayos han empezado a hacerse eco de varios casos de violencia política por razones de género dirigida a mujeres candidatas, aspirantes y lideresas políticas, visibilizando cada vez más este fenómeno⁴⁶.

En Paraguay, el proyecto de ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género⁴⁷, fue presentado a la Cámara de Senadores en abril de 2021. El proyecto de ley se desarrolló con base en el modelo preparado por el comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. Además, tuvo como antecedente a la Ley 5777/16 de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia⁴⁸, al II Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020⁴⁹ y al IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024⁵⁰, donde se reconocen formas específicas de violencia y acoso hacia las mujeres en espacios de instituciones públicas y políticas⁵¹. El proyecto de ley definía en su artículo 5 la violencia política contra las mujeres por razones de género como “Cualquier acción, conducta u omisión, realizada de forma directa o indirecta, basada en razones de género, que tenga por objeto o por resultado limitar, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres”. Este proyecto de ley desarrollaba también las competencias relacionadas a la prevención, las sanciones y obligaciones institucionales de los partidos y

46 Diario Última Hora (2022): “Cecilia Pérez critica machismo y misoginia en concurso para la fiscalía”, 15 de diciembre de 2022.

<<https://www.ultimahora.com/cecilia-perez-critica-machismo-y-misoginia-concurso-la-fiscalia-n3038799.html>>

Diario Última Hora (2022): “Jueza condena a Luis Canillas por injurias contra la senadora Desirée Masi”, 20 de julio de 2022.

<<https://www.ultimahora.com/jueza-condena-luis-canillas-injuria-contra-la-senadora-desiree-masi-n3024447.html>>

Diario Última Hora (2021): “Diputado con parentela en Itaipú agravio a mujeres por sus opiniones”, 22 de julio de 2021.

<<https://www.ultimahora.com/diputado-parentela-itaipu-agravio-mujeres-sus-opiniones-n2952265.html>>

ABC Color (2021): “Kattya denunció acoso sexual y hostigamiento de empresario y ninguneo de autoridades”, 24 de marzo de 2021.

<<https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/24/kattya-denuncio-acoso-sexual-y-hostigamiento-de-empresario-y-ninguneo-de-autoridades/>>

Ñanduti Diario Digital (2020): “Diputada denuncia que fue agredida por miembros de la escolta presidencial”, 4 de marzo de 2020.

<https://nanduti.com.py/diputada-denuncia-que-fue-agredida-por-miembros-de-la-escolta-presidencial/>

Diario Última Hora (2016): “Para Fonseca, polémico cartel es un recurso i de sectores políticos”. <www.ultimahora.com/para-fonseca-polemico-cartel-es-un-recurso-i-de-sectores-politicos-n1049056.html/amp>

47 Antecedente del proyecto de ley para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género (2022).

<<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>>

48 Ley N° 5777 de protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia.

<<http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contra-toda-forma-de-violencia>>

49 II Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2015-2020. <http://www.mujer.gov.py/application/files/4914/6177/0403/PLAN_NACIONAL_CONTRA_LA_VIOLENCIA_HACIA_LAS_MUJERES_SET_2015.pdf>

50 IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024.

51 Antecedente del proyecto de ley Para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género;

OEA y ONU Mujeres (2020): “Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios”.

<<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf>>

<<http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/iv-plan-nacional-de-igualdad-2018-2024>>

fuerzas políticas, el Ministerio de la Mujer, la Justicia Electoral, las organizaciones intermedias, los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo y el poder legislativo. Además, se buscaba proteger en el ámbito electoral y administrativo los derechos políticos de las mujeres, desde las militantes hasta las electas, así como los derechos en la función pública por designación⁵². En agosto de 2021, la aprobación del proyecto de ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer fue postergada *sine die*⁵³.

52 Antecedente del proyecto de ley para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género.

53 Ficha técnica del expediente, proyecto de ley para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género (2022).

<<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>>

Capítulo 2

OBSERVAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE PARAGUAY

El objetivo de esta investigación es evaluar en qué medida las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en Paraguay a lo largo de los últimos 30 años consideraron la participación de las mujeres y la igualdad de género, y para ello se han analizado los informes de observación disponibles.

La observación electoral internacional y ciudadana desempeñó un papel crucial en la transición a la democracia en Paraguay, desincentivando el fraude y promoviendo la credibilidad de las elecciones. En este periodo de más de tres décadas, tanto las MOE nacionales como internacionales han ido integrando gradualmente la perspectiva de género en sus observaciones de los procesos electorales paraguayos, con base en los desarrollos metodológicos que se fueron llevando a cabo. Progresivamente, las temáticas de la participación de mujeres y la igualdad de género en las elecciones fueron captando el interés de los organismos internacionales y de las organizaciones ciudadanas que llevaban a cabo iniciativas de observación electoral. Con la adopción de la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones en 2005 y la Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas en 2012 se reconoció a nivel mundial la participación de las mujeres como un aspecto de relevancia para la observación electoral, al incluir estas declaraciones puntos sobre la igualdad de género. Además, fueron varias las organizaciones internacionales que desarrollaron manuales y herramientas metodológicas que dan cuenta de cómo integrar la perspectiva de género en la labor de las MOE, incluyendo la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la UE.

Esta investigación ha identificado un total de 18 MOE internacionales y 20 iniciativas de observación electoral ciudadana que fueron desplegadas en Paraguay entre las elecciones municipales de 1991 y las de 2021. El objetivo principal de esta investigación es evaluar en qué medida las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en el país a lo largo de los últimos 30 años consideraron la participación de las mujeres y la igualdad de género, y para ello se han analizado los informes de observación disponibles, identificando los hallazgos y recomendaciones sobre esta temática y su evolución a lo largo del tiempo. Además, se realizaron entrevistas con actores clave de la sociedad civil paraguaya que participaron en iniciativas de observación ciudadana durante el periodo de análisis, con el propósito de conocer de qué manera se abordó la participación de las mujeres en estas experiencias, supliendo así la frecuente ausencia de fuentes de información al respecto y la dificultad de acceder a informes de observación ciudadana y documentación en este ámbito.

2.1. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA OBSERVACIÓN ELECTORAL: PRINCIPIOS METODOLÓGICOS

Los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por Paraguay reconocen la participación política de las mujeres como un derecho. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁴ reconoce los derechos de participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser electo y tener acceso a las funciones públicas del país. Estos derechos garantizan la igualdad de las mujeres en materia de participación política, a la luz del artículo 2 del Pacto, por el cual los Estados Partes reconocen los derechos de las personas sin distinción de raza, sexo, idioma, religión y opinión política, entre otros. Además, la CEDAW⁵⁵, adoptada en 1979, reconoce en su artículo 7 el derecho de las mujeres a votar y ser electas, a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución

54 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>>

55 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

<<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>>

de estas, y a participar en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. A nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará⁵⁶, fue aprobada en 1994 y en su artículo 4 consagra el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

En las últimas décadas, la observación electoral internacional ha integrado progresivamente la perspectiva de género en sus metodologías para evaluar en qué medida las mujeres pueden ejercer su derecho a participar en elecciones. Al respecto, el punto 5 de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones⁵⁷ indica que la observación internacional de elecciones examina los obstáculos a la participación en los procesos electorales por motivos de género, entre otras condiciones. También en su punto 20 señala que las organizaciones que suscriben la Declaración reconocen la importancia de incluir una adecuada diversidad de género en la composición y dirección de las misiones de observación.

Además, las diferentes organizaciones internacionales que observaron elecciones en Paraguay han tenido desarrollos metodológicos que les han permitido integrar la perspectiva de género en sus misiones. La OEA desarrolló un “Manual para la Incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA)”, cuyo piloto fue implementado por primera vez en las elecciones municipales de 2010 en Paraguay. Este manual indica qué y cómo observar, y cuáles fuentes tener en consideración en el análisis de las elecciones⁵⁸. Para la UE, de acuerdo con su Manual de observación electoral, la información que se obtiene sobre la participación de las mujeres está integrada también

56 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará.
<<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>

57 Declaración de principios para la observación internacional de elecciones” y “Código de conducta para observadores internacionales de elecciones (2005).
<<https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>>

58 OEA (2013): Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA).
<https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_s2.pdf>

de manera transversal a todas las actividades de la MOE, por lo que la información es responsabilidad de todos los miembros que componen el equipo de la misión. Las misiones de la UE pueden contar con un especialista de género, que brindará una evaluación global sobre género en el proceso electoral. En otras situaciones, cuando la misión no cuente con un especialista en género, esta tarea es asignada a un miembro del equipo de dirección⁵⁹. Por su parte, el Centro Carter desarrolló el Manual de Normas y Obligaciones Electorales, que hace mención en sus distintas dimensiones a la importancia de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el proceso electoral⁶⁰.

También la observación electoral ciudadana ha ido integrando la perspectiva de género en sus desarrollos metodológicos. En 2012 fue suscrita la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario Por Organizaciones Ciudadanas⁶¹, que en su punto 15 indica que las organizaciones que realizan la observación y monitoreo no partidario de elecciones tienen la responsabilidad de promover la eliminación de barreras a la participación electoral de mujeres. En el punto 19, se reconoce el compromiso de fomentar la participación igualitaria de las mujeres como observadoras, monitoras y lideresas de las organizaciones de observación ciudadana. Además, el punto 20 establece que las organizaciones ciudadanas deberían evaluar si se da discriminación en el marco normativo nacional relativo a elecciones, analizar las obligaciones internacionales del país en materia de derechos humanos e incluir hallazgos y recomendaciones en sus informes con respecto a la participación de las mujeres en los procesos electorales y las medidas ejecutadas por las autoridades y otros actores para animar la plena participación de las mujeres. Igualmente, el Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones reconoce en su punto 6 el compromiso de ayudar a salvaguardar los

59 UE (2016): Manual de Observación Electoral de la Unión Europea.

<http://www.eods.eu/library/Manual_de_observacion_electoral_de_la_UE_2016.pdf>

60 The Carter Center (2014): "Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual".

<<https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-OES-handbook-10172014.pdf>>

61 Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario de elecciones realizado por organizaciones ciudadanas y Código de conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones (2012).

<<http://www.eods.eu/library/GNDEM.Declaration%20of%20Global%20Principles%20for%20Non-Partisan%20election%20observation%20ES.pdf>>

derechos de las mujeres y de todas las personas a ejercer su decisión electoral libremente y sin discriminación, sin restricciones no razonables, interferencia o intimidación, lo que incluye la promoción del respeto por el voto secreto, y el derecho de recibir en lenguas que comprendan información exacta para elegir de manera informada entre los contendientes políticos y participar en el proceso electoral.

A continuación, se presenta una lista de las distintas áreas de análisis que pueden ser consideradas para evaluar la participación de las mujeres e integrar la perspectiva de género en la observación electoral. Esta propuesta de marco de análisis, que no tiene pretensiones de ser exhaustiva, ha sido desarrollada con base en las buenas prácticas de las distintas organizaciones analizadas.

Cuadro 1. Análisis desde una perspectiva de género según áreas

Área de análisis	Cuestiones para analizar desde una perspectiva de género
Marco jurídico	Instrumentos jurídicos, legislación y normativas, nacionales o internacionales, así como disposiciones reglamentarias que intervengan en el funcionamiento electoral y que tengan efecto sobre los derechos de participación de las mujeres.
Partidos políticos	Participación de mujeres dentro de los partidos políticos como afiliadas, representantes en cargos internos, candidatas o líderes partidarias, así como estructuras, dinámicas y acciones al interior de los partidos que tengan un efecto sobre la participación y representación política de las mujeres.
Administración electoral	Composición del organismo electoral con datos desagregados por género, actuales e históricos, así como el trabajo y las acciones de unidades y direcciones del organismo electoral responsables de promover la igualdad de género y la participación de mujeres en el proceso electoral.
Sociedad Civil	Existencia de asociaciones y redes de mujeres, así como acciones de las organizaciones de la sociedad civil para promover la igualdad de género y la participación de mujeres en el proceso electoral.

Cuadro 1. Análisis desde una perspectiva de género según áreas (cont.)

Empadronamiento de votantes	Información desagregada por género en el padrón electoral, barreras que enfrentan las mujeres para su inscripción como electoras, y medidas para promover procesos incluyentes de inscripción de votantes.
Registro de candidaturas	Datos de representación de las mujeres en las listas de candidaturas, barreras que encuentran las mujeres para postularse y mecanismos de cuota o de paridad en las candidaturas para garantizar la participación política de las mujeres.
Financiamiento político y de campaña	Acceso a recursos de campaña de las candidatas mujeres, efectos del sistema de financiamiento político y de campaña sobre la participación de mujeres, así como iniciativas, ya sea partidarias o previstas en la ley, para favorecer el acceso de las mujeres al financiamiento político.
Cuotas de género y disposiciones de paridad	Existencia y cumplimiento de normativas de cuota de género o mecanismos de paridad en el proceso electoral para asegurar un cierto nivel de representación de mujeres en los cargos electivos y los nombramientos, así como aplicación de sanciones por incumplimiento.
Educación e información electoral	Desarrollo de programas y campañas de educación e información con perspectiva de género para el electorado, ya sea desde la sociedad civil, los organismos electorales o los partidos políticos, incluyendo campañas de educación electoral para promover la participación al voto de las mujeres
Fortalecimiento del liderazgo de mujeres	Iniciativas de capacitación que promuevan el fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres ya sea desde los partidos políticos, los organismos electorales, la sociedad civil, las organizaciones internacionales u otros actores.
Campaña electoral	Participación y visibilidad de mujeres candidatas y militantes en reuniones y actos de campaña, así como contenido de propuestas de campaña en los programas electorales vinculadas a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres.
Proceso de votación	Participación de mujeres en la jornada electoral ya sea como votantes, representantes de partidos, integrantes de las mesas electorales u observadoras electorales, incluyendo datos desagregados por género, así como las barreras enfrentadas por las mujeres para participar de forma efectiva en la jornada de votación.
Contencioso electoral	Impugnaciones y denuncias vinculadas al proceso electoral frente a instancias jurisdiccionales, ya sea ante los organismos electorales o ante instancias judiciales, que afecten de forma directa a los derechos y la participación de las mujeres votantes, candidatas, integrantes de partidos y de la sociedad civil, funcionarias electorales y ciudadanas en general.

Cuadro 1. Análisis desde una perspectiva de género según áreas (cont.)

Histórico de representación de mujeres	Evolución histórica del nivel de representación de mujeres en cargos electivos y designaciones a todos los niveles, incluyendo el poder legislativo, el gobierno nacional y el gobierno local
Resultados electorales	Resultados electorales parciales y finales de la elección, con información desagregada por género que muestre el nivel de representación de mujeres en los cargos electos.
Violencia política y electoral	Tipología e incidencia de casos de violencia política contra las mujeres, entendida como cualquier acto o amenaza de violencia que provoque daños físicos, sexuales o psicológicos a las mujeres, que les impidan ejercer sus derechos políticos, ya sea en público o en espacios privados, incluido el derecho a votar y ocupar cargos públicos, votar en secreto y hacer campaña libremente, asociarse y reunirse, y disfrutar de la libertad de opinión y expresión.
Medios de comunicación y redes sociales	Desigualdades en el tiempo, espacio y tratamiento otorgado a las candidatas mujeres en la cobertura mediática de las campañas electorales, así como importancia asignada a los temas de igualdad de género y derechos de las mujeres dentro de los asuntos de campaña cubiertos por los medios. Asimismo, utilización de las redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea para la difusión de mensajes de campaña relacionados con cuestiones de género, tratamiento de los perfiles de lideresas y candidatas mujeres, y violencia digital contra las mismas.

Fuente: elaboración de los autores a partir de materiales diversos

En lo que respecta a las recomendaciones emitidas por las MOE internacionales, tanto la OEA como la UE han desarrollado reflexiones sobre su alcance y sus posibles efectos en los sistemas políticos de los países observados. En la investigación “Misiones de Observación Electoral: Recomendaciones y Reformas”, se analizan las recomendaciones de 91 MOE de la OEA desplegadas en 27 países y se evalúa en qué medida su posible implementación a través de reformas puede contribuir a la mejora de los procesos electorales⁶². Además, el Departamento de Observación y Cooperación Electoral de la OEA ha desarrollado una base de datos de acceso público con recomendaciones emitidas por las MOE de la OEA desplegadas desde 1962

62 OEA (2018): “Misiones de Observación Electoral de la OEA: Recomendaciones y Reformas”.

<[https://www.oas.org/fpdb/press/Misiones-de-Observacion-Electoral-de-la-OEA--Recomendaciones-y-Reformas-\(Final\).pdf](https://www.oas.org/fpdb/press/Misiones-de-Observacion-Electoral-de-la-OEA--Recomendaciones-y-Reformas-(Final).pdf)>

hasta la actualidad, clasificadas por país, temática, año y tipo de misión⁶³. Esta herramienta ha sido de gran utilidad para el desarrollo de la presente investigación, y cualquier discrepancia menor con respecto al análisis de las recomendaciones se debe a diferencias metodológicas en su recuento y clasificación. En cuanto a la UE, también se han desarrollado estudios sobre los mecanismos institucionales de seguimiento a la implementación de las recomendaciones de las MOE⁶⁴ y sobre las estrategias que pueden desarrollar las organizaciones ciudadanas de observación electoral para impulsar la reforma electoral con base en las recomendaciones emitidas⁶⁵.

2.2. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL EN PARAGUAY: UNA MIRADA DE GÉNERO

En Paraguay, las MOE internacionales han acompañado el desarrollo de los procesos electorales desde los inicios de la transición a la democracia. Sin la pretensión de ser exhaustiva, esta investigación ha identificado 18 MOE internacionales para un total de 17 procesos electorales en el periodo comprendido entre las elecciones municipales de 1991 y las de 2021, de las cuales 14 MOE fueron de la OEA, dos de la UE, una del Instituto Nacional Demócrata (NDI) y una realizada conjuntamente por el NDI y del Centro Carter. Para el periodo comprendido entre 1991 y 2018, se han analizado 16 informes finales de las MOE internacionales desplegadas en el país, de los cuales 12 fueron de la OEA, dos de la UE, uno del NDI y uno correspondiente a la MOE conjunta del NDI y el Centro Carter (véase el gráfico 2.1).

63 Base de datos de recomendaciones de la OEA.

<<https://www.oas.org/EOMDatabase/recommsS.aspx?lang=en>>

64 Unión Europea (2017): "Beyond Election Day: Best practices for follow-up to EU Election Observation Missions".

<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eom_brochure_2017.pdf>

65 Unión Europea (2018): "Citizen Observers: Guide for citizen observers on electoral reform".

<<https://media4democracy.eu/wp-content/uploads/2018/03/Guide-for-Citizen-Observers-on-Electoral-reform.pdf>>

Gráfico 2.1. Tres décadas de observación electoral internacional en Paraguay

Histórico de misiones de organizaciones internacionales analizadas de 1991 a 2021

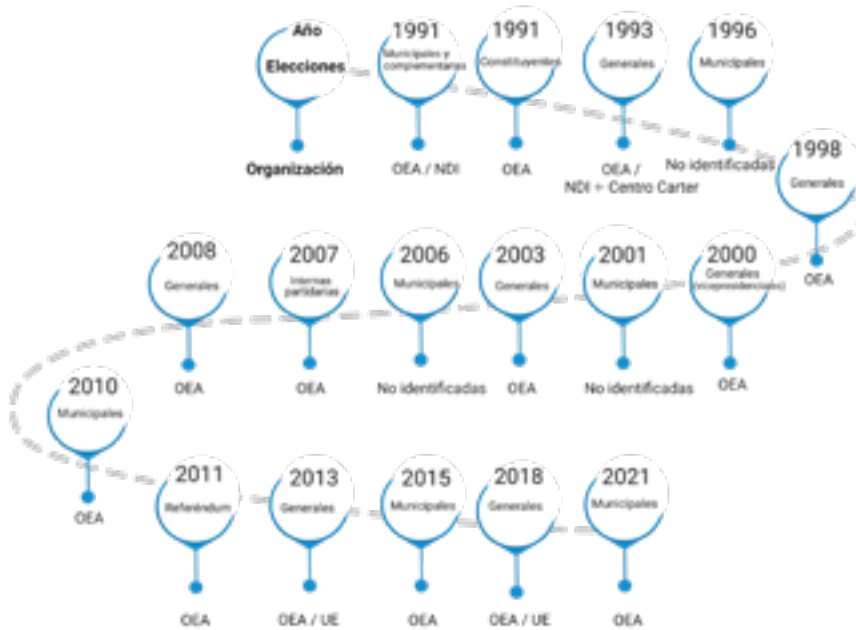


Gráfico: OEA Internacional

Fuente: Informes de acceso público de las misiones internacionales desplegadas en Paraguay

Al indagar en los 16 informes finales analizados de las MOE internacionales desplegadas en Paraguay, se encuentran dos tipos de alusiones a la participación de las mujeres: por un lado, se observan las menciones, y por el otro las recomendaciones. Mientras que las menciones hacen referencia a los hallazgos incluidos en los informes en materia de participación de las mujeres e igualdad de género en el proceso electoral, las recomendaciones invitan a los actores nacionales a tomar acciones concretas en este ámbito. Para el análisis de los informes, se ha buscado evaluar la existencia de menciones y de recomendaciones sobre la participación política de las mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral, considerando 18 categorías de análisis según la temática abordada: el marco jurídico, los partidos políticos, la administración electoral, la sociedad civil, el empadronamiento de votantes, el registro de candidaturas, el financiamiento político y de campaña, las cuotas de género y las disposiciones de paridad, la educación e

información electoral, el fortalecimiento del liderazgo de mujeres, la campaña electoral, el proceso de votación, el contencioso electoral, el histórico de representación de mujeres, los resultados electorales, la violencia política y electoral, el monitoreo de medios de comunicación y de redes sociales, y otras cuestiones.

Menciones a la participación de las mujeres en el proceso electoral

En el análisis de los 16 informes analizados de las MOE internacionales desplegadas en Paraguay entre 1991 y 2018 se ha identificado un total de 65 menciones a la participación política de las mujeres, que refieren hallazgos e informaciones en este ámbito. Hasta el año 2010, las menciones a la participación de las mujeres en los informes finales de las MOE internacionales fueron muy escasas y limitadas, evidenciando que en ese primer momento la temática de la igualdad de género era todavía una cuestión secundaria para la observación electoral. En las elecciones municipales de 1991, la MOE del NDI hizo tres menciones a la participación política de las mujeres en Paraguay, conectadas a las temáticas del histórico de representación de mujeres, sociedad civil y proceso de votación⁶⁶. Además, en las elecciones internas de la ANR de 2007, la MOE de la OEA hizo mención a la temática de las cuotas de género, al comprobar el cumplimiento de la cuota del 20% para las listas de candidaturas a las internas partidarias, establecida en el Código Electoral de 1996⁶⁷.

A partir de las elecciones municipales de 2010, se incrementaron considerablemente las menciones sobre la participación de las mujeres en los informes de las MOE internacionales, reiterándose estas referencias elección tras elección. Esto refleja el hecho de que tanto la OEA como la UE consolidaron sus respectivos marcos de análisis para evaluar la participación de las mujeres como un componente integral de su metodología de observación⁶⁸. Fue la OEA la primera organización internacional que empezó a aplicar en Paraguay una metodología integral para

66 NDI (1991): "Voting for greater pluralism: the May 26 1991 Municipal elections in Paraguay."
<https://www.ndi.org/sites/default/files/297_py_pluralism.pdf>

67 MOE de la OEA en Paraguay de 2007: Informe final de las elecciones internas de la Asociación Nacional Republicana del 16 de diciembre de 2007".
<<http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=329&MissionId=398>>

68 OEA (2013): op. cit; UE (2016): op. cit.

observar la igualdad entre hombres y mujeres en la participación electoral, en las elecciones municipales de 2010. Fue un hito histórico en la observación electoral internacional con perspectiva de género en Paraguay y también en las Américas, ya que en esas elecciones la OEA ejecutó el primer piloto del proyecto de “Incorporación de las perspectivas de género en las misiones de observación electoral de la OEA”⁶⁹. En las elecciones de 2010, las menciones realizadas por la OEA llegaron a nueve, mientras que en las elecciones generales de 2013 se alcanzó el mayor número de menciones hasta el momento: 11 menciones de la OEA y 10 de la UE. Entre 2010 y 2018 las menciones de las MOE internacionales en Paraguay cubrieron la mayoría de las áreas temáticas, alcanzando 61 menciones en total para ese periodo. Las menciones a la participación de mujeres en las temáticas de cuotas de género y disposiciones de paridad, marco jurídico, administración electoral y proceso de votación son las más recurrentes en los informes analizados. Además, las referencias al marco jurídico, el proceso de votación, y las cuotas de género y disposiciones de paridad estuvieron presentes en todos los informes de las MOE de la UE y la OEA durante el periodo de 2010 a 2018 (véase el gráfico 2.2).

Gráfico 2.2. Menciones a la participación de mujeres por área temática



69 MOE de la OEA en Paraguay de 2010: “Informe verbal al Consejo Permanente Misión de Observación Electoral en Paraguay”.
<https://www.oas.org/eomdatabase/GetFileA.aspx?id=334-774-5-0>

Recomendaciones sobre la participación de las mujeres en el proceso electoral

Las recomendaciones de los informes de las MOE internacionales invitan a los actores nacionales a considerar la adopción de medidas y acciones para la mejora de los futuros procesos electorales, como ejercicio constructivo de fortalecimiento democrático. Esta investigación ha identificado aquellas recomendaciones emitidas por las MOE internacionales desplegadas en Paraguay que estuvieron centradas en la participación de mujeres y la igualdad de género. Entre 1991 y 2008, ninguno de los 16 informes analizados de las MOE internacionales desplegadas en Paraguay incluyó recomendaciones sobre la participación de mujeres. Fue recién a partir de 2010, coincidiendo con desarrollos metodológicos de la observación electoral a nivel regional y mundial, cuando las MOE de distintas organizaciones internacionales incorporaron progresivamente recomendaciones sobre la participación política de las mujeres paraguayas y las mantuvieron de manera ininterrumpida en cada una de las elecciones. Entre las elecciones municipales de 2010 y las elecciones generales de 2018, se ha identificado un total de 14 recomendaciones sobre la participación de las mujeres en los informes finales de las MOE internacionales, de las cuales 12 fueron emitidas por las MOE de la OEA y dos por las de la UE.

Fueron las elecciones generales de 2013 y 2018 las que recibieron un mayor número de recomendaciones centradas en la igualdad de género por parte del conjunto de las MOE internacionales, alcanzando un total de seis y tres recomendaciones, respectivamente. Esto parece explicarse porque tanto la OEA como la UE desplegaron MOE para esos dos procesos electorales y se incrementó considerablemente el número total de recomendaciones emitidas en términos absolutos. Si se consideran los valores relativos, se observa que fueron las elecciones municipales 2015 donde las recomendaciones sobre la participación de mujeres tuvieron un mayor peso porcentual con relación al total de recomendaciones realizadas por el conjunto de MOE internacionales desplegadas, correspondiente al 15,4% del total de recomendaciones para esa elección. En las elecciones de 2013 y 2018 se observa un mayor número de recomendaciones de las MOE internacionales

sobre todas las temáticas, y no únicamente las vinculadas a la participación de mujeres, por lo que las recomendaciones sobre género representaron un porcentaje menor respecto a las elecciones de 2015 con respecto al total de recomendaciones emitidas, reduciéndose su peso relativo (véase el gráfico 2.3 y 2.4).

Gráfico 2.3. Recomendaciones de los informes de observación electoral

Evolución de las recomendaciones sobre la participación de mujeres en informes de organismos internacionales entre los años 1991 y 2018



Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Informes de acceso público de las MOE desplegadas en Paraguay. *

Gráfico 2.4. Recomendaciones sobre participación de mujeres y otras temáticas

Recomendaciones en informes de organismos internacionales entre los años 1991 y 2018

■ Recomendaciones sobre la participación de mujeres

■ Otras recomendaciones

% Recomendaciones relacionadas con la participación de mujeres

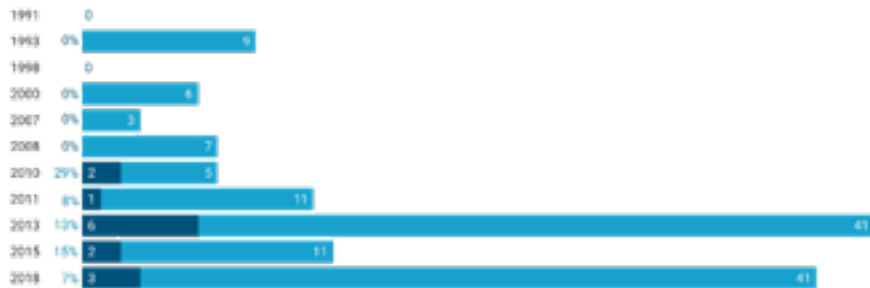


Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Informes de acceso público de las MOE desplegadas en Paraguay. *

Respecto a las temáticas abordadas, las 14 recomendaciones centradas en la participación de mujeres que fueron emitidas por las MOE internacionales desplegadas en Paraguay entre 1991 y 2018 trataron cinco áreas temáticas diferentes:

1. Cuotas de género y disposiciones de paridad.
2. Administración electoral.
3. Financiamiento político y de campaña.
4. Educación e información electoral.
5. Medios de comunicación.

Gráfico 2.5. Recomendaciones sobre participación de mujeres por área temática



De entre las recomendaciones centradas en la participación de mujeres que fueron emitidas por las MOE internacionales desplegadas en Paraguay entre 1991 y 2018, el área temática sobre cuotas de género y disposiciones de paridad fue la que contó con un mayor número de recomendaciones: cuatro de las MOE de la OEA y dos de las MOE de la UE. Esta temática apareció en las recomendaciones emitidas en cada uno de los informes finales de las MOE desde 2010, excepto en el referéndum electoral del año 2011, ya que en ese proceso se decidió otorgar el derecho al voto a los paraguayos residentes en el exterior, y por lo tanto no hubo bancas o escaños a repartir, ni listas de candidaturas por las que votar, es decir, no hubo ninguna cuota de género que fuese aplicada.

Tanto las MOE de la OEA desplegadas en 2010, 2013, 2015 y 2018, como las de la UE en 2013 y 2018 consideraron insuficiente la cuota del 20% al interior de las listas partidarias para las elecciones internas y emitieron recomendaciones al respecto. Las MOE de la OEA propusieron en sus recomendaciones para las elecciones municipales de 2010⁷⁰ y las generales de 2013⁷¹ aumentar la cuota de representación de las mujeres, ya que si bien el sistema vigente del 20% en las internas partidarias con una mujer en la lista cada cinco hombres, posee un impacto en la participación de las mujeres, el sistema implementado a su vez tiene importantes limitaciones tales como que: “No se estableció una ubicación que permita a las mujeres competir en posiciones elegibles, ya que, tal como está redactada la ley, los partidos tienen la potestad de elegir el lugar que ocupan las mujeres en las listas”⁷². Además, la “cuota se aplica en las listas presentadas por los sectores internos de los partidos, y no en la lista final a ser oficializada por la organización política ante las autoridades electorales”⁷³. En las elecciones municipales de 2015, la MOE de la OEA recomendó al gobierno paraguayo implementar la alternancia de género y sancionar a los partidos y movimientos políticos que incumplan tanto la cuota como la alternancia. Aconsejaron concretamente elevar la cuota del 20% al 33%, con miras a la paridad⁷⁴. Finalmente, en las últimas elecciones generales de 2018, la MOE de la OEA recomendó por cuarta vez aumentar el porcentaje mínimo y establecer un mandato que posicione a las mujeres dentro de las listas⁷⁵. En cuanto a las MOE de la UE, en las elecciones generales 2013 se recomendó modificar el Código electoral e introducir un sistema de alternancia con una cuota del 33% o el 50%⁷⁶. En las elecciones de 2018, la MOE de la UE recomendó promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, a través de

70 MOE de la OEA en Paraguay de 2010: “Informe final de las elecciones municipales del 7 de noviembre de 2010”.

<<https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=334&MissionId=403>>

71 MOE de la OEA en Paraguay de 2013: “Informe final de las elecciones generales del 21 de abril de 2013”.

<<https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=165&MissionId=212>>

72 MOE de la OEA en Paraguay de 2013: op. cit.

73 MOE de la OEA en Paraguay de 2010: op. cit.

74 MOE de la OEA en Paraguay de 2015: “Informe final de las elecciones municipales del 15 de noviembre de 2015”.

<<http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=381&MissionId=455>>

75 MOE de la OEA en Paraguay de 2018: “Informe final de las elecciones generales y departamentales del 22 de abril de 2018”.

<<http://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=404&MissionId=481>>

76 MOE de la UE en Paraguay de 2013: “Informe final de las elecciones generales del 21 de abril de 2013”.

<https://www.eods.eu/library/EUEOM%20FR%20PARAGUAY%2029.05.2013_es.pdf>

la aprobación en el Congreso de un proyecto de Ley de Paridad Democrática que establezca una representación del 50% de mujeres en las listas de los contendientes electorales y en las instituciones públicas⁷⁷.

Los informes finales de las MOE internacionales desplegadas en Paraguay muestran el lento crecimiento de la representación política de las mujeres que, a más 25 años de la introducción de la cuota de género en el Código electoral, nunca ha logrado superar el 20% en el poder legislativo. Por lo tanto, la cuota de género establecida en la legislación, más que un mínimo, se ha comportado como un techo máximo. Las MOE internacionales han reflejado esta situación en cada uno de sus informes desde el año 2010 de manera continuada a través de sus menciones y recomendaciones.

La segunda área temática con mayor número de recomendaciones sobre la participación de mujeres fue la de la administración electoral con un total de cuatro recomendaciones por parte de las MOE de la OEA: una en las elecciones municipales de 2010, dos en las generales de 2013 y una última en las generales de 2018. Sobre esta temática, la OEA recomendó en estos procesos electorales ampliar el presupuesto y el personal asignado a la Unidad de Género del TSJE. Además, solicitó que se le asigne un local propio y que los mismos magistrados integren la perspectiva de género en sus acciones. También recomendó la producción y divulgación de datos desagregados por género en época electoral y que la Justicia Electoral cuente con esos datos disponibles para la ciudadanía⁷⁸. Además, en su informe de 2013, la MOE de la OEA recomendó "promover la incorporación de mujeres a las más altas esferas del TSJE"⁷⁹.

La tercera área temática más representada entre las recomendaciones vinculadas a la participación de mujeres fue el financiamiento político y de campaña, que contó con un total de dos recomendaciones de las MOE de la OEA desplegadas en

77 MOE de la UE en Paraguay de 2018: "Informe final de las elecciones generales del 22 de abril de 2018".
<https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eueompy2018_final_report.pdf>

78 MOE de la OEA en Paraguay de 2010: op. cit.; MOE de la OEA en Paraguay de 2013: op. cit.; MOE de la OEA en Paraguay de 2018: op. cit.

79 MOE de la OEA en Paraguay de 2013: op. cit.

las elecciones generales de 2013 y en las municipales de 2015. Los informes de las MOE de la OEA señalaron la ausencia de normas que prevean mecanismos de financiamiento dirigido a las mujeres de manera directa o indirecta. A su vez, recomendaron mecanismos directos de financiamiento para la promoción de campañas de mujeres y que se contemple un porcentaje de los fondos destinados a los partidos para fortalecer el liderazgo de las mujeres⁸⁰.

La cuarta y quinta áreas temáticas a la que aludieron las recomendaciones sobre participación de mujeres de las MOE internacionales desplegadas en Paraguay fueron, respectivamente, educación e información electoral en el referéndum de 2011 y medios de comunicación en las elecciones generales de 2013. En 2011, la MOE de la OEA recomendó la implementación de programas de capacitaciones para promover la participación política de las mujeres en las elecciones y fortalecer sus conocimientos en temas electorales⁸¹. En 2013, la MOE de la OEA recomendó garantizar el acceso equitativo de las distintas opciones políticas a los medios de comunicación y sensibilizar a los medios sobre la cobertura del proceso electoral con perspectiva de género⁸².

¿Qué recomendó la MOE de la OEA en las elecciones municipales de 2021 para promover la participación de las mujeres?

Con motivo de las elecciones municipales de 2021, la OEA desplegó una MOE en Paraguay, en cuyo informe preliminar se emitieron recomendaciones para promover la participación política de las mujeres.

El informe preliminar hace énfasis en que Paraguay no ha modificado su ley electoral para favorecer el acceso de las mujeres a los cargos públicos electivos en los últimos 25 años, y señala la falta

80 MOE de la OEA en Paraguay de 2013: op. cit.; MOE de la OEA en Paraguay de 2015: op. cit.

81 MOE de la OEA en Paraguay de 2011: "Informe del referéndum constitucional para permitir el voto de los ciudadanos paraguayos en el extranjero del 9 de octubre de 2011".

<<https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&id=336&MissionId=405>>

82 MOE de la OEA en Paraguay de 2013: op. cit.

de efectividad de la cuota del 20% en las listas de candidaturas internas de los partidos políticos con un mandato de posición de una mujer cada cinco posiciones.

Sobre el nuevo sistema implementado de desbloqueo de listas y voto preferencial, se sostiene que “la legislación de cuotas con la que cuenta Paraguay, de por sí débil, pierde eficacia, como lo indica la abundante bibliografía en la materia; y [...] es necesario desarrollar nuevos mecanismos”. La MOE de la OEA advirtió asimismo que el desbloqueo de listas obliga a los y las candidatas a llevar adelante campañas individuales y que las mujeres políticas entrevistadas sostuvieron que esto les afecta negativamente.

En esa línea, la MOE de la OEA advirtió también que la legislación no contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a las mujeres, e instó a que se dé un nuevo debate nacional sobre la participación de la mujer de manera a revertir “la alarmante subrepresentación de las mujeres en la política paraguaya”.

En relación con la violencia política contra las mujeres, la MOE de la OEA indicó que, como producto del desbloqueo de las listas, se generó una fuerte competencia a lo interno de las agrupaciones políticas que incrementó la violencia política contra las mujeres. Constató además que actualmente no existe en el país una ley que tipifique específicamente esta conducta y establezca mecanismos para su prevención y sanción, y que las autoridades electorales no han desarrollado hasta la fecha protocolos al respecto.

La MOE de la OEA para las elecciones municipales de 2021 en Paraguay recomendó en su informe preliminar:

- Conformar paritariamente las listas de candidaturas e introducir el “doble voto preferente” en el caso de mantener el sistema de listas desbloqueadas, de manera que el elector deba escoger a un candidato y una candidata de su preferencia.
- Establecer por ley que un porcentaje específico de los aportes y subsidios electorales entregados a las agrupaciones políticas sea destinado a la formación y empoderamiento de las mujeres.

- Aprobar una ley para la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres y apoyar la creación de un observatorio de la violencia política contra las mujeres.⁸³

A partir del análisis de los informes finales de acceso público emitidos por las diferentes MOE internacionales desplegadas en Paraguay entre 1991 y 2018, se ha constatado que a partir de 2010 se produjo un incremento sustantivo en el número de menciones y recomendaciones sobre la participación de las mujeres. Esta mayor atención de las MOE internacionales a la igualdad de género en el proceso electoral se debió en parte a los desarrollos metodológicos llevados a cabo por la OEA y la UE para integrar la perspectiva de género en la observación de elecciones.

Desde 2010, la ampliación del sistema de cuotas de género y el establecimiento de mecanismos de paridad para mejorar la representación política de las mujeres resultaron una cuestión prioritaria para las MOE de la OEA y la UE, como muestran las recurrentes menciones y recomendaciones de sus informes. Pese a estas recomendaciones, el sistema de cuota de género sobre las listas internas partidarias establecido en el Código electoral no se ha revisado en más de 25 años, y la representación de las mujeres se mantiene estancada, no habiendo superado en la práctica el 20% de representación para ninguno de los cargos electivos hasta la fecha, con la excepción de las concejalías municipales. La última reforma electoral, que estableció el desbloqueo de las listas de candidaturas, genera incertidumbre respecto a sus efectos sobre la elección de mujeres a cargos electivos, y esta cuestión deberá analizarse en futuros procesos electorales.

Otras de las recomendaciones emitidas por las MOE internacionales en relación con la participación política de las mujeres encontraron eco entre los actores paraguayos, que favorecieron su implementación. En particular, la Justicia

83 MOE de la OEA en Paraguay de 2021: "Informe preliminar de las elecciones municipales de 2021".
<<https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=438&MissionId=522>>

Electoral llevó a cabo esfuerzos por integrar la perspectiva de género en la administración electoral, con la consolidación institucional de su Unidad de Políticas de Género y la ampliación de su equipo y funciones en los últimos años. De acuerdo con las recomendaciones emitidas, también se realizaron acciones para capacitar a las mujeres con el desarrollo de programas de fortalecimiento de liderazgos, como la EFPML de la Unidad de Políticas de Género del TSJE, la Academia de Formación Política para Mujeres de la Comisión de Equidad y Género del Senado de la Nación y los centros de formación política de Kuña Róga, entre otros.

A través de sus informes, las MOE internacionales desplegadas en Paraguay han realizado un aporte constructivo destinado a mejorar los procesos electorales, con base en buenas prácticas y principios internacionales de derechos humanos. En los últimos años, la mayor presencia de hallazgos y recomendaciones de las MOE sobre la participación política de las mujeres viene a reforzar la idea de que la igualdad de género y la inclusión son elementos centrales para la calidad democrática. En Paraguay, las brechas de género siguen obstaculizando la participación significativa de las mujeres en los procesos electorales, y su representación política está entre las más bajas de la región. Los hallazgos de las MOE internacionales han evidenciado esta situación, y sus recomendaciones marcan posibles caminos para la construcción de una democracia más incluyente, en la que las mujeres puedan participar en pie de igualdad.

2.3. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL CIUDADANA EN PARAGUAY: UNA MIRADA DE GÉNERO

En Paraguay, la observación electoral ciudadana inició tras la caída del régimen de Alfredo Stroessner y contribuyó a promover la confianza ciudadana durante la transición democrática. Hoy en día sigue acompañando los procesos electorales y emitiendo recomendaciones constructivas para mejorarlos. Sin la pretensión de ser exhaustiva, esta investigación ha identificado 20 experiencias de observación electoral ciudadana en Paraguay entre 1991 y 2021, que fueron a menudo combinadas con otras actividades de la sociedad civil en materia electoral, como

capacitaciones, campañas de educación cívica y diálogo político, entre otras. Se recurrió al análisis documental de informes, comunicados y publicaciones disponibles sobre las iniciativas de observación electoral ciudadana con el objetivo de analizar en qué medida la observación nacional tuvo en cuenta la participación política de las mujeres. Las dificultades de acceso a la información y el hecho de que en ocasiones las iniciativas de observación ciudadana no publicaran informes llevó a complementar la metodología de investigación con una serie de entrevistas con actores de la sociedad civil que formaron parte de iniciativas ciudadanas de observación electoral durante el período de análisis (véase el gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Tres décadas de observación electoral ciudadana en Paraguay

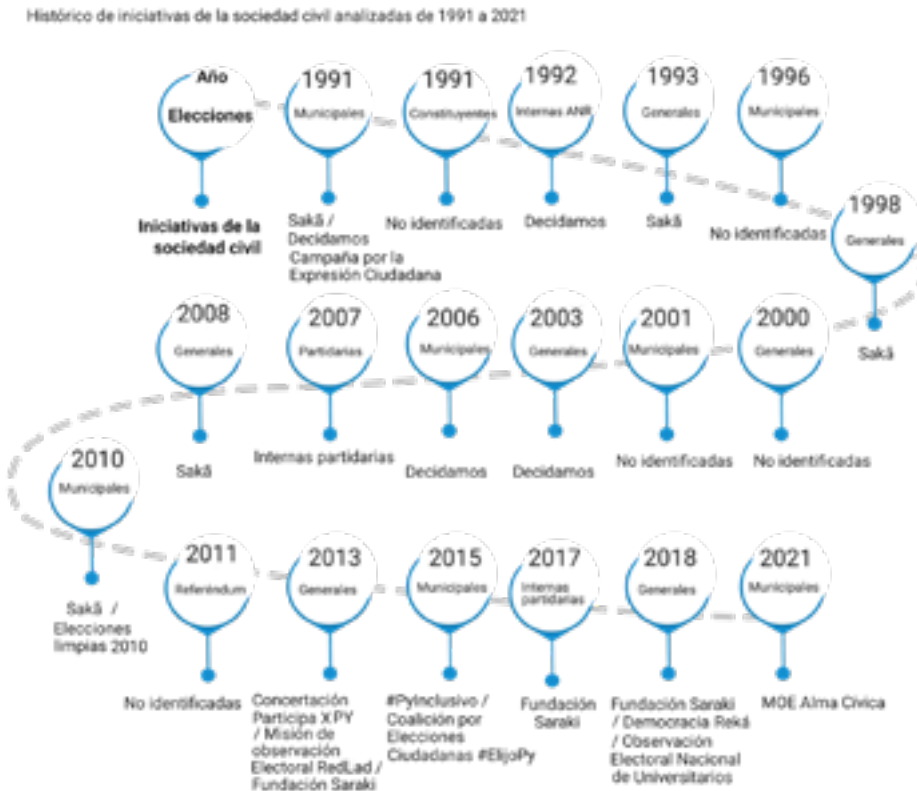


Gráfico: IDEA Internacional

Fuente: Informes de acceso público y entrevistas con la sociedad civil.

En los inicios de la observación electoral ciudadana en Paraguay, época en la que el consorcio Sakã y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana desempeñaron un papel protagónico, se puso énfasis en corroborar el cumplimiento de las reglas electorales y el respeto por los resultados obtenidos en las urnas, sin abordar de forma específica la participación de mujeres. No obstante, desde un primer momento destacó la participación de las mujeres y de las organizaciones de mujeres en los equipos de observación⁸⁴.

A partir de 2010, surgieron iniciativas que incorporaron un enfoque centrado en la inclusión de grupos de población poco representados, como las mujeres, las juventudes, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. En las elecciones municipales de 2010, la iniciativa “Elecciones Limpias 2010” desplegó 200 observadores y observadoras electorales jóvenes en Asunción y, previamente a la jornada electoral, la organización invitó a las diferentes candidaturas a firmar un acuerdo para promover políticas de juventud. La Fundación Saraki observó las elecciones generales de 2013 y 2018, y las internas partidarias de 2017, centrándose especialmente en analizar la participación de las personas con discapacidad. En las elecciones municipales de 2015, la Fundación Saraki, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y Servidores del Paraguay lideraron conjuntamente la iniciativa #PyInclusivo, en el marco de la cual se elaboró un análisis sobre la accesibilidad en el proceso electoral y la participación de las personas con discapacidad. En las elecciones generales de 2018, el proyecto #Democracia Reka fue realizado conjuntamente por Semillas para la Democracia y Tesãi Reka, y se observó el proceso electoral con un enfoque de género, financiamiento político y voto informado. En las elecciones municipales de 2021, la MOE de Alma Cívica registró la composición por género de las mesas electorales y el número de presidentas de mesa, consultó al electorado sobre su predisposición para votar a candidatas mujeres y realizó un seguimiento a los medios de comunicación para observar los estereotipos en torno a las mujeres y los espacios que estas ocupan en los medios⁸⁵.

84 Entrevista con Line Bareiro, integrante de Sakã.

85 Alma Cívica (2022): “Informe de la Misión de Observación Electoral Nacional de Alma Cívica”.

<<https://observacionelectoral.almacivica.org/>>

Desde una perspectiva histórica, las experiencias de observación electoral ciudadana en Paraguay se remontan al trabajo de educación cívica y formación de veedores electorales que realizó el CDE apenas caía la dictadura. Esta experiencia recogió los aprendizajes del plebiscito chileno que puso fin al régimen de Augusto Pinochet. Algunas actividades de especial interés fueron la formación de veedores para las elecciones y el conteo paralelo. Este contexto también dio pie a la creación de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, asociación que existe desde 1989 y que ha llevado a cabo trabajos de observación electoral⁸⁶.

Entre las experiencias más significativas en Paraguay en materia de observación ciudadana destaca Sakã (transparencia, en guaraní), un consorcio de entidades de la sociedad civil organizada que, con el objetivo de observar procesos electorales, perduró, en una primera etapa, desde 1991 hasta 2010. La composición de Sakã fue variando con los años, y las principales organizaciones que formaron parte del consorcio incluyeron al Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), el CDE, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE) y el Centro Europeo para la Cooperación Internacional (CECIEC), entre otras. Si bien no se han podido identificar los registros de los equipos de observación de Sakã desagregados por género, desde el principio se incluyó a grupos de mujeres en su estructura, y estas tuvieron un papel protagónico en el liderazgo de las observaciones⁸⁷.

Desde el principio [Sakã] estuvo integrada por muchas mujeres y jóvenes. De hecho, más de una organización que conformó Decidamos, y después Sakã, eran organizaciones de mujeres, por lo que hubo un rol muy importante de jóvenes y de mujeres. [...] No eran solamente jóvenes o solamente mujeres, sino de las organizaciones feministas, sobre todo. La mayoría trabajaba y colaboraba directamente para algunas de ellas, ese era el lugar donde hacían su militancia principal, su trabajo de formación, de educación cívica.

Line Bareiro, integrante de Sakã.

86 Entrevista con Line Bareiro, integrante de Sakã.

87 *ibid*

Para las **elecciones municipales de 1991**, se han identificado dos experiencias de observación ciudadana, de Sakã y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, para las cuales no se han verificado esfuerzos por analizar de manera sistemática la participación de las mujeres y la igualdad de género. En esta primera experiencia, Sakã recurrió al conteo paralelo de votos y el consorcio estuvo conformado por el CDE, el CECIEC, el Grupo de Ciencias Sociales (GCS) y el Instituto para el Desarrollo y la Integración de América Latina (IDIAL). Se agrupó a 4.000 voluntarios y voluntarias que participaron activamente en el conteo paralelo de votos en 20 ciudades⁸⁸. Por su parte, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, aglutinó a 12 organizaciones que se concentraron en el desarrollo de capacidades ciudadanas para el voto y el entrenamiento de personas, tanto de agrupaciones políticas como de candidaturas independientes, para actuar como veedores o fiscales de mesa en los comicios.⁸⁹ En todos los procesos desarrollados, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana promovió la inclusión efectiva de mujeres y hombres de forma equitativa para la conformación de los equipos conductores y el desarrollo de las labores⁹⁰.

En la iniciativa de observación ciudadana electoral [de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana] de las elecciones municipales de 1991 no se abordaba las cuestiones electorales de las mujeres y de las personas jóvenes en las capacitaciones. Yo creo que recién ahora hay una mirada, como más desde la perspectiva de género, en el sentido del número de mujeres que participan. [...] En la actualidad, el tema electoral casi se considera una tarea de mujeres; en cambio antes era considerada una pugna muy fuerte, una tarea de hombres, porque había que ir a pelear y casi no había mujeres.

Susana Aldana Amabile, directora ejecutiva de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana.

88 Bareiro, L. y López, O. (2008): "SAKÃ: Experiencia compartida", en "Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina (1a. ed. --). San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 149.

<<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13802>>

89 Arditi, B. (1992): "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay", Nueva Sociedad n° 117 enero-febrero 1992.

<https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2069_1.pdf>

90 Entrevista con Enrique Gauto Bozzano de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana.

En **1992**, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana realizó la primera observación electoral de una interna partidaria, específicamente la de la ANR, en medio de graves denuncias de fraude electoral atribuidas a militares y al oficialismo partidario⁹¹. No hay constancia de que esta iniciativa de observación ciudadana analizase de manera explícita la participación de mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral, al centrarse en otros aspectos.

En las **elecciones generales de 1993**, Sakã amplió la lista de sus organizaciones integrantes, sumando al Centro de Estudios Democráticos (CED), el CIPAE, al CIRD y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, con el apoyo de la Universidad Columbia. Se llevó a cabo un conteo paralelo para todos los cargos en competencia electoral, incluyendo la presidencia, senadores, diputados y gobiernos departamentales, abarcando el 72% de las mesas electorales y un cómputo muestral de resultados para la presidencia, que cubrió 70 locales ubicados en 40 distritos⁹². Según estimaciones, 5.000 personas voluntarias fueron movilizadas⁹³. No se encuentran datos que permitan identificar la proporción de mujeres integrantes en la estructura de trabajo y tampoco hay constancia de que la observación abordara la temática de la participación electoral de las mujeres.

En las **elecciones generales de 1998**, Sakã realizó nuevamente una observación electoral, movilizando 1.200 personas voluntarias, lo que incluyó cómputo paralelo. Entre las organizaciones que formaron parte de la iniciativa se incluyeron el CDE, CECIEC, GCS, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, CIRD, CIPAE y la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (FENAES), y se contó con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL) y la Universidad Columbia. No existen indicios de que esta iniciativa de observación ciudadana analizara de manera directa la participación de mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral, al centrarse en otros aspectos⁹⁴.

91 Bareiro, L. y López, O. (2008): op. cit., p. 150

92 Bareiro, L. y López, O. (2008): op. cit., p. 151.

93 ibid.

94 Entrevista con Line Bareiro, integrante de Sakã.

En las **elecciones generales de 2003** y las **municipales de 2006**, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana desplegó equipos de observación que utilizaron formularios de observación en varios momentos de dichas jornadas electorales. En la apertura, observaban aspectos de la instalación de las mesas de votación, como la presencia y acreditación de las autoridades electorales, presencia y condición de útiles electorales, entre otros. Contaban con otros dos registros durante las jornadas electorales, y un último corte al cierre de las elecciones, para participar en el escrutinio público⁹⁵. No hay constancia de que esta experiencia de observación analizara de manera sistemática la participación de mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral.

En las **elecciones generales de 2008**, Sakã volvió a activarse para observar el proceso con la participación del CDE, CECIEC, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, CIRD y CIPAE, y con el apoyo de la Universidad Columbia, llevando a cabo el conteo muestral y un cómputo paralelo⁹⁶. Fue la más grande de las iniciativas emprendidas por Sakã, realizando el conteo paralelo en 10.000 mesas, el 77% del total de mesas electorales del país, y llegando a 1.000 mesas en todos los departamentos para el cómputo y la observación muestral. En total fueron movilizados 5.900 voluntarios, entre ellos 300 jóvenes uruguayos que otorgaron un apoyo solidario de monitoreo ciudadano⁹⁷. Esta iniciativa de observación ciudadana tampoco parece haber analizado de manera directa la participación de mujeres y la igualdad de género, al centrarse en otros aspectos del proceso electoral.

En las **elecciones municipales de 2010** confluyeron dos experiencias de observación electoral ciudadana, la de Sakã y "Elecciones Limpias 2010". Para este proceso electoral, no se identificaron esfuerzos por parte de las diferentes iniciativas de observación ciudadana para analizar la participación de mujeres y la igualdad de género. En esta ocasión, Sakã estuvo conformado

95 Entrevista con Enrique Gauto Bozzano de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana.

96 Bareiro, Line y López, Óscar (2008): "Sakã: Experiencia compartida", en Susana Aldana (ed.): Elecciones generales y departamentales 2008: Análisis de una experiencia ciudadana de control electoral. SAKÁ. <https://es.scribd.com/document/67586825/Elecciones-generales-y-departamentales-2008-Analisis-de-una-experiencia-ciudadana-de-control-electoral-Decidamos-PortalGuarani-Paraguay>

97 Bareiro, L. y López, O. (2008): op. cit., p. 154

por el CDE, CIRD, CIPAE, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y el CECIEC, y recibió el apoyo de la Universidad Columbia, la Agencia Civil Francesa (CCFD), USAID y Semillas para la Democracia. Se contó con aproximadamente 3.000 voluntarios, distribuidos en 30 ciudades que representaban el 54% de las mesas electorales y el 55% de las personas inscritas en el padrón nacional. El trabajo de los voluntarios fue respaldado por una infraestructura que incorporaba nuevas tecnologías, con un sistema de captación de datos que incluyó telefonía celular, base de datos y página web multimedia. Este despliegue recibió el apoyo de USAID, en el marco del Proyecto “Tecnología y participación política 2010” que buscaba “fortalecer el sistema democrático en el Paraguay apoyando la transparencia en las elecciones municipales, por medio de la utilización de nuevos medios sociales para lograr una mayor y mejor participación y control ciudadano en dichas elecciones, en especial de mujeres y jóvenes de poblaciones marginalizadas”⁹⁸. Por su parte, la iniciativa “Elecciones Limpias 2010” fue una iniciativa conjunta de la Juventud Que se Mueve (JQM), con el apoyo de Semillas para la Democracia, CIRD, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ) y AVINA. Se desplegaron 200 observadores y observadoras electorales jóvenes en 30 locales de votación de la ciudad de Asunción y se instaló una central de denuncias encargada de derivar reportes de irregularidades y delitos electorales a la Fiscalía Electoral. Además, antes del día de las elecciones, la organización invitó a las personas candidatas a firmar un acuerdo para comprometerse a promover políticas de juventud⁹⁹.

Para las **elecciones generales del año 2013** se han identificado tres experiencias de observación electoral ciudadana: “Participa x Py”, la Misión de Observación Electoral de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad) y la observación de la Fundación Saraki. “Participa x Py” fue iniciativa de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, AM 1300 Radio Fe y Alegría y Cáritas Universidad Católica, con el apoyo de Semillas para la Democracia, la Asociación de ONG del Paraguay

98 SAKÁ: Elecciones municipales 2010. <https://www.facebook.com/notes/1492266830983030/>

99 Elecciones Limpias 2010: “Compromiso social de candidatos municipales con JQM”.

<<https://web.archive.org/web/20120323005253/http://www.eleccioneslimpias.com.py/2010/11/compromiso-social-de-candidatos.html>>

POJOAJU, la Asociación Fe y Alegría, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), el CDE, el Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG), el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la UC, la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de la Escuela Pública del Paraguay (FEDAPY), Global Infancia, JQM, la Red de Radios Educativas del Paraguay, la Red Nacional de Emisoras del Paraguay, Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py), TECHO Paraguay y Voces Paraguay. Esta iniciativa fue integrada por más de 500 personas voluntarias, que observaron un total de 205 mesas en Asunción y 10 departamentos del país¹⁰⁰, y no se ha podido identificar un informe final ni detalles sobre el análisis de la participación de mujeres. Por su parte, la RedLad estuvo compuesta por 12 observadores internacionales y las ONG locales afiliadas a la Red, Semillas para la Democracia y el CEJ. Se realizó un despliegue durante la jornada electoral y un relevamiento de datos en la etapa preelectoral. El informe final fue publicado por la organización sin hacer mención ni incluir recomendaciones sobre la participación de las mujeres, aunque una coordinadora de género acompañó la misión¹⁰¹. Finalmente, la Fundación Saraki realizó su primera experiencia piloto de observación electoral también durante las elecciones generales de 2013, en locales de votación del Departamento Central a fin de realizar un diagnóstico sobre las barreras de acceso a los centros de votación y los factores que incidían en la baja participación de personas con discapacidad como votantes¹⁰².

En las **elecciones municipales de 2015**, se han identificado dos iniciativas de observación electoral ciudadana: la Coalición por Elecciones Ciudadanas #ElijoPy y la iniciativa #PyInclusivo. La Coalición por Elecciones Ciudadanas #ElijoPy fue integrada por siete organizaciones de la sociedad civil: el CIRD, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, la Fundación Saraki, JQM, ReAcción, la Red Paraguaya de Ciudades Sustentables y Tedic. Esta coalición, principalmente compuesta por jóvenes,

100 SC Noticias: "Resultados de Observación Ciudadana: con incidentes sin mayores repercusiones", 22 de abril de 2013. <<http://snoticias.org/?menu=Noticias&submenu=Democracia&node=page,7321>>

101 RedLad: "Informe de Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales Paraguay 20 de abril de 2013". <https://issuu.com/red_lad/docs/reporte_de_elecciones_en_paraguay>
Fundación Nueva Generación Argentina: "Misión de la RedLad en Paraguay", 8 de febrero de 2013. <<https://fundacionfnga.wordpress.com/2013/02/08/mision-de-la-redlad-en-paraguay/>>

102 Entrevista con Raúl Montiel, Shirley Ayala y Edgar Gayoso de la Fundación Saraki.

buscó garantizar elecciones más participativas, inclusivas y transparentes¹⁰³. Por su parte, la iniciativa #PyInclusivo, estuvo integrada por la Fundación Saraki, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y Servidores del Paraguay, en el marco del Programa de Inclusión Efectiva de Personas con Discapacidad de USAID y con el apoyo del Fondo Canadá¹⁰⁴. Esta iniciativa tuvo como finalidad promover capacidades de control ciudadano, con un enfoque de accesibilidad¹⁰⁵. Dentro de este marco se realizó un trabajo exhaustivo con el TSJE para revisar y ajustar reglamentaciones internas en materia de accesibilidad y participación de personas con discapacidad¹⁰⁶. Aunque no se cuentan con datos desagregados, según los organizadores, participaron entre 600 a 1.000 personas voluntarias, distribuidas equitativamente en cuanto a género¹⁰⁷. En el marco de esta coalición se publicó un análisis cualitativo y cuantitativo denominado “Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015”, elaborado por la socióloga Milda Rivarola¹⁰⁸. No hay constancia de que esta iniciativa de observación registrase datos ni recomendaciones concretas sobre la participación de las mujeres en el proceso electoral, al centrarse en la cuestión de la accesibilidad y la participación de las personas con discapacidad¹⁰⁹.

Las siguientes elecciones fueron las **internas partidarias de 2017**, en las cuales la Fundación Saraki llevó adelante la observación de las elecciones de la ANR, el PLRA, el Frente Guasu, el PRF y el UNACE, en 41 locales en los departamentos de Paraguairí, Central, Amambay, Presidente Hayes y Asunción, con el objetivo de analizar la accesibilidad y las posibilidades de participación de las personas con discapacidad¹¹⁰.

En las **elecciones generales de 2018**, se identificaron tres observaciones electorales ciudadanas: la de la Fundación Saraki, la iniciativa “#DemocraciaReka” y la “Observación

103 Última Hora: “Siete organizaciones lanzan red de control de elecciones”, 27 de agosto de 2015.

104 PyInclusivo, Municipales 2015: <<https://www.facebook.com/pyinclusivo/>>
<<https://www.ultimahora.com/siete-organizaciones-lanzan-red-control-elecciones-n925349.html>>

105 Entrevista con Raúl Montiel, Shirley Ayala y Edgar Gayoso de la Fundación Saraki.

106 ibid.

107 ibid.

108 Decidamos. Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015.

<https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf>

109 Entrevista con Raúl Montiel y Shirley y Edgar Gayoso de la Fundación Saraki.

Electoral Nacional de Universitarios”. La observación de la Fundación Saraki contó con la colaboración de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) y la comunidad Kamba Kua, y el apoyo de la National Endowment For Democracy (NED). Como resultado de esta observación, se recomendó al TSJE “realizar una campaña de información y registro para personas con discapacidad, indígenas, jóvenes y mujeres sobre su derecho a votar y ser elegidos”¹¹¹. Además, llevó adelante acciones tendientes al control y concienciación del voto inclusivo como la campaña “Elecciones Inclusivas”, bajo la consigna “Votamos todos, hacemos más”, que se extendió hasta el día de las elecciones nacionales de 2018 con el despliegue de más de 300 observadores voluntarios de los cuales el 21,61% fueron personas con discapacidad¹¹². La metodología de observación y la capacitación fue desarrollada con la asistencia técnica de IDEA Internacional¹¹³.

En cuanto a la participación, siempre velamos por que haya una participación igualitaria de mujeres y hombres, y personas con discapacidad. También teníamos voluntarios que eran miembros de organizaciones de personas con discapacidad, que participaron como observadores [...]. Hubo una perspectiva de inclusión y de género en la selección de voluntarios y voluntarias.

Shirley Ayala Guimaraens, gerente del programa Acceso y Participación para Todos de la Fundación Saraki.

Otra de las observaciones electorales desarrolladas en 2018 fue #DemocraciaReka, un proyecto co-ejecutado por la Fundación Tesãï Reka y Semillas para la Democracia, con el apoyo de la UE, que tuvo dos objetivos: la capacitación de mujeres, pueblos

110 Fundación Saraki (2018) Observación Electoral. Proceso electoral, desde las elecciones internas hasta las elecciones generales, 17 de diciembre-22 de abril de 2018. p. 37.

111 Fundación Saraki (2018) Observación Electoral. Proceso electoral, desde las elecciones internas hasta las elecciones generales, 17 de diciembre-22 de abril de 2018. p. 9-10.

112 IP Paraguay. Observadores constataron mínima accesibilidad en locales de votación.
<<https://www.ip.gov.py/ip/observadores-constataron-minima-accesibilidad-en-locales-de-votacion/>>

113 Fundación Saraki (2019) Memoria 2019 p.42.

indígenas y jóvenes rurales para incrementar su participación en el proceso electoral, y llevar adelante una observación electoral en los departamentos de Concepción, San Pedro, Canindeyú y Caaguazú. Para el primer objetivo, se capacitaron a más de 400 mujeres y 200 jóvenes, con el enfoque de género y los grupos de trabajo fueron conformados por mujeres, jóvenes y población indígena¹¹⁴. Se realizaron debates y conversatorios con candidatos a gobernadores¹¹⁵, y producción y difusión de spots radiales¹¹⁶. Para el segundo objetivo, se implementaron pruebas piloto de observación electoral en los cuatro departamentos seleccionados, los cuales estuvieron enfocados en la participación electoral con énfasis en el financiamiento político, la perspectiva de género y el voto informado. Se involucró a 66 observadores y observadoras electorales, de los cuales el 60% fueron mujeres y el 40% hombres¹¹⁷. La herramienta de observación consistió en una encuesta dirigida a votantes durante la jornada electoral de 2018. De los encuestados, el 52% fueron mujeres y el 48% hombres¹¹⁸. Se recomendó la implementación de la paridad y una mayor capacitación dirigida a las mujeres¹¹⁹, además de incluir la perspectiva de educación cívica en los colegios¹²⁰.

A través de un muestreo aleatorio no probabilístico en los mayores centros de votación de esos cuatro departamentos¹²¹, cuando los votantes terminaban de realizar el voto y salían de los locales, se les hacía la encuesta, de forma aleatoria, viendo quiénes ya tenían el dedo entintado y se seleccionaba al azar [...] cumpliendo un ciclo. Primero a mujeres, después a mujeres jóvenes adultas, luego a hombres,

114 Entrevista a Mariene Rodríguez, Semillas para la Democracia (2021).

115 Semillas para la Democracia. #DemocraciaReká www.semillas.org.py/2018/08/16/dialogo-ciudadano-por-la-reforma-electoral

116 Semillas para la Democracia. Entrega de spots radiales sobre educación cívica para mujeres y jóvenes de comunidades rurales y campesinas. <http://www.semillas.org.py/2018/03/14/entrega-de-spots-radiales-sobre-educacion-civica-para-mujeres-y-jovenes-de-comunidades-rurales-y-campesinas/> 117 Entrevista a Mariene Rodríguez, Semillas para la Democracia (2021).

117 Entrevista a Mariene Rodríguez, Semillas para la Democracia (2021).

118 Semillas para la Democracia (2018). Síntesis de informe de observación electoral. Elecciones generales 2018.

119 Entrevista a Marta Ferrara, Semillas para la Democracia (2021).

120 Entrevista a Mariene Rodríguez, Semillas para la Democracia (2021).

jóvenes adultos y repetíamos ese ciclo hasta tener una muestra más o menos equitativa en cuanto a sexo y edad, que sea bien diversa.

Mariene Rodríguez, coordinadora de proyectos de Semillas para la Democracia.

En las mismas elecciones generales de 2018 se realizó la “Observación Electoral Nacional de Universitarios”, impulsada de forma conjunta entre la Universidad Politécnica y Artística del Paraguay (UPAP) y la Fundación Promoción Ciudadana del Paraguay (FUPROCI). Esta experiencia contó con más de 600 estudiantes universitarios que participaron como observadores y observadoras de forma voluntaria en aproximadamente 600 locales electorales¹²².

En las **elecciones municipales de 2021**, la organización Alma Cívica realizó su primera Misión de Observación Electoral e incorporó un enfoque en la participación política de las mujeres y jóvenes. Realizaron esfuerzos para reclutar a mujeres y personas jóvenes en alianza con universidades públicas¹²³. De la observación participaron 2.000 voluntarios y voluntarias, siendo el 64% mujeres y el 36% hombres, con una edad promedio de 21 años. A su vez, el equipo de voluntarios fue coordinado por una mujer y un hombre. La iniciativa se desplegó en 16 departamentos del país, la capital y 161 distritos. Fue la primera experiencia que observó la aplicación del sistema de listas desbloqueadas y el voto preferente¹²⁴. Alma Cívica puso atención en la composición por género de las autoridades electorales el día de las elecciones. También hicieron un seguimiento a los estereotipos presentes en los medios de comunicación para referirse a las mujeres y a las personas jóvenes, especialmente en la prensa escrita y en la televisión, con un análisis sobre el

121 Semillas para la Democracia (2018). Síntesis de informe de observación electoral. Elecciones generales 2018.

122 UPAP. Exitoso e histórico trabajo de estudiantes como observadores electorales.
<https://upap.edu.py/exitoso-e-historico-trabajo-de-estudiantes-como-observadores-electorales/>

123 Entrevista a Soledad Nuñez y Diego Sosa, Alma Cívica (2021).

124 Alma Cívica. Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral 2021.
<https://www.almacivica.org/mision-de-observacion-electoral>

espacio brindado a las diferentes candidaturas en los medios. Además, se desarrolló una encuesta de opinión por medio de la cual se consultó al electorado sobre su predisposición a votar por mujeres¹²⁵.

Fueron tres formularios, uno de apertura, uno general y otro de cierre. En el de apertura, cuando hablábamos de conformación de las mesas de votación, una de las principales preguntas indagaba sobre cuántos miembros de mesas eran mujeres y cuántas de ellas eran presidentas. [...] En relación con la participación de mujeres hablábamos de: ¿usted cree que las mujeres deberían ocupar cargos políticos? ¿Está a favor de una ley que garantice el acceso equitativo a cargos 50/50?

Diego Sosa Maciel, excoordinador de comunicación de Alma Cívica.

La perspectiva de género en la observación electoral ciudadana en Paraguay

- Las primeras iniciativas de observación electoral ciudadana no contaron con una aproximación explícita sobre la participación de mujeres y la igualdad de género, al enfocarse en otros elementos del proceso electoral. Aun así, los grupos de mujeres ejercieron un rol protagónico al formar parte de la dirección e integrarse en los equipos de observación de Sakã y Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana.
- En las elecciones municipales de 2010, la iniciativa Elecciones Limpias 2010 desplegó 200 observadores y observadoras jóvenes en Asunción y, previamente a la jornada electoral, la organización invitó a las candidaturas a firmar un acuerdo comprometiéndose a promover políticas de juventud.

- La Fundación Saraki introdujo el enfoque de accesibilidad a la observación electoral ciudadana de las elecciones generales de 2013 y 2018, y las internas partidarias de 2017, al analizar la participación de las personas con discapacidad e involucrarlas como voluntarias.
- En las elecciones municipales de 2015, la Fundación Saraki, Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana y Servidores del Paraguay se aliaron para llevar adelante la iniciativa #PyInclusivo, para elaborar un análisis sobre la accesibilidad en el proceso electoral y la participación de las personas con discapacidad.
- En las elecciones generales de 2018 el proyecto #Democracia Reka, implementado de manera conjunta por Semillas para la Democracia y Tesãi Reka, observó el proceso electoral con un enfoque de género, financiamiento político y voto informado.
- En las elecciones municipales de 2021, la MOE de Alma Cívica relevó la composición por género de las autoridades electorales y el número de presidentas de mesa, realizó una encuesta de opinión para conocer sobre la predisposición del electoral para votar por candidatas, y llevó a cabo un seguimiento a los medios de comunicación para identificar los estereotipos en torno a las mujeres y los espacios que estas ocupan en los medios de comunicación.

Con base en el análisis de la documentación disponible y de una serie de entrevistas con actores clave de la sociedad civil, esta investigación ha abordado el proceso de integración de la perspectiva de género en la observación electoral ciudadana en Paraguay en los últimos años. Aunque en sus primeras experiencias, a partir de 1991, la observación electoral nacional estuvo centrada en el respeto a las normas y a los resultados electorales, dejando de lado el análisis de la participación electoral de las mujeres, estas participaron de manera significativa en los equipos de observación y tuvieron un papel central en su liderazgo. A partir de 2010, aparecieron iniciativas

especializadas de observación ciudadana, que analizaron las barreras que enfrentan las mujeres y otros colectivos en el proceso electoral y sus posibilidades de participación, emitiendo recomendaciones para promover la igualdad de género y la inclusión. Es el caso de las observaciones de Elecciones Limpias 2010 en las elecciones municipales de ese año, #PyInclusivo en las municipales de 2015; la Fundación Saraki en las generales de 2013 y 2018 y las internas partidarias de 2017; #DemocraciaReka en las generales de 2018; y Alma Cívica en las municipales de 2021.

La aparición de iniciativas de observación ciudadana enfocadas en la participación de mujeres y otros grupos de población poco representados surge de la necesidad de llevar a cabo procesos electorales más incluyentes, en los que toda la ciudadanía pueda participar de manera significativa, ampliando el ejercicio de los derechos políticos y la participación democrática a sectores tradicionalmente excluidos. En este sentido, las organizaciones cívicas que realizan observación electoral en Paraguay tienen la posibilidad de seguir prestando atención a la participación de mujeres y de otros colectivos subrepresentados, y de abordar esta cuestión en sus hallazgos y recomendaciones, realizando así su aporte a la construcción de un sistema político más equitativo. Además, como aprendizaje de las primeras experiencias de observación electoral, por parte de Sakã y de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana, la participación de las mujeres en los equipos de observación y en su liderazgo puede entenderse como una buena práctica a replicar en la observación ciudadana de los próximos procesos electorales.

Capítulo 3

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A pesar de los avances de las últimas décadas en relación con los derechos de las mujeres paraguayas, su participación política sigue siendo limitada, con apenas el 15% de diputadas, el 17,8% de senadoras, ninguna gobernadora, el 19,9% de concejalas departamentales electas tras las elecciones generales de 2018, y el 12% de intendentas tras las elecciones municipales de 2021. Si bien la introducción de la cuota del 20% de mujeres en las listas de candidaturas contribuyó a incrementar el número de mujeres electas, las tasas de representación parecen mantenerse estancadas desde entonces, y los esfuerzos realizados hasta la fecha para adoptar la paridad democrática en el sistema político paraguayo no han prosperado. Hacer avanzar la participación política de las mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral es esencial para el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos en el país y, por este motivo, esta área de análisis debería seguir siendo prioritaria para las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en Paraguay.

Esta investigación ha identificado 18 MOE internacionales y 20 iniciativas ciudadanas de observación electoral desplegadas en Paraguay entre las elecciones municipales de 1991 y las de 2021. Del análisis de 16 informes de MOE internacionales para el periodo 1991-2018, se desprende un incremento considerable de hallazgos y recomendaciones sobre la participación de mujeres a partir de 2010, vinculado en parte a los desarrollos metodológicos de la OEA y la UE. Desde esa fecha, la ampliación de la cuota de género y la introducción de medidas de paridad fue una de las recomendaciones más recurrentes en los informes de la observación internacional, aunque su implementación no ha tenido éxito hasta la fecha. Otras recomendaciones,

Hacer avanzar la participación política de las mujeres es esencial para el fortalecimiento de la democracia y, por este motivo, esta área de análisis debería seguir siendo prioritaria para las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en Paraguay.

como, por ejemplo, la integración de la perspectiva de género en la administración electoral y el desarrollo de programas de capacitación para las mujeres, encontraron eco entre los actores nacionales, que facilitaron su implementación.

Las experiencias de observación electoral ciudadana en Paraguay se remontan a la apertura democrática con la histórica labor del consorcio Sakã y de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana. Si bien siempre se contó con la participación de las mujeres en los equipos de observación y en la dirección de las organizaciones cívicas, solo en tiempos recientes se ha incorporado la perspectiva de género de manera decidida en el relevamiento de información y la elaboración de informes. Estos incluyen, cada vez más, datos desagregados por género y dan cuenta de las barreras que enfrentan las mujeres y de sus posibilidades de participación en el proceso electoral. Las recientes iniciativas de observación ciudadana de la Fundación Saraki, #PyInclusivo, #DemocraciaReka y Alma Cívica, entre otras, pusieron el foco en la inclusión y la igualdad de género como elementos esenciales del proceso electoral, y abrieron camino al desarrollo de observaciones electorales centradas en la participación de mujeres y otros grupos de población con escasa representación.

Sobre la base de los hallazgos de este documento de análisis, se emiten las siguientes recomendaciones dirigidas a las organizaciones de observación electoral ciudadana y al Estado paraguayo, con el objetivo de fortalecer la perspectiva de género en la observación electoral realizada en Paraguay.

Recomendaciones para integrar la perspectiva de género en la observación electoral en Paraguay

Recomendaciones dirigidas a las organizaciones ciudadanas que observan elecciones:

- Seguir integrando a las mujeres en los equipos nacionales de observación, de coordinación y de análisis.
- Fortalecer las capacidades de los equipos nacionales de observación electoral mediante capacitaciones en materia de participación política de las mujeres y observación electoral con perspectiva de género.
- Transversalizar la perspectiva de género en la recolección de datos y en las diferentes áreas de análisis, prestando especial atención a las barreras que enfrentan las mujeres para participar en elecciones, así como las iniciativas destinadas a promover su participación y los logros y avances en este ámbito.
- Elaborar y publicar informes que presenten hallazgos y recomendaciones para la mejora de los procesos electorales, y en particular sobre la participación de las mujeres y la igualdad de género.
- En la etapa poselectoral, dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones realizadas, especialmente en materia de participación de las mujeres e igualdad de género, a través de iniciativas de monitoreo, reuniones con los actores responsables de su implementación y campañas de cabildeo e incidencia para la adopción de las recomendaciones.

Recomendaciones dirigidas al Tribunal Superior de Justicia Electoral y al Poder Legislativo de la República del Paraguay:

- Reconociendo los avances en la reglamentación de la observación electoral ciudadana en Paraguay, mediante resolución No 21/2023 del TSJE, se recomienda aplicar esta normativa de manera garantista y con elevados estándares de protección con respecto a los derechos de los y las observadoras electorales nacionales¹²⁶.
- Establecer amplias garantías respecto al proceso de acreditación para la observación, con plazos razonables y requisitos claros y proporcionados, no únicamente en la normativa sino también en la práctica, evitando decisiones arbitrarias por parte de las autoridades responsables.
- Establecer en la normativa disposiciones para que se pueda desempeñar la labor de observación electoral sin restricciones arbitrarias ni desproporcionadas a lo largo del conjunto del proceso.
- Garantizar y facilitar a las organizaciones de observación ciudadana y a sus integrantes el acceso a la información pública sobre el proceso electoral, facilitando estadísticas sobre la participación de mujeres y datos desagregados por género.
- Promover el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones de observación electoral ciudadana y de sus integrantes, haciendo hincapié en los principios éticos de la observación, la dimensión metodológica, la participación política de las mujeres y la perspectiva de género en la observación electoral.

¹²⁶ Estas recomendaciones dirigidas al Estado se basan en la publicación "Reconocer la observación ciudadana en Paraguay: un análisis normativo con perspectiva regional", que se integra en la serie de "Observación Electoral" de IDEA Internacional Programa Paraguay, de la que también forma parte la presente publicación.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías, libros publicados e informes

Alma Cívica, "Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral 2021", <<https://www.almacivica.org/mision-de-observacion-electoral/>>

Alma Cívica, "Informe de la Misión de Observación Electoral Nacional de Alma Cívica", 2022, <<https://observacionelectoral.almacivica.org/>>

Centro de Documentación y Estudios (CDE); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY); y Equipo Feminista de Comunicación (EFC), Informe Sombra CEDAW 2005-2011. Vigilancia ciudadana por los derechos de las mujeres en Paraguay, Asunción, 2012, <https://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2019/06/INFORME-SOMBRA-2011_final.pdf>

Decidamos, "Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015", <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/11/Una-mirada-al-civismo-electoral_compressed.pdf>

Fundación Saraki, "Observación Electoral. Proceso electoral, desde las elecciones internas hasta las elecciones generales, 17 de diciembre-22 de abril de 2018", 2018.

IP Paraguay, "Observadores constataron mínima accesibilidad en locales de votación", <<https://www.ip.gov.py/ip/observadores-constataron-minima-accesibilidad-en-locales-de-votacion/>>

World Economic Forum, Global Gender Gap Report [Informe sobre la brecha de género], 2021, <https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf>

Union Europea, Final report general elections 22 April 2018 European Union Election Observation Mission [Informe Final de la Misión de Observación de la Unión Europea en Paraguay para las elecciones generales del 22 de abril de 2018], <https://www.eods.eu/library/eueompy2018_final_report.pdf>

UPAP, “Exitoso e histórico trabajo de estudiantes como observadores electorales”, <<https://upap.edu.py/exitoso-e-historico-trabajo-de-estudiantes-como-observadores-electorales/>>

RedLad, “Informe de Misión de Observación Electoral. Elecciones Generales Paraguay 20 de abril de 2013”, <https://issuu.com/red_lad/docs/reporte_de_elecciones_en_paraguay>

Semillas para la Democracia, #DemocraciaReká, <<https://www.semillas.org.py/2018/08/16/dialogo-ciudadano-por-la-reforma-electoral>>

Artículos publicados en libros de único autor o de autoría múltiple

Arditi, B., “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, Nueva Sociedad n° 117 enero-febrero 1992, 1992, <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2069_1.pdf>

López, M., Bareiro, L., Soto, C., “Al fin ciudadanas. 50 años de derechos políticos de las mujeres en Paraguay (1961-2011)”, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2011.

Bareiro, L. y López, O, “SAKÁ: Experiencia compartida”, en “Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina (1a. ed. --). San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 149, 2008, <<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13802>>

Fuentes en línea

Inter-Parliamentary Union (IPU), Global data on national parliaments (IPU Parline) [Datos globales sobre parlamentos nacionales], <Global and regional averages of women in national parliaments | Parline: the IPU’s Open Data Platform>, fecha de consulta: 18 de enero de 2023.

_____, ranking mensual de mujeres en parlamentos nacionales, <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>>,

Proyecto ACE, Género y elecciones, <<https://aceproject.org/ace-es/topics/ge/>>

Observatorio Participación Política de las Mujeres, “Las mujeres que pugnaron por el ejecutivo”, <<https://observaparticipacionpolitica.org/2017/06/13/las-mujeres-que-pugnaron-por-el-ejecutivo/>>

Centro de Documentación y Estudios (CDE), “Gobernadora, un cargo al que pocas mujeres acceden”, <<https://www.cde.org.py/gobernadora-un-cargo-al-que-pocas-mujeres-acceden/>>

Elecciones Limpias 2010: “Compromiso social de candidatos municipales con JQM”, <<https://web.archive.org/web/20120323005253/http://www.eleccioneslimpias.com.py/2010/11/compromiso-social-de-candidatos.html>>

PyInclusivo, Municipales 2015: <<https://www.facebook.com/pyinclusivo/>>

Red contra toda forma de discriminación, <<https://nodiscriminesparaguay.org/>>

Soto, L. y Schwartzman, G., “Las mujeres y la política en Paraguay ¿Qué mueven las mujeres en la política y que mueve la política en las mujeres?”, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2014, <<https://www.cde.org.py/publicacion/%E2%80%AAAs-mujeres-y-la-politica-en-paraguay-que-mueven-las-mujeres-en-la-politica-y-que-mueve-la-politica-en-las-mujeres>>

SC Noticias: “Resultados de Observación Ciudadana: con incidentes sin mayores repercusiones”, 22 de abril de 2013, <<http://scnoticias.org/?menu=Noticias&submenu=Democracia&node=page,7321>>

SAKÁ, Elecciones municipales 2010, <<https://www.facebook.com/notes/1492266830983030/>>

Semillas para la Democracia, “Entrega de spots radiales sobre educación cívica para mujeres jóvenes de comunidades rurales y campesinas”, <<http://www.semillas.org.py/2018/03/14/entrega-de-spots-radiales-sobre-educacion-civica-para-mujeres-y-jovenes-de-comunidades-rurales-y-campesinas/>>

Tribunal Superior de Justicia Electoral, Partidos políticos, <<https://tsje.gov.py/partidos/>>

Última Hora, “Siete organizaciones lanzan red de control de elecciones”, 27 de agosto de 2015, <<https://www.ultimahora.com/siete-organizaciones-lanzan-red-control-elecciones-n925349.html>>

Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes, Unidad de Políticas de Género de la Justicia Electoral, <<https://tsje.gov.py/escuela-de-formacion-politica-para-mujeres-lideres.html>>

Kuñia Roga: <<https://kunaroga.org/>>

_____, “¿Qué es Sumamos Mujeres?”, 2021, <<https://kunaroga.org/acerca-de-sumamos-mujeres/>>

Ministerio de la Mujer, “Primeras graduadas de Escuela de Liderazgo político y social”, 2018, <<http://mujer.senatics.gov.py/index.php/noticias/primeras-graduadas-de-escuela-de-liderazgo-politico-y-social>>

Alcaraz, L. y Mongelos, T., “Encuesta sobre el alcance y las características de la discriminación de género hacia las mujeres en el ámbito político partidario”, 2020.

Diario Última Hora (2022): “Cecilia Pérez critica machismo y misoginia en concurso para la fiscalía”, 15 de diciembre de 2022. <<https://www.ultimahora.com/cecilia-perez-critica-machismo-y-misoginia-concurso-la-fiscalia-n3038799.html>>

Diario Última Hora (2022): “Jueza condena a Luis Canillas por injurias contra la senadora Desirée Masi”, 20 de julio de 2022. <<https://www.ultimahora.com/jueza-condena-luis-canillas-injuria-contra-la-senadora-desiree-masi-n3024447.html>>

Diario Última Hora (2021): “Diputado con parentela en Itaipú agravió a mujeres por sus opiniones”, 22 de julio de 2021. <<https://www.ultimahora.com/diputado-parentela-itaipu-agravio-mujeres-sus-opiniones-n2952265.html>>

ABC Color (2021): “Katty denunció acoso sexual y hostigamiento de empresario y ninguneo de autoridades”, 24 de marzo de 2021. <<https://www.abc.com.py/nacionales/2021/03/24/katty-denuncio-acoso-sexual-y-hostigamiento-de-empresario-y-ninguneo-de-autoridades/>>

Ñanduti Diario Digital (2020): “Diputada denuncia que fue agredida por miembros de la escolta presidencial”, 4 de marzo de 2020. <<https://nanduti.com.py/diputada-denuncia-que-fue-agredida-por-miembros-de-la-escolta-presidencial/>>

Diario Última Hora (2016): “Para Fonseca, polémico cartel es un recurso í de sectores políticos”. <<https://www.ultimahora.com/para-fonseca-polemico-cartel-es-un-recursoi-sectores-politicos-n1049056.html/amp>>

Antecedente del proyecto de ley para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género, 2022, <<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/123379>>

Organización de los Estados Americanos (OEA), Base de datos de Misiones de Observación Electoral y Recomendaciones, <<https://www.oas.org/EOMDatabase/recommS.aspx?lang=en>>

Artículos publicados en revistas especializadas y otras publicaciones periódicas

Revista Candela, abril de 2019, <<https://kunaroga.org/wp-content/uploads/2020/02/Revista-Candela-Abril-2019.pdf>>

Artículos publicados en periódicos, blogs y boletines

Queremos Paridad, “La Violencia Política Frena la Participación de las Mujeres en la Política ¡Debemos Pararla!” (5 de agosto de 2022), <<https://queremosparidad.net/>>

Honorable Senado de la Nación, “Presentan campaña que impulsa la aprobación del proyecto de ley de paridad democrática”, 2018, <Presentan campaña que impulsa la aprobación del Proyecto de Ley de Paridad Democrática>

Honorable Cámara de Senadores (2019): “Academia de Formación Política anuncia listado de seleccionadas”, <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2926-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-anuncia-listado-de-seleccionadas-2019-05-01-15-16-58?fbclid=IwAR3tGQn44YH8VXkAb3sLg2KCqmjG68oSs9ErQsUocLRcixjvEm-XRuHGSD4>>

Honorable Cámara de Senadores (2019): “Se lanza oficialmente la Academia de formación política para mujeres”, <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/2855-lanzamiento-oficial-de-la-academia-de-formacion-politica-para-mujeres-2019-04-12-21-27-34>>

Honorable Cámara de Senadores (2019): “Embajador de China (Taiwán) realiza donación a la Academia de Formación Política”, <<http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/3666-embajador-de-china-taiwan-realiza-donacion-a-la-academia-de-formacion-politica-2019-07-26-21-24-12>>

Escuela de Formación Política para Mujeres Líderes, Unidad de Políticas de Género de la Justicia Electoral, <<https://tsje.gov.py/escuela-de-formacion-politica-para-mujeres-lideres.htm>>

Casos judiciales, leyes, tratados y acuerdos internacionales

Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>>

_____, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979, <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>>

Declaración de principios para la observación Internacional de elecciones y Código de Conducta para observadores Internacionales de elecciones, 2005, <<https://www.ndi.org/sites/default/files/DoP-SPA.pdf>>

Declaración de principios globales para la observación y monitoreo no partidario realizado por organizaciones ciudadanas y Código de Conducta para ciudadanas y ciudadanos observadores y monitores no partidarios de elecciones, 2012, <<http://www.eods.eu/library/GNDEM.Declaration%20of%20Global%20Principles%20for%20Non-Partisan%20election%20observation%20ES.pdf>>

OEA, “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, 1994, <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>>

Paraguay, “Constitución de la República de Paraguay”, (20 de junio de 1992), <Constitución Nacional (bacn.gov.py)>

Paraguay, “Ley N° 704 de los Derechos Políticos de la Mujer”, (Asunción, 5 de julio de 1961), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/252/ley-n-704-derechos-politicos-de-la-mujer>>

Paraguay, “Ley N° 834 que establece el Código Electoral paraguayo”, (Asunción, 17 de abril de 1996), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2346/ley-n-834-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>>

Paraguay, “Ley N° 638 que modifica la ley N° 834/96 que establece el Código Electoral paraguayo, modificado por la ley N° 3166/07 que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la ley N° 836/96 que establece el Código Electoral paraguayo, e incorpora

el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), “Resolución N° 130/2009”

Proyecto de Ley “De Paridad Democrática” (2016), <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/106491#formMain:j_idt89:j_idt425>

Decreto 596/2018, “Por el cual se objeta totalmente el proyecto de ley N° 6201/2018, de paridad democrática”, <<http://www.diputados.gov.py/plenaria/190424-SE/pdf190424se/09.pdf>>

Asamblea General de las Naciones Unidas, “Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer”, artículo 2, 1993, <<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>>

Publicaciones oficiales de gobiernos nacionales

Ministerio de la Mujer, “II Plan Nacional contra la violencia hacia la mujer 2015-2020”, <http://www.mujer.gov.py/application/files/4914/6177/0403/PLAN_NACIONAL_CONTRA_LA_VIOLENCIA_HACIA_LAS_MUJERES_SET_2015.pdf>

_____, “IV Plan Nacional de Igualdad 2018-2024”, <<http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/iv-plan-nacional-de-igualdad-2018-2024>>

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Memoria y Estadística Electoral de las elecciones generales del 2018, <http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/Memoria_y_Estadistica_Electoral_Elecciones_Generales_2018.pdf>

_____, Datos.gov.py, <<https://www.datos.gov.py/group/tribunal-superior-de-justicia-electoral-tsje>>

Documentos de organizaciones internacionales

Naciones Unidas, “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”, X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 2007, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2855/1/S3282007_es.pdf>

_____, “La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay”, Santiago de Chile. Autoras: Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, 2003, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5913/1/S0310723_es.pdf>.

ONU Mujeres y PNUD, La participación política electoral de las mujeres en Paraguay, 2015, <<https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/diagnostico%20participacion%20politica%20electoral%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=3315>>.

_____, “Prevenir la violencia contra las mujeres durante las elecciones. Una guía de programación”, 2017, <<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>>

OEA y ONU Mujeres, “Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios”, 2020, <<https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/ViolenciaPoliticaMapeoLegislativo-ES.pdf>>

OEA, “Misiones de Observación Electoral de la OEA: Recomendaciones y Reformas”, 2018, <[https://www.oas.org/fpdb/press/Misiones-de-Observacion-Electoral-de-la-OEA---Recomendaciones-y-Reformas-\(Final\).pdf](https://www.oas.org/fpdb/press/Misiones-de-Observacion-Electoral-de-la-OEA---Recomendaciones-y-Reformas-(Final).pdf)>

_____, Manual para la incorporación de la perspectiva de género en las Misiones de Observación Electoral de la OEA (MOEs/OEA), 2013, <https://www.oas.org/es/sap/deco/pubs/manuales/Manual_gender_s2.pdf>

National Democratic Institute for International Affairs (NDI), “Voting for greater pluralism: the May 26 1991 Municipal elections in Paraguay, 1991, <https://www.ndi.org/sites/default/files/297_py_pluralism.pdf>

Unión Europea (UE), “Manual de Observación Electoral de la Unión Europea”, 2016, <http://www.eods.eu/library/Manual_de_observacion_electoral_de_la_UE_2016.pdf>

_____, “Beyond Election Day: Best practices for follow-up to EU Election Observation Missions”, 2017, <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eom_brochure_2017.pdf>

_____, “Citizen Observers: Guide for citizen observers on electoral reform”, 2018, <<https://media4democracy.eu/wp-content/uploads/2018/03/Guide-for-Citizen-Observers-on-Electoral-reform.pdf>>

The Carter Center, “Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual”, 2014, <<https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/cc-OES-handbook-10172014.pdf>>

Fundación Nueva Generación Argentina: "Misión de la RedLad en Paraguay", 8 de febrero de 2013, <<https://fundacionfnga.wordpress.com/2013/02/08/mision-de-la-redlad-en-paraguay/>>

ANEXOS

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología de esta investigación ha incluido el análisis documental de 16 informes finales de MOE internacionales desplegadas en Paraguay entre 1991 y 2018, con el objetivo de identificar menciones y recomendaciones sobre la participación de las mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral. Entre los informes finales analizados, se incluyeron 12 de las MOE de la OEA, dos de la UE, uno del NDI y uno de una MOE realizada conjuntamente por el Centro Carter y el NDI.

En el momento de finalizar esta investigación, la OEA todavía no había hecho público el informe final de su MOE para las elecciones municipales de 2021, por lo que no se pudo integrar en el análisis estadístico de los informes finales de las MOE internacionales. Sin embargo, se han destacado los hallazgos y recomendaciones sobre la participación de mujeres del informe preliminar de la MOE de la OEA para dicho proceso electoral.

Cuadro. Informes de observación electoral internacional analizados

Elección	Informes analizados
Elecciones municipales y municipales complementarias de 1991	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. Se accedió a este informe de manera presencial en la Biblioteca Colón de la OEA en Washington, puesto que en la web de la OEA no se encontró disponible el documento completo. Informe final de la MOE del NDI. <https://www.ndi.org/sites/default/files/297_py_pluralism.pdf>
Elecciones convencionales de 1991	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. Se accedió a este informe de manera presencial en la Biblioteca Colón de la OEA en Washington, puesto que en la web de la OEA no se encontró disponible el documento completo.
Elecciones generales de 1993	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. Se accedió a este informe de manera presencial en la Biblioteca Colón de la OEA en Washington, puesto que en la web de la OEA no se encontró disponible el documento completo. Informe final de la MOE realizada conjuntamente por el Centro Carter y NDI. <https://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/finalreportparaguay1993.pdf>

Cuadro. Informes de observación electoral internacional analizados (cont.)

Elecciones municipales de 1996	<ul style="list-style-type: none"> No se identificaron MOE internacionales para este proceso electoral.
Elecciones generales de 1998	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p>Se accedió a este informe de manera presencial en la Biblioteca Colón de la OEA en Washington, puesto que en la web de la OEA no se encontró disponible el documento completo.</p>
Elecciones generales (vicepresidenciales) de 2000	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p><https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=327&MissionId=396></p>
Elecciones municipales de 2001	<ul style="list-style-type: none"> No se identificaron MOE internacionales para este proceso electoral.
Elecciones generales de 2003	<ul style="list-style-type: none"> No se pudo acceder a informes de observación electoral internacional para esta elección, pese a tener constancia de que la OEA desplegó una MOE.
Elecciones municipales de 2006	<ul style="list-style-type: none"> No se pudo acceder a informes de observación electoral internacional para esta elección, pese a tener constancia de que la OEA desplegó una MOE.
Elecciones internas partidarias de 2007	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p><https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=329&MissionId=398></p>
Elecciones generales de 2008	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p><https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=331&MissionId=400></p>
Elecciones municipales de 2010	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p><https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=334&MissionId=403></p>
Referéndum de 2011	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <p><https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=336&MissionId=405></p>

Cuadro. Informes de observación electoral internacional analizados (cont.)

Elecciones generales de 2013	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=165&MissionId=212> Informe final de la MOE de la UE. <https://www.eods.eu/library/EUEOM%20FR%20PARAGUAY%2029.05.2013_es.pdf>
Elecciones municipales de 2015	<p>Informe final de la MOE de la OEA. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=381&MissionId=455></p>
Elecciones generales de 2018	<ul style="list-style-type: none"> Informe final de la MOE de la OEA. <https://www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=404&MissionId=481> Informe final de la MOE de la UE. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eueompy2018_final_report.pdf>
Elecciones municipales de 2021	<ul style="list-style-type: none"> Informe preliminar de la MOE de la OEA. <https://www.oas.org/EOMDatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=438&MissionId=522>

Fuente: Elaboración de los autores a partir de los Informes de Observación Electoral

Para el análisis de la observación electoral ciudadana en Paraguay, se ha realizado investigación documental de los informes y comunicados disponibles. No obstante, las dificultades de acceso a la información y el hecho de que en ocasiones no se publicaran informes llevó a complementar la metodología de investigación con una serie de seis entrevistas con diez representantes de la sociedad civil, que participaron en experiencias de observación electoral entre 1991 y 2021. Estas entrevistas se realizaron en octubre y noviembre de 2021.

Personas entrevistadas

- Line Bareiro, integrante de Sakã
- Susana Aldana Amabile, directora ejecutiva de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana
- Enrique Gauto Bozzano, coordinador de proyectos e investigador de Decidamos Campaña por la Expresión Ciudadana
- Marta Ferrara, directora ejecutiva de Semillas para la Democracia
- Mariene Rodríguez, coordinadora de proyectos de Semillas para la Democracia
- Raúl Montiel Álvarez, director de la Fundación Saraki
- Shirley Ayala Guimaraens, gerente del programa Acceso y Participación para Todos de la Fundación Saraki
- Edgar Gayoso, asesor de inclusión de la Fundación Saraki
- Soledad Núñez, exdirectora de Alma Cívica
- Diego Sosa Maciel, excoordinador de comunicación de Alma Cívica

Sobre los autores

EQUIPO DE AUTORES DE ESTA PUBLICACIÓN

Lluís Juan Rodríguez (coordinador) es experto en elecciones, democracia y derechos humanos. Licenciado en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Valencia, Máster en Derecho Constitucional Europeo por la Universidad Autónoma de Barcelona y Posgrado en Asistencia y Observación Electoral por la Universidad de Valencia. Ha trabajado como experto en proyectos de asistencia electoral de IDEA Internacional, IFES y el PNUD en Paraguay, Guatemala, México, Haití y Madagascar. Fue observador electoral de la UE y la OSCE en Kirguistán, Georgia, Jordania y Haití. Además, se especializó en participación política y electoral de mujeres, jóvenes, personas LGBTI+ y otros colectivos.

Celeste Gómez Romero (coordinadora) es licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Asunción, especialista en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO Paraguay y Master of Science en Ciencia Política y Economía Política por la London School of Economics and Political Science (LSE). Cuenta con experiencia en implementación de proyectos e investigación social y política y ha participado en iniciativas de observación y asistencia electoral en las Américas y África.

Fernando Martínez Escobar (coordinador) Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); Máster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho por las Universidades Rey Juan Carlos, Francisco de Vitoria y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid; Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. Profesor de Ciencia Política del CBC-UBA; de Liderazgos de América Latina de la FSOC-UBA y de Problemáticas Socio Contemporáneas de la UNaB Argentina. Observador electoral y especialista en organización electoral de la OEA desde 2015. Consultor de organismos internacionales y director de proyectos sobre participación política, elecciones y democracia.

Víctor Cano Piris es politólogo y periodista. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y con estudios en prospectiva y desarrollo del ILPES-CEPAL. Trabajó en campañas políticas y comunicación estratégica. Como periodista cubrió el área de política interna y relaciones exteriores. Apoyó técnicamente a la Misión de Observación Electoral de la UE en Paraguay en 2018. Integró proyectos de desarrollo de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y la OCDE. En la actualidad, forma parte del servicio diplomático paraguayo.

Aldara Collet tiene más de 23 años de experiencia como gestora de proyectos de desarrollo y relacionados con las elecciones y los procesos electorales. Su experiencia en observación electoral se remonta a la Misión de Observación Electoral que la UE envió a Etiopía en 2005. Desde entonces ha trabajado en unas treinta misiones, como observadora de largo y corto plazo, como coordinadora de observadores y especialista en redes sociales en el equipo marco de las MOE de la Unión Europea, OSCE-ODIHR, Naciones Unidas, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o el Centro Carter, en África, América Latina y Asia.

Leonardo Gómez Berniga es abogado por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay (UNA). Coordinador de proyectos de Democracia y Tecnopolítica en TEDIC. Especialista en Didáctica de la Educación Superior por el Instituto Nacional de Educación Superior, Paraguay (INAES). Candidato a Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina (UNSAM). Con más de 10 años de experiencia profesional y académica en asuntos sobre elecciones, democracia, comunicación y tecnopolítica.

Giovanna Maiola ha trabajado como investigadora sénior del Osservatorio di Pavia (OdP) durante 25 años, especializándose en análisis de medios e investigación social. Sus áreas de trabajo incluyen la observación electoral, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica internacional. Ha trabajado para instituciones internacionales, como la UE, la OSCE/OIDDH, la ONU e IDEA Internacional, así como organizaciones de la sociedad civil y universidades en materia de democracia, libertad de expresión y medios de comunicación. Entre 2017 y 2021, fue experta

del proyecto EODS, financiado por la UE. Actualmente realiza formación e investigación sobre participación política y análisis de medios.

Walter Morínigo es licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de Itapúa. Es defensor de derechos humanos y coordina proyectos sociales dirigidos a adolescentes y jóvenes. Es consultor independiente para proyectos y programas de cooperación internacional. Integra las organizaciones Kuña Roga y Presencia joven, en defensa de los derechos de las mujeres, adolescentes y juventudes.

ESPECIALISTA EN EL ANÁLISIS Y LA VISUALIZACIÓN DE DATOS

Agustina Pozzi es periodista especializada en datos y visualización. Dirigió la sección de datos en reportajes para televisiones españolas, realizó el factchecking del laureado Podcast 'La Jaula de Oro' (Podimo) y fue redactora de La Sexta Noticias durante 'Paradise Papers'. Colabora con proyectos españoles e internacionales, coordina el Máster URJC-Maldita y es tesorera de la Asociación de Periodistas de Investigación de España (API).

Sobre la serie Observación electoral

El proyecto Consolidación de la Democracia Paraguaya II (2019-2023), ejecutado por el programa Paraguay del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) con el apoyo y financiamiento de la Unión Europea, busca contribuir al fortalecimiento democrático en Paraguay a través del apoyo a la integridad electoral y a una mayor representación política y participación de mujeres, grupos subrepresentados y sociedad civil. Uno de sus objetivos es aumentar los niveles de conocimiento especializado y las habilidades técnicas de los actores políticos y electorales. En este contexto, IDEA Internacional ha elaborado una serie de investigaciones sobre observación electoral, entre las que se incluye esta publicación, con base en la buena práctica comparada y los derechos humanos, para contribuir a la consolidación democrática y a una mayor participación ciudadana.

La observación electoral se entiende como el análisis imparcial e independiente del proceso electoral y la emisión de recomendaciones, considerando el marco jurídico nacional y los principios internacionales. Una de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay de 2018 consiste en reconocer la observación nacional en el marco jurídico, como ejercicio de participación ciudadana que contribuye a la realización de los derechos políticos. Desde 1991, el consorcio de observación ciudadana Sakã desempeñó un papel histórico en la transición y consolidación democrática, tras la caída del régimen de Alfredo Stroessner. Hoy en día distintas asociaciones paraguayas continúan llevando a cabo iniciativas de observación para promover la transparencia e integridad de las elecciones. Se suman además los esfuerzos de la observación electoral internacional, que busca fomentar la credibilidad de los procesos electorales y su progresiva mejora mediante recomendaciones.

La serie sobre observación electoral de IDEA Internacional está coordinada por Lluís Juan Rodríguez y Celeste Gómez Romero, y cuenta además con la colaboración de un amplio equipo de especialistas. La serie analiza las realidades y los desafíos de la observación electoral ciudadana e internacional, considerando tanto el caso paraguayo como la perspectiva regional y mundial. Sus objetivos son los siguientes:

- Generar y difundir conocimientos especializados en materia de observación electoral mediante productos editoriales, con base en buenas prácticas y principios de derechos humanos.
- Ofrecer herramientas a la ciudadanía, las instituciones públicas y los organismos internacionales para la mejora de las acciones de observación electoral y su reconocimiento en el marco jurídico.
- Promover la integración de la perspectiva de género y de inclusión en la observación electoral favoreciendo el desarrollo de marcos de análisis sobre la participación de mujeres y jóvenes, entre otros colectivos subrepresentados.
- Destacar el papel de la observación electoral ciudadana e internacional como elemento central en los procesos de fortalecimiento democrático, fomentando estas iniciativas como mecanismo de realización de derechos políticos.

Acerca de IDEA Internacional

QUIÉNES SOMOS

Somos una organización intergubernamental con 34 estados miembros fundada en 1995 con el mandato exclusivo de apoyar y promover la democracia en todo el mundo.

QUÉ HACEMOS

Producimos conocimiento comparativo, amigable con las políticas y brindamos asistencia técnica en temas relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, dinero en la política y representación política, todo bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias en todo el mundo a través de nuestros exclusivos índices e informes sobre el estado global de la democracia.

Utilizamos nuestro conocimiento para brindar asistencia técnica y asesoramiento experto a los gobiernos y la sociedad civil. Cada año publicamos manuales digitales, libros y bases de datos, en varios idiomas, sobre temas que incluyen desde la participación de votantes hasta las cuotas de género.

Participamos en conversaciones para establecer agendas comunes y nos asociamos con organizaciones afines, incluidas la UE, la UA y la ONU, para lograr un mayor impacto.

¿DÓNDE ACTÚA IDEA INTERNACIONAL?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución de la Unión Europea.

<https://www.idea.int>



International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SWEDEN
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int



La observación electoral, tanto internacional como ciudadana, consiste en la evaluación de los procesos electorales con base en la normativa nacional y los principios internacionales para elecciones democráticas. La observación de elecciones puede tener impactos positivos, como el efecto disuasorio sobre el fraude o el fortalecimiento de la confianza ciudadana y de la credibilidad del proceso.

Uno de los aspectos clave que cada vez está siendo más frecuentemente abordado por las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales y ciudadanas es la participación de las mujeres y la igualdad de género en el proceso electoral.

En Paraguay, la observación electoral tuvo un rol crucial en la transición democrática y en las últimas décadas contribuyó a fortalecer la credibilidad de los procesos electorales. Esta investigación da cuenta de los hallazgos y recomendaciones con relación a la igualdad de género y la participación política de las mujeres emitidos por las MOE internacionales y ciudadanas desplegadas en Paraguay en las últimas décadas.

ISBN: 978-91-7671-623-6 (versión en pdf)
ISBN: 978-91-7671-624-3 (versión impresa)