

Miriam Mora
Flacso Uruguay

El impacto de la cuota política en Uruguay, análisis y perspectivas

Resumen:

El presente trabajo busca aproximarse a las causas que explican la subrepresentación de las mujeres uruguayas y su evolución a partir de la aplicación de la ley de cuotas empleada por primera vez en Uruguay el 26 de octubre de 2014, oportunidad en la que el pueblo uruguayo eligió al actual Presidente de la República y decidió la composición del Parlamento Nacional integrado por 31 Senadores/as y 99 Diputados/as, para el periodo de gobierno 2015-2020.

Palabras claves: política, elecciones, cuota política, género, sub representación, mujeres.

Abstract:

This paper pretends to approach the causes that explain the under-representation of Uruguayan women and their evolution from the application of the quota law first used in Uruguay on October 26, 2014, at which time the Uruguayan people elected the current President of the Republic and decided the composition of the National Parliament that consists of 31 Senators and 99 Deputies for the government period of 2015-2020.

Keywords: politics, elections, political quota, gender, sub representation, women.

Introducción:

La participación de las mujeres en la vida política de Uruguay se ha caracterizado no sólo por un lento crecimiento, sino también por períodos de retroceso. Si

bien el voto universal femenino se estableció en nuestro país en 1938, las primeras mujeres que llegan a nuestro parlamento lo hacen en 1942, cuando son electas las senadoras Isabel Pintos de Vidal y Sofía Álvarez de Demichelli y las diputadas Magdalena Antonelli y Julia Arévalo. Luego de once años de dictadura (1973 – 1984) y una vez retomada la democracia (1985) Uruguay no tuvo mujeres parlamentarias titulares. Si bien podría decirse que en las legislaturas post dictaduras, se verificó un crecimiento constante de la representación femenina, ese crecimiento no fue significativo, situación que los estudiosos consideraron el techo de cristal para las candidatas mujeres. En efecto, en las elecciones uruguayas del año 2004, período de gobierno 2005 – 2010, las mujeres representaron el 11,5 % del total de los miembros titulares electos a la Cámara de Representantes (12 mujeres entre 99 miembros) y el 9,7% de la Cámara de Senadores (3 mujeres en 31 miembros), y durante el período 2010 – 2015 la integración de la cámara de senadores estuvo compuesta por dos mujeres en 30 integrantes cifra que corresponde en porcentaje, a un seis con sesenta y seis (6.66 %) del total de componentes mientras que la Cámara Baja o de Representantes, 13 mujeres ocuparon una banca de un total de 99 representantes, o sea un 13.13 % del número total. En la última elección nacional de octubre de 2014 fueron electas 9 senadoras (30%) y 18 mujeres diputadas (18%)¹.

En definitiva, si se considera que el voto universal femenino fue consagrado en la República Oriental del Uruguay en el año 1938 y que las primeras mujeres que ingresaron al parlamento nacional lo hicieron en el año 1942, se puede deducir que transcurridos más de 70 años, la participación de las mujeres en cargos electivos de representación

¹ Fuente; www.parlamento.gub.uy

parlamentaria resulta exigua y en comparación con los índices de la región, se ubica entre las más bajas.

El reconocimiento de este problema se evidenció en Uruguay con la sanción de la ley de cuotas N° 18.476 y ley interpretativa N° 18.487, ambas del año 2009, que constituyeron acciones afirmativas que empezaron a aplicarse para la elección del parlamento nacional, en las últimas elecciones de octubre de 2014. Como resultado de su aplicación, 27 mujeres asumieron como titulares de sus bancas el 15 de febrero de 2015 alcanzando este número un avance respecto de legislaturas anteriores. No obstante, la representación actual de las mujeres en el parlamento que alcanza un 20,9 %, sigue resultando insuficiente y advierte sobre la persistencia del problema.

Pero el déficit de género como se dijo, también se vislumbra a nivel de cargos no electivos, cargos ejecutivos y cargos ministeriales, donde también Uruguay se ubica en una de las peores posiciones de América Latina. A modo de referencia en el período anterior de gobierno que correspondió al Presidente José Mujica (2010 – 2014) sólo tres mujeres fueron designadas como Ministras. Por su parte en el actual gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (período 2015-2020) fueron cinco las mujeres designadas para ocupar la titularidad de Secretarías de Estado de un total de trece Ministerios.

Si bien estos últimos cargos no son electivos sino que se accede a ellos por designación del Poder Ejecutivo, la situación no resulta diferente e ilustra sobre la subrepresentación de la que hablamos, exponiendo que los derechos políticos de las mujeres reconocidos en el plano jurídico desde el siglo pasado, no se corresponden con la representatividad lograda en la actualidad.

En definitiva, mientras las mujeres son mayoría en las bases de los partidos políticos, en espacios de militancia y cargos no remunerados, los hombres siguen siendo mayoría en ministerios, presidencias, cargos centrales de los partidos políticos, principales cargos públicos y ocupando la mayoría de los puestos de toma de decisión del país.

En este punto cobran una particular relevancia los convenios o compromisos Internacionales que cada país celebra y la opinión de estos Institutos u Organismos que muchas veces influyen en la toma de decisiones de los parlamentos.

En la década de los 90 diversos índices internacionales, consideraban un déficit de los sistemas democráticos la escasa participación de las mujeres en cargos de decisión, incluyéndose esta situación como un indicador que reflejaba el grado de consolidación o calidad de la democracia y del nivel de desarrollo humano.

Así por ejemplo y en el marco de la “IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas”, celebrada en Beijing en 1995, la Unión Interparlamentaria declaró que:

[...] El concepto de la democracia sólo se realizará cuando los objetivos principales de las políticas y de la legislación nacional sean decididos conjuntamente por hombres y mujeres, con igual atención a los intereses y aptitudes de cada mitad de la población. Tal asociación activa entre ambos elementos de la sociedad es, de hecho, uno de los cimientos más seguros y más duraderos de la democracia y el desarrollo, que se precisa establecer urgentemente a través de medidas estructurales y legislativas que apuntan a la participación paritaria de mujeres y hombres en el proceso de toma de decisiones político (Declaración Parlamentaria de Beijing de la UIP, párr. 5, pág. 10).

La cuota política en Uruguay:

La aprobación en Uruguay en el año 2009 de la Ley de Participación Política N°18.476, respondió a la necesidad puesta de manifiesto por parte de mujeres políticas, mujeres parlamentarias, organizaciones nacionales feministas, organizaciones sociales no gubernamentales, activistas etc. de generar mecanismos de igualdad entre hombres y mujeres para permitir el acceso “equitativo” a cargos electivos en el sistema político uruguayo, pero también contribuyeron las observaciones de organismos internacionales (CEDAW) respecto de la escasa representación de las mujeres.

La ley establece que en cada una de las listas o nóminas confeccionadas para la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y municipales citados, así como para la integración de los órganos de dirección de los partidos políticos, se debe incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidatos titulares y suplentes, entendiéndose por estas las conformadas cada tres candidatos (art. 2, ley N° 18.476 y art. 1 y 2, ley N° 18.487).

Por su parte el artículo 5to. de la norma, previó que el sistema creado rigiera para las elecciones internas del año 2009 y para las nacionales y departamentales de los años 2014 y 2015 respectivamente, disponiendo que la evaluación de la aplicación de la ley y posibles modificaciones para futuras instancias electorales, se hiciera por parte de la legislatura 2015 – 2020.

A la fecha y si bien existe consenso en la bancada bicameral femenina para introducir modificaciones a la ley vigente, el parlamento nacional no ha tratado el tema.

El Sistema político Uruguayo

Para analizar el impacto de la ley de cuotas, debemos detenernos en el sistema político que nos rige, señalando en líneas generales que el parlamento uruguayo es bicameral y sus integrantes son elegidos cada cinco años conjuntamente a la elección del Presidente y Vicepresidente de la República.

Para integrar los 30 escaños del senado, se compete en una única circunscripción nacional mientras que la elección de los representantes nacionales varía según sea el Departamento (19 en total) y es la Corte Electoral la que define la adjudicación de las bancas para cada una de las 19 circunscripciones, realizándose la elección a través de listas cerradas o bloqueadas.

En la última elección nacional de octubre de 2014, cinco partidos políticos obtuvieron una o más bancas o escaños, siendo los mismos el Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC), Partido Independiente (PI) y Unión Popular (UP).

Ingeniería de los Partidos Políticos

Para el armado de la oferta electoral, muchos partidos se basan en los juicios que realizan los *gatekeepers*², información que se traslada a la conformación de las listas y que genera cierta discriminación. El tema es estudiado entre otros por Lovenduski y Norris (1995) quienes señalan que las evaluaciones de las personas que podrían ocupar una candidatura son múltiples e incluyen desde características personales (honestidad, competencia, etc.) hasta sus calificaciones y experiencias en política. Señalan las autoras

² Persona/s que en un equipo de trabajo actúan como especialistas de información, respondiendo eficazmente a las demandas de información y a las presiones de los diferentes sectores al interno de los partidos. En otras palabras expertos/as en información y ponderación. En los partidos políticos son quienes seleccionan los/las candidatos/as y realizan las listas.

que en los procesos de selección operan formas de “discriminación directa” y formas de “discriminación imputada” a un grupo (mujeres, afro descendientes, jóvenes, etc.) dado que quienes seleccionan candidatos/as tienen información limitada sobre las características, experiencias y calificaciones de los posibles candidatos, así como de las preferencias del electorado. Las autoras definen como discriminación directa los juicios positivos o negativos que se tienen sobre las personas y que se basan en las características asignadas por grupos y no como individuos aislados. Por ejemplo si el posible candidato es un abogado, se pensará de él que es una persona formada y un buen orador. Si se trata de una mujer abogada con hijos pequeños, quizás pueda pensarse que no tendrá suficiente tiempo para dedicarle a las actividades del partido. Respecto de la discriminación imputada puede responder a los estereotipos existentes en una sociedad. Así por ejemplo si se conoce que el electorado prefiere a personas con alta formación educativa para votar, es altamente probable que las personas con poca formación cultural o ninguna, no sean consideradas para integrar listas electorales, o de ser llamadas para integrar las mismas, se las ubique en los lugares no salibles³ de las listas. Puede suceder asimismo, que el electorado prefiera a candidatos que aún sin formación profesional, tengan cierto carisma o alguna particularidad que agrade y por ello le otorguen su voto.

Sin embargo, la literatura no es concluyente en este punto en tanto mucho depende del sistema electoral de cada país. Así por ejemplo Matland (2004) ha relativizado este aspecto al señalar que en la mayoría de los países del mundo el electorado tiene escaso poder sobre la decisión de las candidaturas pues éstas ya vienen conformadas de antemano

³ Neologismo empleado para referir a la posición con o sin posibilidades de resultar electo/a.

por los partidos, sobre todo cuando las candidaturas son presentadas en listas cerradas y bloqueadas, como en el caso de nuestro país.

En Uruguay y en atención al sistema electoral que rige, para que las mujeres lleguen a ocupar escaños legislativos en calidad de titulares ya sea en la Cámara de Senadores o de Diputados, resulta necesario que las mismas se ubiquen en los primeros diez lugares de las listas electorales.

Aplicación de la Ley de Cuotas: “Resistencia y compromiso”

Ingresando a la aplicación de la cuota en las últimas elecciones nacionales de 2014 en Uruguay y según Johnson, (2015) se definen dos tipos de indicadores para analizar cómo los partidos políticos uruguayos aplicaron la cuota, precisando la resistencia hacia la cuota y el compromiso con la participación política de mujeres.

En el primero de los indicadores se advierte que existió una inclusión mínima en la cantidad de candidatas mujeres, que se limitó a colocar a una mujer por cada tres lugares, lo que conlleva a tener el mínimo de mujeres permitido legalmente. Asimismo esa inclusión por terna en la mayoría de los casos, la mujer ocupó el tercer lugar o tercera ubicación (aplicación minimalista). Respecto de indicadores de compromiso con la participación política de mujeres, la autora señala que en este tipo de listas se observa la ubicación de mujeres en el primer lugar, o sea encabezando las listas, y como excepción y en escaso número, listas que incluyeron igual número de candidatos hombres y mujeres o sea listas paritarias o con inclusión de un mayor número de mujeres que de hombres.

Por lo que analizadas las listas presentadas y a la luz de los resultados obtenidos, puede confirmarse que, todos los partidos políticos a nivel nacional, cumplieron con lo

preceptuado en la ley, sin embargo esta realidad no se vio reflejada en las bancas efectivamente ocupadas por las mujeres en el parlamento, en tanto la representación de las mujeres en la cámara de Diputados aumentó un 3% en comparación al periodo anterior (2010-2015). La excepción la constituye el senado donde el número de mujeres electas representan 1/3 del total de las bancas existentes, un 17% más si se compara con el periodo anterior.

Sin embargo el número de 1/3 coincidió con la previsión legal y fue consecuencia del resultado electoral, aunque podría especularse de que si todas o algunas de las 9 senadoras titulares que resultaron electas, solicitaran licencia o renunciaran a la banca, accederían los suplentes, en mayoría hombres, cambiando la integración actual.

Una de las debilidades de la normativa en examen, es el hecho de que la cuota tiene un diseño pensado para las listas pero no para la ocupación efectiva de las bancas. También el sistema de suplentes deja vacíos que conciben trampas electorales como postular mujeres para cumplir con la cuota, apareciendo en el lugar de los suplentes hombres que luego ocupan la banca. Otra debilidad es la imprevisión legal sobre la posibilidad de duplicación de candidaturas, extremo que permite utilizar la figura de una misma mujer para postular en lugares con posibilidades ciertas de obtener escaños en ambas cámaras. De resultar electa en la circunscripción nacional que es la más grande, resultará electa en la otra y al no poder ocupar ambas bancas renunciara a una de ellas, permitiendo el ingreso de un suplente que en la mayoría de los casos resultan ser hombres⁴

⁴ Situación generada en elecciones nacionales 2014, con la electa Senadora G. Bianchi perteneciente a la lista 404 del Partido Nacional

Otra de las explicaciones al escaso resultado de mujeres electas, luego de la aplicación de la cuota política, lo constituye la participación de los *gatekeepers* y su formación patriarcal que sumada a la pertinaz posición de la mayoría de los dirigentes políticos que trabajan en los procesos de armados de listas y a ciertas lagunas legales del sistema electoral, hicieron que el impacto de la aplicación de la cuota, fuera tímido y representara si se quiere, un techo máximo para las mujeres.

Entonces si bien la ley garantiza la participación política de 1/3 de mujeres, será la oferta electoral que los partidos políticos presenten a través de sus listas, la que determine la elección. Sin embargo ese porcentaje de 1/3 no se aprecia necesariamente en la representación descriptiva de las mujeres; porque si bien pueden candidatearse más del 30% no significa que vayan a ser elegidas. Ello dependerá de la conformación de la listas, si hay un mínimo de mujeres que la integran, si se hizo una aplicación minimalista, si hubo paridad, etc. y también del caudal electoral de la misma.

La evidencia hasta ahora analizada nos indica que si bien un buen diseño institucional resulta necesario para mejorar las posibilidades de la representación descriptiva de las mujeres, este hecho considerado de manera aislada no es suficiente, es necesaria la confianza del elector y por sobre todo cambiar la cultura organizacional de los partidos políticos otorgando un financiamiento que permita la postulación equitativa de hombres y mujeres. En grandes líneas que la sociedad conciba que hombre y mujer, mujer y hombre son igualmente capaces y deben tener ambos, iguales derechos y oportunidades.

De lo que viene de decirse surge sin hesitación que si bien Uruguay es percibido por los estándares internacionales como un país libre, siendo el segundo país de América Latina que

mejor cumple con las leyes y brinda garantías fundamentales y procesales a sus ciudadanos, aun así registra un marcado déficit en su democracia, en tanto las ciudadanas mujeres que representan el 52% de la población total, acceden en niveles muy bajos a cargos electivos de representación como también a puestos de toma de decisión de designación directa, extremo que resulta visible con sólo reflexionar sobre el porcentaje de mujeres que integran el parlamento nacional y que actualmente alcanza al 20.9% contra un 79.1% de hombres.

Conclusiones y recomendaciones.

No se discute el logro que implicó para el país, para hombres y mujeres, para las organizaciones sociales que engendraron la sanción de la ley de cuotas, su aprobación en el año 2009 y su estreno en las elecciones internas de los partidos políticos de ese año y en las elecciones nacionales de 2014.

Sin embargo y a la luz de los resultados de las últimas elecciones del año 2014 y teniendo presente que la ley de cuotas en su artículo quinto establece la evaluación de su aplicación para posibles modificaciones, es necesario cambiar la legislación vigente y es por eso que nos permitimos sugerir tres grandes líneas de acción que pueden resultar acertadas para lograr avances en la sub representación de las mujeres uruguayas.

La primera recomendación refiere justamente a introducir modificaciones a la ley de cuotas, incorporando la paridad y la alternancia en la conformación de las listas electorales. Sin embargo ello no resultará suficiente para lograr una efectiva participación femenina en el parlamento, extremo que nos motiva a sugerir una segunda recomendación de revisar y modificar la normativa de los partidos políticos y sistema electoral en tanto esta última ley data del año 1925 y ya no armoniza con la realidad política del Uruguay del siglo XXI.

Ambas recomendaciones requieren consenso político para lograr la mayoría de 2/3 de los componentes de cada cámara que exige la Constitución de la República para este tipo de disposiciones, situación que lleva a pensar en la necesidad de acuerdos intrapartidarios para conseguir el fin, y en tal sentido la oportunidad y conveniencia de revisar otras disposiciones, como cantidad y sistemas de las listas que compiten en las elecciones, la representación proporcional y la existencia de distritos plurinominales, el tamaño restringido de las circunscripciones electorales del interior del país, etc.

La tercera sugerencia y si se quiere la más relevante, propone impulsar una reforma constitucional para ingresar en su articulado una disposición programática que inscriba en la Carta, la igualdad de género. A partir de dicha disposición se deberán adecuar las disposiciones legales existentes o sancionar nuevas, para lograr coherencia y progresividad en el sistema jurídico en torno a la igualdad de oportunidades.

Países de la región como México y Argentina además de modificar su legislación en torno a la equidad de género, han incorporado a sus Constituciones la misma.

Estamos seguros que el exitoso desempeño de la democracia uruguaya y su historia pionera en la integración política y social de hombres y mujeres, son antecedentes muy valiosos para seguir construyendo de forma activa y permanente mejor ciudadanía. Para ello es necesario reconocer las diferencias y buscar compensar las desigualdades cualquiera sea su origen, generando un proceso de reflexión y redefinición de procesos que conlleven a una representatividad más justa e igualitaria.

Bibliografía

Amorós, Celia “Feminismo: Igualdad y diferencia” Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 1994, México.

Garcé, Adolfo, “¿Malestar en democracia? En Caetano y otros: “Final abierto hacia las elecciones de 2014” Estuario 2014, Montevideo.

Johnson Niki, (ed) “Renovación Paridad: horizontes aun lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014” Cotidiano Mujer, UdelaR Facultad de Ciencias Sociales.

Johnson Niki (ed.) Delacoste Gabriel, Rocha Cecilia, Schnek Marcela “Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014” Cotidiano Mujer, Montevideo, 2015.

Johnson Niki, Moreni, Alejandra, “Representación política de las Mujeres y la Cuota en Uruguay” Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales, Palacio Legislativo, 16 de setiembre de 2009, Montevideo.

Norris, Pippa y Joni Lovenduski, “Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament”. Cambridge University Press, 1995.

Matland, Richard ·”El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres” en Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral, Perú: Internacional, IDEA, 2004.

Matland, Richard ·”El proceso de selección de candidatos y su impacto en la participación política de la mujer: experiencias internacionales” en Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral, Perú: Internacional, IDEA, 2004.

Norris, Pippa “Implicaciones de las diferencias de género en el comportamiento electoral” en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo “Mujeres en Política”, Ariel, Barcelona, 1997.

Rocca, Elena y Mora Miriam “El déficit democrático en Uruguay. Un análisis desde la perspectiva de Género” XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo” Tucuman, 2013.

Rocca Elena (Coord.), Langoni Silvia, Lorenzo Mariel, Mora Miriam, Saizar Veronica: “Teoría de la Constitución y del Estado Uruguayo” La Ley, 2015. Montevideo.