

## Las Mujeres Uruguayas y la Representación Política. A 60 años de las Declaraciones Americana y Universal<sup>1</sup> (2)

Verónica Pérez\*

Las Declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos aparecen en una época en la que es posible decir que Uruguay estaba a la vanguardia mundial en estos temas y ya había instituido lo que las recomendaciones internacionales solicitaban, por lo menos en lo relativo a los derechos de ciudadanía de las mujeres. En efecto, si las recomendaciones internacionales de aquel momento se centraron en el reconocimiento de los derechos formales de ciudadanía, Uruguay ya los había consagrado. En 1932 el Parlamento uruguayo aprueba la ley que permitía a las mujeres elegir y ser electas y con esto se convertía en uno de los primeros países del mundo y el primero en América Latina en extender los derechos de ciudadanía a las mujeres en forma plena (Cuadro 1). Por su parte, en 1946 se aprueba la ley que consagraba los derechos civiles de las mujeres.

### CUADRO 1:

#### Cronología de consagración de los derechos políticos femeninos (algunos países)

1788	EE.UU. (ser elegida)
1893	Nueva Zelanda (votar)
1902	Australia*
1906	Finlandia
1907	Noruega (ser elegida)*
1913	Noruega**
1915	Dinamarca, Islandia*
1917	Canadá (votar)*, Países bajos (ser elegida)
1918	Austria, Canadá (votar)*, Alemania, Reino Unido*
1920	Canadá (ser elegida)*, Islandia**, EEUU (votar)
1929	<b>Ecuador*</b>
1931	<b>Chile*</b> , España
1932	Brasil, <b>Uruguay</b>
1934	Cuba
1938	Bolivia*
1939	El Salvador (votar)
1941	Panamá*
1942	República Dominicana
1946	Guatemala, Panamá**, Venezuela,
1947	Argentina, México (votar)
1949	Chile**, Costa Rica
1952	Bolivia**
1953	México (ser elegida)
1954	Colombia

*Fuente: Unión Interparlamentaria: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)*

<sup>1</sup> Esta charla estuvo basada parcialmente en el Dossier sobre cuotas elaborado por Niki Johnson y Verónica Pérez en el marco del proyecto “Parlamenta” que se desarrolla en convenio entre el Instituto de Ciencia Política (FCS, UdelaR) y la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento uruguayo.

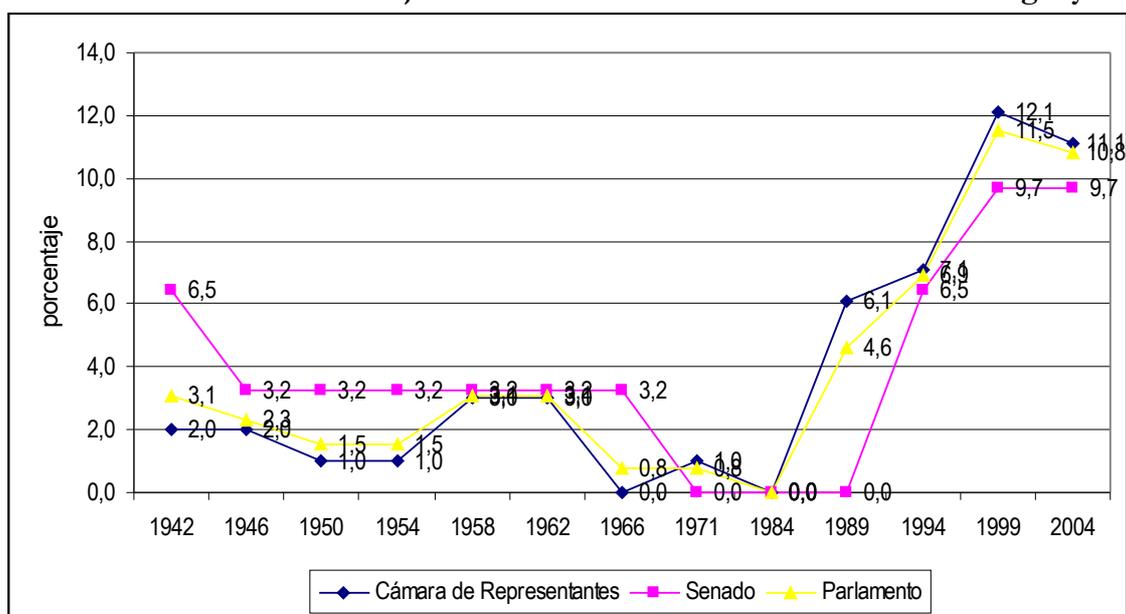
\* Licenciada en Ciencia Política. Investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR). Integrante del Área de Política y Género de esa institución.

Era la época del “país modelo”, del país que se mostraba al mundo y se enorgullecía de ser un país de excepción en la región por lo avanzado de su legislación, sentimiento que dominó y (animó) la acción de gran parte de la élite política: *“Hagamos una ley esencialmente feminista que asombre al mundo, que atraiga sobre nuestro bello y progresista país la simpática atención de toda la humanidad”*<sup>2</sup>.

Pero estos auguriosos primeros pasos no se tradujeron luego en participación política efectiva de las mujeres, entendida como acceso a altos cargos de representación ni en la aprobación de legislación de “segunda generación” tendiente a revertir esta tendencia.

Las mujeres uruguayas votaron por primera vez en 1938 debido a la interrupción democrática generada tras el golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933. En 1942 ingresan al Parlamento las primeras legisladoras: las diputadas Julia Arévalo y Magdalena Antonelli Moreno, y las senadoras Sofía Álvarez Vignoli de Demichelli e Isabel Pinto de Vidal. Sin embargo, hasta el gobierno que precedió a la dictadura la presencia de mujeres en el Parlamento fue escasa, no superando la tasa de representación femenina alcanzada en 1942. En las primeras elecciones post-dictadura (1984) ninguna mujer fue electa como titular al Parlamento. Las legislaturas siguientes mostraron un crecimiento continuo, aunque no sorprendente, en la tasa de representación femenina, hasta las últimas elecciones nacionales cuando fueron electas 14 mujeres titulares,<sup>3</sup> una menos que en el período anterior. De esta forma, en el Parlamento conformado luego de las elecciones de 2004, las mujeres representaron el 11,1% del total de los miembros titulares electos a la Cámara de Representantes (CRR – 11 mujeres entre 99 miembros) y el 9,7% de la Cámara de Senadores (3 mujeres entre 31 miembros) (ver Gráfico 1). Luego de las elecciones, en junio de 2005, otra mujer asume la titularidad de una banca en la Cámara de Diputados, cuando el diputado titular renuncia al ser electo como Intendente en las elecciones departamentales de mayo. Así, el actual número de legisladoras titulares alcanza el mismo nivel que en la legislatura anterior (12,1%).

**GRÁFICO 1:**  
Evolución de la tasa de mujeres electas como titulares al Parlamento uruguayo



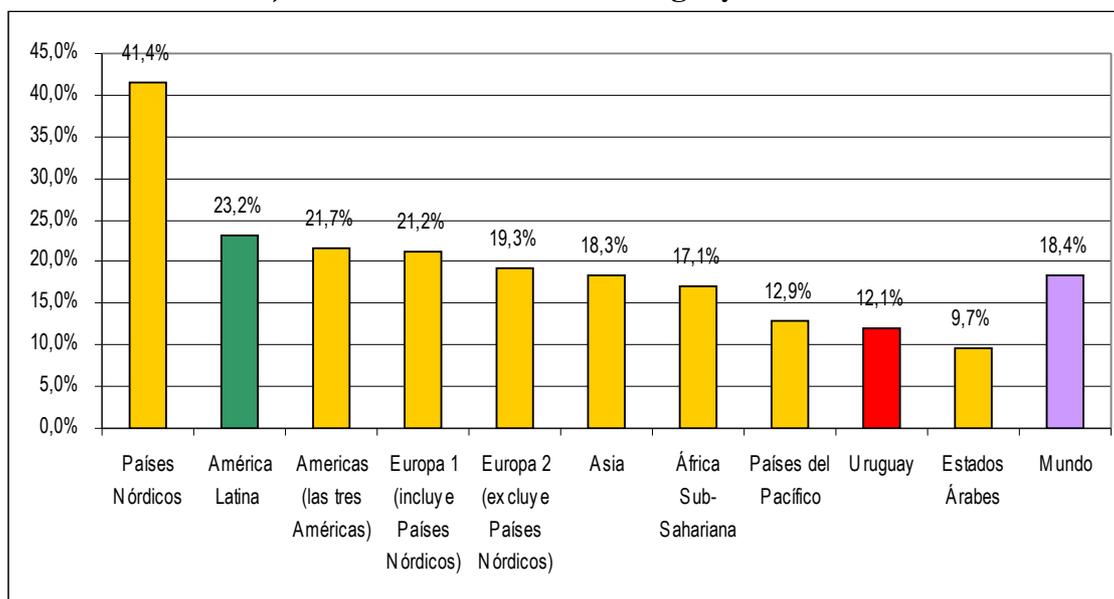
Fuente: elaboración propia en base a integración del Parlamento por legislatura

<sup>2</sup>Domingo Arena en ocasión de la discusión en el Parlamento de la ley de divorcio por la sola voluntad de la mujer (citado en Barrán y Nahum, 1990: 91).

<sup>3</sup> Tres senadoras y once diputadas.

Estas cifras colocan a Uruguay en una posición de desventaja en el mundo y en la región. Según los últimos datos disponibles de la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria (UIP) clasificando a los países en orden descendente según su tasa mujeres en cámaras bajas o únicas, Uruguay se encuentra en el lugar 91 de 188 países. La tasa actual de representación femenina parlamentaria de Uruguay no sólo lo coloca por debajo del promedio mundial (18,4) sino muy por debajo del promedio alcanzado por el conjunto de los países latinoamericanos (23,2). A su vez, la performance de Uruguay también es peor que la de muchos países africanos, asiáticos y de la región del Pacífico (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2**  
Mujeres en los Parlamentos: Uruguay en el mundo

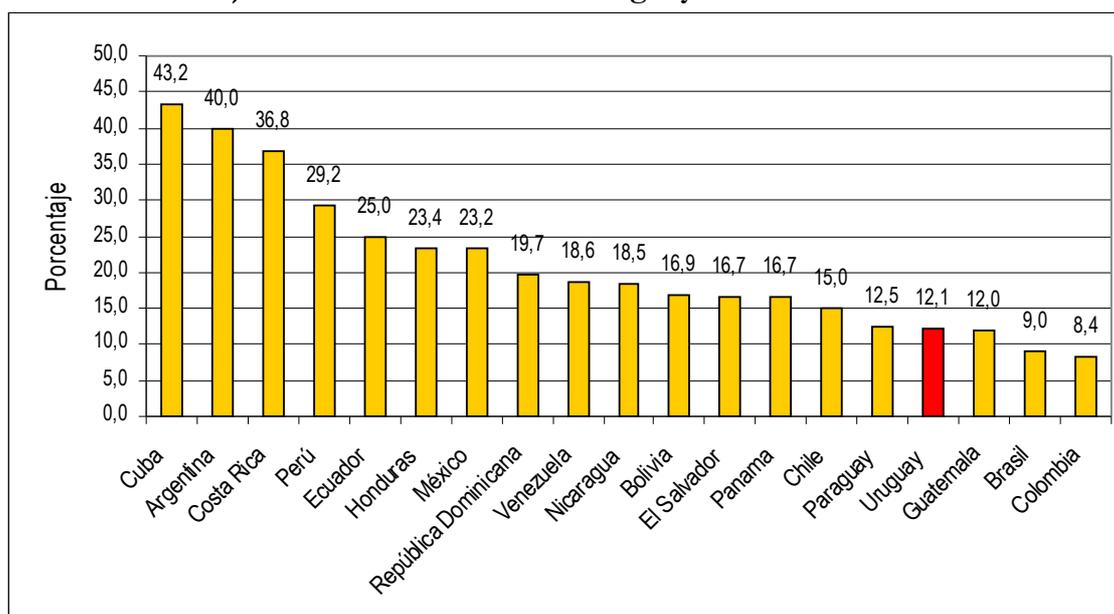


Fuente: Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (última actualización disponible: 30/6/2008)

En América Latina Uruguay se ubica en el lugar 17 de 19 países, sólo supera a Guatemala, Brasil y Colombia, en tanto tres países latinoamericanos (Cuba, Argentina y Costa Rica) se encuentran entre los primeros 10 lugares de la clasificación mencionada con tasas que superan el 35%, y otros cuatro (Perú, Ecuador, Honduras y México) presentan tasas superiores al 20% (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3:**

## Mujeres en los Parlamentos: Uruguay en América Latina



Fuente: Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (última actualización disponible: 30/6/2008)

### Factores que influyen sobre la representación femenina en Uruguay

¿Cuáles son entonces las razones de este rezago? La literatura especializada, señala múltiples variables que influyen sobre el desbalance en la representación de género en los órganos políticos, que actúan sobre dos niveles del proceso de selección de candidatos/as: el de la “oferta” y el de la “demanda” (Inglehart y Norris 2000 y 2003, Inglehart *et al.* 2002; Matland 2004a y 2004b).

Con la oferta, se hace referencia al grado en el que las mujeres están preparadas material y psicológicamente para competir por un cargo político; en tanto, mediante la demanda, se alude al grado en el que aquellas son “requeridas” o solicitadas en la actividad política. Sobre este nivel influyen principalmente variables de tipo cultural y socioeconómico. Así por ejemplo, se dice que las mujeres no están igualmente interesadas en política que los hombres o que tienen una propensión menor que ellos a militar políticamente y eventualmente presentarse como candidatas y ocupar cargos políticos. Un punto señalado aquí tiene que ver con la existencia de motivaciones diferentes en hombres y mujeres. En este sentido, Uriarte (1997:68) señala que las mujeres serían menos ambiciosas como resultado de un proceso de socialización en el que la ambición aparece como un rasgo positivo para los hombres pero negativo para las mujeres y en el que, además, el triunfo y la aceptación social de éstas estaría menos relacionado con el éxito profesional y político que en el caso de los hombres.<sup>4</sup>

Con el factor material se hace referencia a la posesión de determinados recursos socioeconómicos comúnmente asociados al aumento de la participación política, como son por ejemplo, la educación y el acceso al mercado de empleo. Según Johnson (2001, citando a Norris 1985) el acceso a la educación (principalmente terciaria y universitaria) es un factor importante a considerar, porque tiende a motivar a las personas a participar políticamente, ya que ciudadanos/as más educados/as, son más propensos/as a interesarse en política, discutir temas políticos, así como a “sentirse políticamente eficaces”. Por su parte, el acceso al mercado de empleo, proveería a las personas de una base organizativa para la militancia

<sup>4</sup> Esta fase correspondería a lo que Matland (2004a) denomina “elegirse a sí misma”.

política a través de los sindicatos o las organizaciones empresariales, al tiempo que puede dotarles de los “contactos” y recursos monetarios que muchas veces se necesitan en la actividad política. Algunas investigaciones recientes, basadas en estudios de caso, han encontrado que la brecha en la participación política de hombres y mujeres disminuye, o se hace nula, en la franja de población más educada y con mayores ingresos (ver por ejemplo, Norris y Lovenduski 2004). En este sentido, existiría una “relación virtuosa” por la cual, mayores niveles socioeconómicos influirían favorablemente en las actitudes políticas (por ejemplo en el interés en la política) y esto conduciría a su vez a mayores niveles de activismo político. Asimismo, mayores niveles de modernización de las sociedades influirían sobre los valores imperantes, de modo tal que se produciría, al decir de Inglehart y Norris (2003), una sustitución de valores “materialistas” (asociados con la seguridad y las posibilidades de sobrevivencia) por otros de tipo “posmaterialistas” (asociados con la libertad y la autonomía personal). Según los autores, a nivel macro, este hecho favorecería la participación de las mujeres en la política (y en general en ámbitos no tradicionales) pues tendría impactos en favor de concepciones más igualitarias sobre los roles de género. Como podrá deducirse, esto influye tanto en la oferta como en la demanda, pues sería esperable que valores y actitudes más modernas (posmaterialistas) hagan que las mujeres se sientan más animadas a participar en política, y a la vez, que a nivel societal, este hecho se asuma como natural y deseable<sup>5</sup>.

Sobre el nivel de la demanda, actúan variables culturales e institucionales. En este sentido, Norris (2004, 2006) ha destacado la compleja relación que existe entre las reglas electorales y el comportamiento de los actores del sistema político (partidos, fracciones, líderes y seleccionares de candidatos/as). En este marco, la autora se pregunta si las reglas de juego de un sistema político son de tal importancia como para producir efectos psicológicos que tengan la capacidad de influir sobre el comportamiento de los actores políticos (y el electorado) y generar así sesgos en la selección de candidatos y, por consiguiente, en la integración de los órganos políticos. Desde este enfoque, los partidos y sus líderes son actores racionales que buscan maximizar sus beneficios bajo el contexto (instituciones o reglas electorales) en el que se mueven. De esta forma, las reglas electorales no serían neutras, sino que generarían estímulos y constreñimientos en los actores para comportarse de determinada manera y esto, a su vez, tendría determinadas consecuencias sobre la selección de las personas que competirán luego por los cargos políticos. En tanto actores racionales, los partidos buscarán maximizar sus chances electorales procurando la mayor cantidad de votos posible a fin de ganar la elección. Para esto, al momento de seleccionar candidatos/as –y dado que los seleccionadores cuentan con información limitada sobre las preferencias del electorado- como forma de minimizar los riesgos electorales, será racional para ellos seleccionar a los actuales ocupantes (*incumbents*) y, ante su ausencia o imposibilidad, tenderán a seleccionar personas con características similares a los *incumbents*. En este sentido, y en la medida en que las élites políticas están, en general, compuestas por hombres, de formación profesional y pertenecientes al grupo étnico dominante de una sociedad, ante las tendencias señaladas, las posibilidades de los “nuevos” grupos (entre ellos las mujeres) para acceder a las candidaturas se reducirán; existirían incentivos para mantener el *status quo*.

Sin embargo, estas tendencias se refuerzan o atenúan según las características que asumen los sistemas electorales y las formas que adquiere la competencia entre partidos. El planteo central de Norris (2004, 2006), es que las reglas electorales promueven incentivos estratégicos diferentes, de forma tal que los rasgos principales del sistema electoral (y de la competencia política) inducirían a los partidos a seleccionar candidatos “socialmente homogéneos” o “socialmente diversos”.

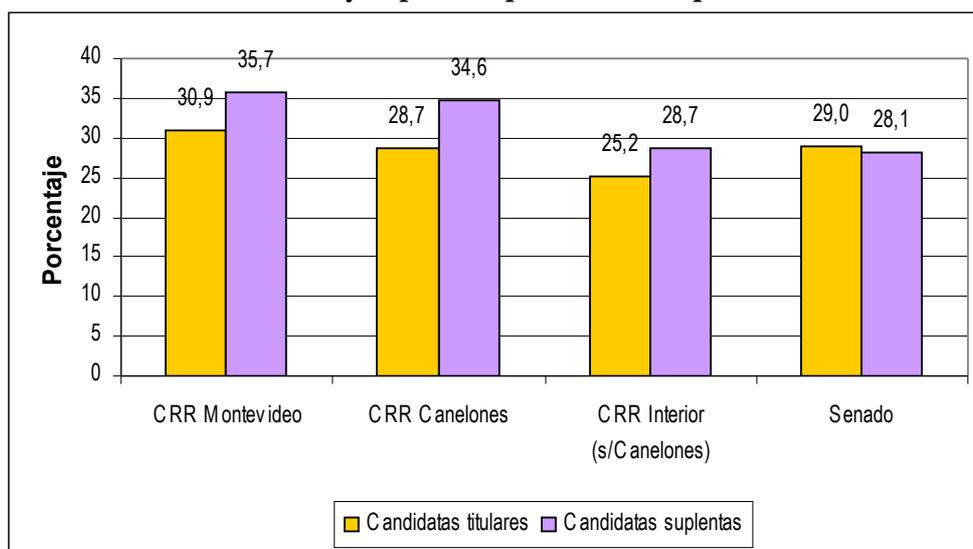
---

<sup>5</sup> A esta altura, ya se habrá notado la interrelación que existe entre el nivel de la oferta y el de la demanda. La opción por presentarlos separados, sólo debe entenderse a los efectos de facilitar el análisis.

En este sentido, los estudios sobre el tema en Uruguay han mostrado que son los factores relativos a la demanda, y en especial las variables propias del sistema político las que más pesan sobre la tasa doméstica de presencia de mujeres en el Parlamento. En efecto, en Uruguay los principales obstáculos a un mayor equilibrio en la representación de género se encuentran en el sistema político y en especial en la interacción entre los partidos y la ingeniería electoral. Los partidos políticos uruguayos actúan como “filtros” en la selección de candidatos/as lo cual queda demostrado a partir de un análisis de los lugares que unos y otras ocupan en las listas electorales. Las mujeres no se distribuyen en forma homogénea en las listas de candidatos/as: ocupan los peores lugares (Johnson 2005, Pérez 2006) y esta tendencia se acentúa en la medida en que la competitividad aumenta (Pérez 2008).

El Gráfico 4 ilustra este fenómeno mediante un ejercicio simple, en el que se han discriminado los lugares de las listas según titulares y suplentes para diferentes tipos de circunscripciones: Cámara de Representantes (CRR) Montevideo, Cámara de Representantes Canelones, el total de las circunscripciones a la Cámara de Representantes por el interior del país quitando a Canelones<sup>6</sup>, y Senado. Como se puede observar, salvo en el Senado, el porcentaje de mujeres candidatas titulares es menor que el porcentaje de mujeres candidatas suplentes.

**GRÁFICO 4:**  
**Mujeres en la oferta electoral, elecciones nacionales (2004), lugares**  
**titulares y suplentes por circunscripción**



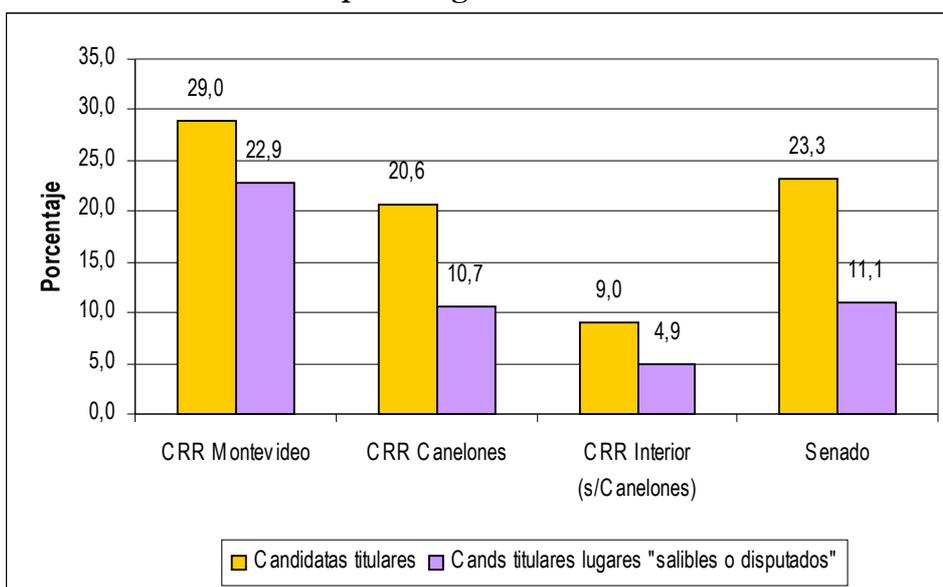
Fuente: Elaboración propia en base a bojas de votación (Seguimiento electoral ICP-elecciones 2004/2005)

El Gráfico 5 muestra un ejercicio similar pero comparando la cantidad de mujeres en el total de lugares titulares de las listas ganadoras (listas que obtuvieron representación), con la cantidad de mujeres en los lugares titulares “salibles o disputados” de esas listas (primeros lugares de las listas)<sup>7</sup>. Como se observa en el Gráfico, la cantidad de mujeres siempre es mayor en el total de lugares titulares que en los lugares salibles o disputados.

<sup>6</sup> Se refiere a las llamadas circunscripciones pequeñas en las que se reparten entre 2 a 5 bancas.

<sup>7</sup> Dado que el número de bancas que se eligen por circunscripción afecta directamente el juicio sobre qué tan bueno o malo es un lugar de una lista, los lugares “salibles” o “disputados” fueron definidos de la siguiente manera: para la Cámara de Representantes en Montevideo se tomaron los primeros 10 lugares de las listas; para la Cámara de Representantes en Canelones se consideraron los primeros cuatro lugares; para la Cámara de Representantes en las circunscripciones chicas del interior del país (todas las del interior menos Canelones) se consideró sólo el primer lugar; por último, para el Senado se consideraron los primeros seis lugares.

**GRÁFICO 5:**  
**Mujeres en la oferta electoral, elecciones nacionales (2004), según**  
**tipo de lugares titulares**

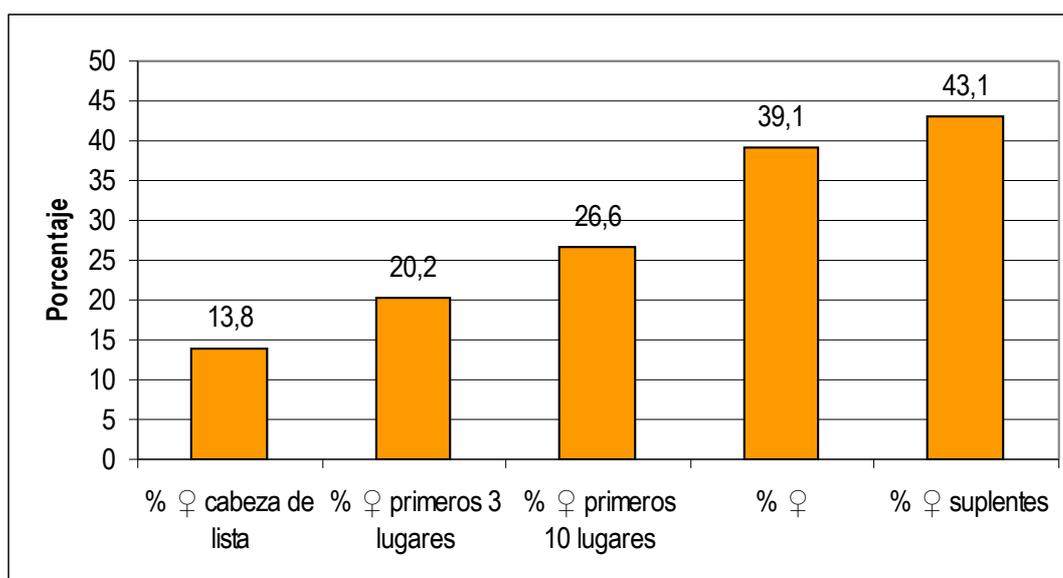


*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación (Seguimiento electoral ICP-elecciones 2004/2005)*

Por último, el mismo fenómeno puede ser observado en relación a la oferta de candidatas/as para las Juntas Departamentales. Como se observa en el Gráfico 6 cuanto peores son los lugares de las listas, mayor es la presencia de mujeres. Estos datos confirman, por lo tanto, el enunciado del comienzo: las mujeres no se distribuyen en forma homogénea en la oferta electoral y por lo tanto ello afecta sustancialmente sus posibilidades de resultar electas<sup>8</sup>.

**GRÁFICO 6:**  
**Mujeres en la oferta electoral, elecciones departamentales (2005), lugares titulares**

<sup>8</sup> Un factor decisivo en el lugar que ocupan las mujeres en las listas electores en Uruguay es la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples listas que compiten entre sí (entre partidos y al interior de los mismos). Esto genera escenarios de alta competitividad incluso en las circunscripciones donde se reparten varios escaños. Para una mayor profundización sobre este aspecto ver por ejemplo Pérez 2006 y 2008.



Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación (Seguimiento electoral ICP-elecciones 2004/2005)

### Formas de promover el equilibrio de género en cargos de representación política: instrumentos internacionales

El hecho de que los derechos formales no se tradujeran en presencia efectiva de las mujeres en cargos de decisión política hizo que la normativa y recomendaciones internacionales, las demandas de los movimientos de mujeres y las acciones de los Estados, se encaminaran a la adopción de medidas que hicieran efectivos los derechos formales.

En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, y conocida como “la carta de derechos de la mujer”, estableció en su Art. 2º, la necesidad de que los Estados consagrasen “*en sus constituciones nacionales (...) el principio de la igualdad del hombre y de la mujer (...) y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio*”. Asimismo, el Art. 4º señaló que: “*La adopción (...) de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención*”. En tanto el Art. 7º estableció que los Estados: “*Garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.*”

Años más tarde, la Plataforma de Acción Mundial de Beijing, emanada de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en 1995 señalaba en el Capítulo G “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones” que: “*El hecho de que haya una proporción tan baja de mujeres entre los encargados de adoptar decisiones económicas y políticas a los niveles local, nacional, regional e internacional obedece a la existencia de barreras tanto estructurales como ideológicas que deben superarse mediante la adopción de medidas positivas ( párrafo 186)*”. Más adelante, entre las medidas que debían adoptar los gobiernos, se estableció, entre otras cosas: “*a) Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, (...) a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer (...); b) Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres (...)*” (párrafo 190).

Recientemente, el “Consenso de Quito” emanado de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (6 al 9 de setiembre de 2007), fue un paso más allá al reivindicar explícitamente la necesidad de que los países alcancen la paridad de hombres y mujeres en cargos de decisión política como condición necesaria para alcanzar democracias de mayor calidad.

Es preciso señalar que Uruguay ha ratificado la CEDAW en 1981 (Ley N° , lo que hace que sus contenidos sean vinculantes por lo tanto, de cumplimiento obligatorio. Asimismo, Uruguay ha adherido a la Plataforma emanada de la Conferencia de Beijing y al Consenso de Quito y si bien, las conferencias internacionales no tienen el mismo rango que las convenciones en el sentido de que no son vinculantes, en la medida en que los gobiernos adhieren a ellas, generan, por lo menos, compromiso político.

### **Uso de cuotas en el mundo y en la región**

Las cuotas pueden ser de distinto tipo: constitucionales, legales, o las adoptadas voluntariamente por los partidos en sus estatutos. Según los últimos datos del Instituto Internacional de Asistencia Electoral (International IDEA) actualmente 97 países utilizan algún tipo de cuota. Aunque la “eficiencias” de las cuotas para elevar el número de mujeres en cargos de representación depende de muchos factores (entre ellos la ingeniería electoral, la existencia de sanciones en caso de incumplimiento, el “mandato de posición” y el umbral de la cuota) algunos datos permiten observar que las cuotas son en general efectivas para elevar el número de mujeres en el corto plazo.

El Cuadro 2 muestra los primeros 15 países de la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos de la UIP. De ellos sólo tres (Finlandia, Cuba y Nueva Zelanda) no tienen (ni tuvieron) ningún tipo de cuota, seis aplican cuotas establecidas en forma constitucional o legal (Ruanda, Costa Rica, Argentina, Bélgica, España y Sud África), cuatro utilizan cuotas voluntarias adoptadas por los partidos mayoritarios con representación parlamentaria (Suecia, Noruega, Mozambique, Islandia y Países Bajos). En tanto, en Dinamarca, si bien en la actualidad no se aplica ningún sistema de cuotas, sí se aplicó en el pasado.

### **CUADRO 3:**

#### **Países con mayores tasas de representación femenina parlamentaria**

Lugar ranking	País	Año elección	Cámara Baja o única		
			Escaños	Mujeres	% ♀
1	Ruanda	10 2003	80	39	48.8
2	Suecia	9 2006	349	164	47.0
3	Cuba	1 2008	614	265	43.2
4	Finlandia	3 2007	200	83	41.5
5	Argentina	10 2007	255	102	40.0
6	Países Bajos	11 2006	150	59	39.3
7	Dinamarca	11 2007	179	68	38.0
8	Costa Rica	2 2006	57	21	36.8
9	España	3 2004	350	128	36.6
10	Noruega	9 2005	169	61	36.1
11	Bélgica	6 2007	150	53	35.3
12	Mozambique	12 2004	250	87	34.8
13	Islandia	5 2007	63	21	33.3
14	Nueva Zelanda	9 2005	121	40	33.1
15	<a href="#">Sud</a> África	4 2004	400	132	33.0

Fuente: Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (última actualización disponible: 30/6/2008)

En América Latina, el camino hacia las cuotas se inició en 1991 cuando Argentina se convirtió en el primer país del mundo en sancionar una ley de cupos, disposición que fue luego incluida en la Constitución de 1994. Posteriormente, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, otros países latinoamericanos aprobando legislaciones de este tipo. Actualmente, 11 de los 19 países latinoamericanos cuentan con cuotas de género establecidas legalmente. (Cuadro 4).

#### CUADRO 4:

##### Adopción de cuotas en América Latina

País	Tipo de cuota	Año de adopción	Umbral mínimo
------	---------------	-----------------	---------------

			de la cuota
<b>Argentina</b>	Constitucional <sup>9</sup>	1991 (“Ley de Cupo”; disposición constitucional 1994)	30%
<b>Bolivia</b>	Legal	2001 (disposiciones incluidas en Nueva Ley Electoral)	30% Cámara de Diputados y 25% Cámara de Senadores
<b>Brasil</b>	Legal	1997	25%, elevado a 30% a partir de 2000.
<b>Costa Rica</b>	Legal	1996 (disposiciones incluidas en Código Electoral)	40%
<b>República Dominicana</b>	Legal	1997	25%, elevado a 33% en 2000
<b>Ecuador</b>	Legal	1997	25% elevado a 30% en 2000, 50% elecciones de 2006000
<b>México</b>	Legal	1996 (disposiciones incluidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)	30%
<b>Panamá</b>	Legal	1997	30%
<b>Paraguay</b>	Legal	1996	20%
<b>Perú</b>	Legal	1997	25%, elevado a 30% en 2001
<b>Venezuela<sup>10</sup></b>	Legal	1997, 2002 “Resolución 50, 50” (sin aplicación).	
<b>Honduras</b>	Legal	2000 (Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer)	30% (incrementándose hasta alcanzar la paridad)

Fuente: elaboración propia en base a datos de IDEA- Quota Project, <http://www.quotaproject.org/index.cfm> y Llanos y Sample (2008)

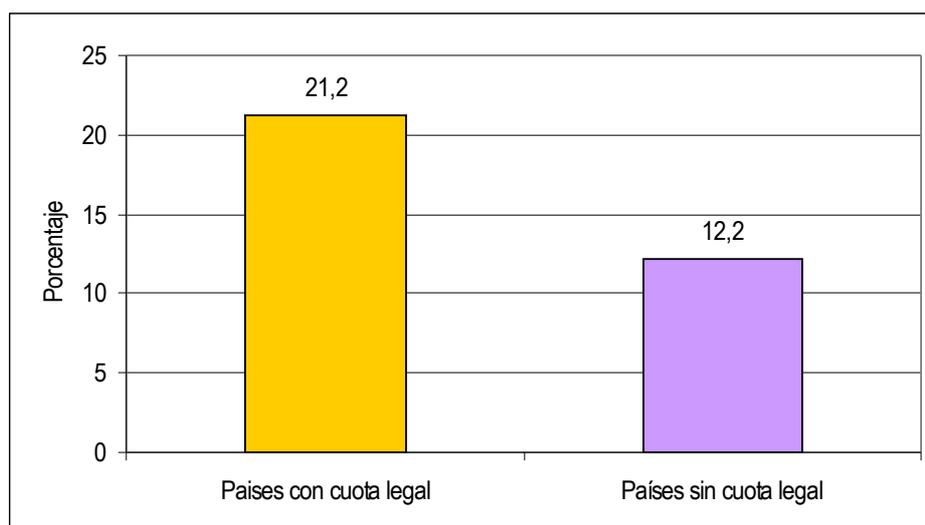
El Gráfico 7 muestra las tasas promedio de mujeres en los parlamentos latinoamericanos discriminado según los países que han consagrado la cuota en sus legislaciones y aquellos que no lo han hecho<sup>11</sup>. Como puede observarse, los países con cuotas (legales o constitucionales), muestran en su conjunto, una tasa de presencia femenina parlamentaria 9 puntos porcentuales mayor que aquellos países sin cuotas legales.

### **GRÁFICO 7: Tasa de presencia femenina en los parlamentos en los países de América Latina según países con y sin cuota legal**

<sup>9</sup> El Artículo 37 de la Constitución argentina establece: “(...) La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

<sup>10</sup> La norma fue derogada al declararse inconstitucional en 1997.

<sup>11</sup> Dentro de este último grupo no se ha considerado a Cuba, debido a que el sistema electoral cubano no es comparable con el resto de los sistemas electorales de los países latinoamericanos, al no basarse en partidos competitivos. Por otro lado, si bien Cuba no utiliza cuotas, la Federación de Mujeres Cubanas es una de las organizaciones que interviene en la nominación de candidatos/as y por lo tanto, actúa como un mecanismo de acción afirmativa.



Fuente: elaboración propia en base a datos de IDEA- Quota Project, (<http://www.quotaproject.org/index.cfm>) y de la Unión Interparlamentaria (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)

No obstante esto, los resultados de las cuotas son dispares en aquellos países latinoamericanos en los que se aplica debido a la interacción de los factores ya mencionados. Así, mientras en Argentina el porcentaje de mujeres pasó de 6% antes de la Ley de Cupos a 40% en la actualidad, en Brasil la situación no se ha modificado demasiado (Cuadro 5).

**CUADRO 5:**  
**Efecto de las cuotas en los países de América Latina**

	Mujeres antes de la cuota	Mujeres en la actualidad
<b>Argentina</b>	6,0%	40,0%
<b>Bolivia</b>	11,0%	16,9%
<b>Brasil</b>	7,0%	9,0%
<b>Costa Rica</b>	14,0%	36,8%
<b>Ecuador</b>	4,0%	25,0%
<b>Honduras</b>	9,4%	23,4%
<b>México</b>	17,0%	23,2%
<b>Panamá</b>	8,0%	16,7%
<b>Paraguay</b>	3,0%	10,0%
<b>Perú</b>	11,0%	29,2%
<b>República Dominicana</b>	12,0%	19,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Llanos y Simple (2008) y a la Unión Interparlamentaria (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)

## El camino hacia la cuota en Uruguay

En Uruguay, desde 1988 hasta ahora se han presentado 8 proyectos de ley que establecen alguna forma de cuotas, no obstante, sólo dos llegaron a ser discutidos en el pleno de alguna de las dos Cámaras y sólo uno obtuvo media sanción y espera ser tratado por la segunda Cámara.

Este proyecto fue presentado el 8 de marzo de 2006 en forma conjunta en el Senado y en la Cámara de Representantes. Comenzó a tratarse en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado el 22 de mayo de 2007, luego de lo cual no se trató de nuevo hasta el 8 de abril de 2008. El proyecto original establecía que de cada tres lugares de las listas de candidatos/as no podía haber más de dos personas del mismo sexo (cuota de 30%). La fórmula era aplicable a por lo menos los primeros 15 lugares de las listas presentadas a las elecciones internas de los partidos políticos, para las elecciones del Parlamento, las Juntas Departamentales y las Juntas Locales. También se establecía la cuotas en los órganos de dirección permanentes de los partidos políticos.

En lo que va del trámite legislativo la iniciativa sufrió modificaciones que implicaron un acotamiento en sus alcances. En este sentido, de las negociaciones en la Comisión la aplicación de la cuota se restringió a las próximas dos elecciones departamentales y nacionales. Posteriormente, en el Senado se estableció la cuotas para las elecciones internas de los partidos políticos con vigencias desde el 2009, pero se postergó su aplicación para las elecciones nacionales y departamentales para las elecciones de 2014/2015 y por única vez, sujeto a la evaluación que de su aplicación haga la legislatura 2015-2020.

Durante el tratamiento del proyecto, varios destacados dirigentes políticos masculinos esgrimieron distintos argumentos en contra de la cuota y relativos a las razones que, a su juicio, determinan la baja presencia de mujeres en el Parlamento uruguayo.

En este sentido, un primer tipo de argumentos estuvo referido a los roles distintos que mujeres y hombres deben desempeñar en la sociedad y se asoció con la opinión sobre el lugar de las “virtudes femeninas”. Si bien ningún político hombre afirmó que las mujeres no deben participar en política, sí fueron comunes las alusiones al rol “natural” de las mujeres en la esfera doméstica y por oposición a su rol no tan natural en el ámbito político: *“la presencia de la madre, de la mujer, es imprescindible en el hogar.(...) los hombres somos prescindibles”*<sup>12</sup>; *“la actividad política no sabe de horarios, de lugares fijos y a veces es difícil compatibilizar eso con el ejercicio de algunas profesiones, con los papeles de esposa y madre (...) la actividad política tiene una especialidad que hace que quizás muchas mujeres en forma voluntaria desistan de ella”*<sup>13</sup>. El problema fue expresado en términos de vocación: *“Por alguna causa se reciben más mujeres médicas que hombres, pero muy pocas se inclinan por la cirugía o la traumatología, cuando predominan en cambio en la pediatría. Da la impresión que no hay tanta vocación por la política en las mujeres”*<sup>14</sup>.

En segundo lugar, se señaló la necesidad de que quienes accedan a cargos de decisión política lo hagan “por sus propios méritos” y no por un procedimiento “artificial” como las cuotas que además *“discrimina a las mujeres denigrándolas en su capacidad”*<sup>15</sup>. Cabe afirmar que si los procedimientos partidarios de selección de candidatos/as fueran estandarizados, sensibles a la diversidad y transparentes, no sería necesario corregir ningún sesgo pues hombres y mujeres estarían compitiendo en igualdad de condiciones y lo único que debería contar son los talentos y virtudes de las personas que compiten por el lugar en la lista y su trayectoria de militancia. Pero por otro lado, si de talentos y capacidades se tratase, las mujeres uruguayas no serían las más afectadas, pues en Uruguay las mujeres

<sup>12</sup> Senador Heber (Partido Nacional), Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, N° 213 - Tomo 452, 21/5/2008

<sup>13</sup> Senador Moreira (Partido Nacional), Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 214 - Tomo 452, 28/5/2008.

<sup>14</sup> Senador Julio M° Sanguinetti (Partido Colorado), editorial en diario El País, 20/4/2008.

<sup>15</sup> Senador Isac Alfí (Partido Colorado), Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 214 - Tomo 452, 28/5/2008.

alcanzan mayores niveles educativos que los hombres. Ciertamente, los “méritos” en una carrera política no son los méritos de las capacidades y talentos, sino otros.

En tercer lugar, la oposición a la cuota también se justificó en el argumento de la libertad del elector: *“Me parece que de aprobarse este proyecto de ley se estaría condicionando la libertad del elector, en tanto quizás deba votar a una persona que, por imposición legal, ocupa ese lugar. Pensemos en una lista de Diputados en una circunscripción grande como Montevideo o Canelones, o en una lista al Senado, donde el elector tal vez tenga que elegir irremediablemente a alguien con quien, quizás, no está de acuerdo”*<sup>16</sup>. Sobre esto, es necesario señalar que el sistema electoral uruguayo basado en listas de votación cerradas y bloqueadas no permite la libertad del elector sino que es uno de los sistemas de votación más restrictivos. En efecto, en sistemas basados en listas de este las/los electores no cuentan absolutamente con ningún tipo de libertad, debido a que las listas están confeccionadas exclusivamente por los partidos políticos. La ciudadanía no vota candidatos/as sino planchas ya confeccionadas en las que no tiene ninguna posibilidad de influir. A lo sumo, lo que el sistema de votación uruguayo permite es elegir entre distintas listas de un mismo, partido pero no elegir candidatos/as individuales.

La fórmula parlamentaria de consenso alcanzada fue calificada por algunos parlamentarios como *“una solución equilibrada, razonada y razonable que nos pone lejos de algunos radicalismos o extremismos”*<sup>17</sup>. Con esto, Uruguay va en contra de la tendencia mundial que en la actualidad se ha trasladado de la discusión de la cuota a la consideración de la paridad, y otorga media sanción a un proyecto que va en contra del espíritu del concepto de acción afirmativa en el cual supuestamente se basa: según lo establece el Art. 4º de la CEDAW, la temporalidad de las medidas de acción afirmativa no hace referencia a un período de tiempo determinado a priori, sino a haber alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidades y trato buscados.

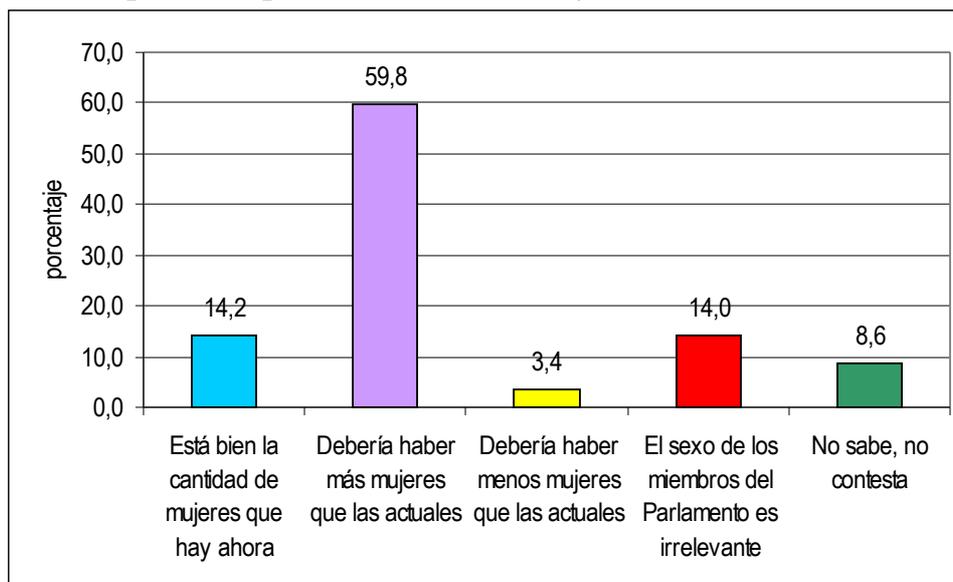
Se debe señalar por otro lado, la brecha que parece existir entre la opinión pública uruguaya en este tema y lo que sucede a nivel de la élite política. En este sentido, la última encuesta existente respecto a las opiniones de las y los uruguayos sobre las mujeres en política, realizada por el Área de Política y Género del Instituto de Ciencia Política, muestra que la ciudadanía tiene una opinión ampliamente favorable respecto a aumentar la presencia de mujeres en el Parlamento, así como la mitad de la opinión pública está de acuerdo con el uso de cuotas (Gráficos 8 y 9).

## GRÁFICO 8:

<sup>16</sup> Senador Moreira (Partido Nacional), Comisión de Constitución y Legislación Senado, 8 de abril de 2008.

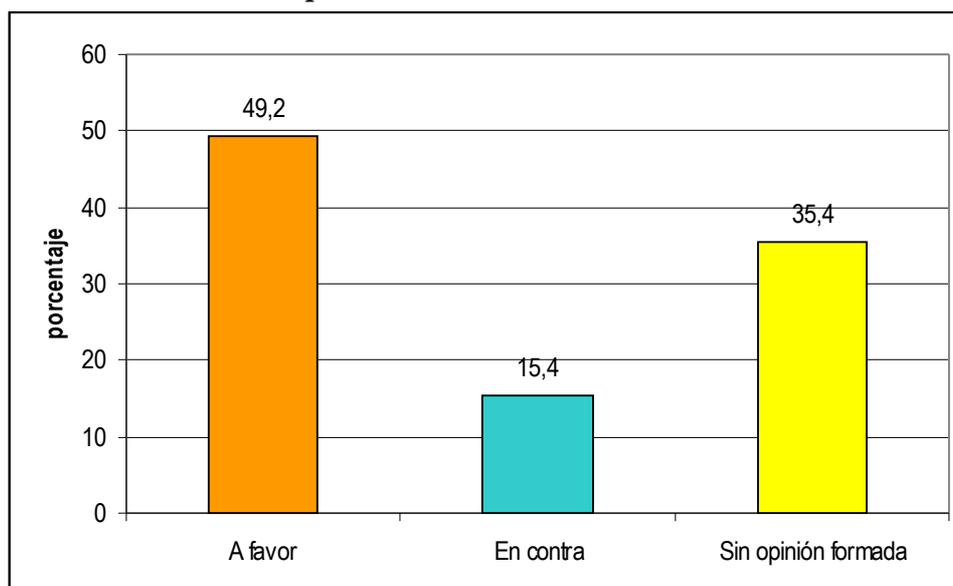
<sup>17</sup> Senador Long, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 214 - Tomo 452, 28/5/2008.

### Opinión respecto al número de mujeres en el Parlamento



Fuente: encuesta ICP-IDEA Internacional (diciembre 2007)

### GRÁFICO 9: Opinión hacia el uso de cuotas



Fuente: encuesta ICP-IDEA Internacional (diciembre 2007)

En resumen entonces, es posible afirmar que lo que antes distinguió a Uruguay como un país de excepción en la región y en el mundo por lo avanzado de su legislación, hoy parece ser cosa del pasado, por lo menos en este tema, y el gradualismo que hoy se invoca como un rasgo positivo de la cultura política uruguaya –y que de hecho ha sido beneficioso para el país en otros aspectos de decisión pública- no parece tener las mismas externalidades cuando de derechos se trata. Es este el caso.

## REFERENCIAS

INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2000. "Cultural Barriers to Women's Leadership: A Worldwide Comparison". *International Political Science Association World Congress*, Quebec City, August 2000.

INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2003. *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.

INGLEHART, Ronald, Pippa NORRIS y Christian WELZEL. 2002. "Gender Equality and Democracy". *Comparative Sociology*, 1 (3-4), pp. 321-345.

JOHNSON, Niki. 2005. *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.

LLANOS, Simple y Kristen SAMPLE. 2008. "30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de las mujeres en América Latina. Editado por International IDEA, Perú.

MATLAND, Richard. 2004a. "El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres". *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA, pp. 13-29.

MATLAND, Richard. 2004b. "El proceso de selección de candidatos y su impacto en la participación política de la mujer: experiencias internacionales". *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA, pp. 93-117.

NORRIS, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa. 2006. "The Impact of the Electoral Reform on Women's Representation". *Acta Política 2006*. Palgrave-Macmillan.

PÉREZ, Verónica. 2006. "52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, pp. 57-81.

PÉREZ, Verónica. 2008. "Variables políticas y representación femenina. ¿Influencia de qué tipo? Comentarios a partir del caso uruguayo". *Revista Colección*, Universidad Católica de Buenos Aires (en edición)

URIARTE, Eudurne. 1997. "Las Mujeres en las Élités Políticas". *Mujeres en Política*, coordinado por E. URIARTE y A. ELIZONDO. Barcelona: Ariel, pp. 53-75.