

Democracia, Género y Equidad:
Aportes para el Debate
sobre los Mecanismos de
Acción Afirmativa

CONSTANZA MOREIRA
NIKI JOHNSON

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

Democracia, Género y Equidad:
aportes para el debate sobre
los mecanismos de acción afirmativa

CONSTANZA MOREIRA
NIKI JOHNSON

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.
Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Democracia, Género y Equidad:
Aportes para el Debate
sobre los Mecanismos de
Acción Afirmativa

CONSTANZA MOREIRA
NIKI JOHNSON



junio 2003

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Constanza Moreira

Doctora en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro (Brasil). Investigadora del Área de Gobierno, Partidos y Elecciones del Departamento de Ciencia Política; docente en la Licenciatura de Ciencia Política y en la Maestría de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Niki Johnson

Doctora en Ciencia Política por Queen Mary and Westfield College de la Universidad de Londres (Reino Unido). Coordinadora del Grupo de Trabajo Política y Género e investigadora del Área de Ciudadanía del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República; consultora e investigadora independiente en temas de género.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Índice

LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES	5
El debate sobre la calidad de la democracia y la incorporación de las mujeres al proceso político	5
La calidad de la democracia uruguaya	7
El déficit de integración política de las mujeres en Uruguay	8
Los obstáculos a una mayor tasa de representación femenina en Uruguay	11
LA CUOTA POR SEXO: UN MECANISMO PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN CARGOS DE PODER	14
El mecanismo de la cuota	14
El debate sobre la cuota	17
<i>Democracia, representación y la política de la presencia</i>	
<i>El marco legal internacional</i>	
La efectividad de la cuota y mecanismos alternativos o complementarios	19
<i>Impactos cuantitativos de la cuota</i>	
<i>Impactos cualitativos de la cuota</i>	
<i>Mecanismos alternativos de acción afirmativa</i>	
LA CUOTA EN URUGUAY: ¿NECESARIO, EFECTIVO?	24
El impacto de la aplicación de distintas formas de la cuota en Uruguay	25
<i>Simulación 1: La cuota mínima por sexo de un tercio</i>	
<i>Simulación 2 y 3: La paridad y el modelo argentino</i>	
CONCLUSIONES	30
<i>Referencias bibliográficas y otros recursos</i>	32

Este paper¹ tiene como objetivo presentar un diagnóstico general sobre la incorporación de las mujeres al proceso político en el Uruguay, desde la transición democrática hasta el presente, en el entendido de que esta incorporación plantea un debate sobre la calidad y alcance de la democracia en nuestro país. En una segunda parte, el paper discute el mecanismo de la cuota por sexo, en el marco del debate sobre los mecanismos de acción afirmativa. Finalmente, se analiza el impacto que tendría una medida como ésta en Uruguay, en términos de su eficacia para lograr una integración más plena de las mujeres al proceso político.

1 Este paper tiene como base la investigación «Participación política de las mujeres en Uruguay (1985–2000)», llevada a cabo por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República. Además de Constanza Moreira y Niki Johnson, participaron en el proyecto, por orden alfabético, Inés de Torres, Laura Gioscia y María Elena Laurnaga. El proyecto contó con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.

La calidad de la democracia y la integración política de las mujeres

El debate sobre la calidad de la democracia y la incorporación de las mujeres al proceso político

La baja incorporación de las mujeres a la vida política ha concitado una atención especial en las últimas décadas, transformándose en un foco de atención específico tanto para los estudiosos de las ciencias sociales, como para los hacedores de política. En particular, la tasa de representación de mujeres en los órganos electivos (como el parlamento) se ha transformado en un indicador más de medición de la «calidad de la democracia» en nuestros países.

La importancia de este fenómeno queda expresada cabalmente a través de dos hechos. En primer lugar, debe mencionarse la atención que se le ha dado a este fenómeno en las Cumbres mundiales. Ello ha obligado a los países que participaron de estas reuniones (incluyendo el nuestro), a ratificar acuerdos internacionales que establecen medidas para incrementar el peso de las mujeres en los órganos de go-

bierno y en las instituciones públicas. Aunque estos compromisos no son «vinculantes» (no obligan a los países a generar medidas específicas para cumplirlos, en cuyo caso éstas deberían ser previamente aprobadas por los órganos nacionales competentes), representan algo más que un compromiso moral. El segundo hecho a mencionar en este sentido es la atención que se le ha dado a este debate en buena parte de los países de la región. En doce de ellos (con la excepción de Chile y Uruguay), entre 1991 y 2000, se han implementado diversos sistemas de «cuota», tendientes a asegurar al menos, una participación mínima de las mujeres en los órganos de gobierno.

La pregunta que debería abrir esta reflexión es ¿es la participación de las mujeres en política un problema democrático específico? ¿por qué la baja participación de las mujeres cualificaría negativamente una democracia?

Para iniciar este debate hay que recordar que la primera teoría y la primera práctica democrática de la

que tenemos conocimiento nos es legada por el mundo griego. De hecho, a lo que ellos llamaban una democracia plena —algo bastante escandaloso para las prácticas habituales en el mundo antiguo— difiere bastante de lo que nosotros exigiríamos de un régimen democrático. La democracia griega sería para nosotros una democracia con muchísimas restricciones, ya que sólo una pequeña porción de la población gozaba de los derechos políticos. Pero entre aquellos que gozaban de derechos políticos, la igualdad era total. Todos los miembros de una comunidad política podían elegir, y todos podían ser elegidos. La condición ciudadana no representaba un derecho: representaba la participación efectiva en el poder político.

El concepto de democracia se ha ido modificando mucho a lo largo del tiempo y las cosas que le exigimos ahora a un sistema político para calificarlo de «democrático» no son las que le pedíamos hace veinte, cincuenta o cien años atrás. Como ejemplo baste mencionar que la ciencia política le llamó «sufragio universal», en general, a la universalización del sufragio masculino, eliminados los límites «censitarios» (como la propiedad) para poder acceder al derecho a votar. La extensión del derecho de voto a la mujer fue un hecho bastante tardío en el siglo XX. En países como el nuestro, los derechos de los analfabetos, por ejemplo, se incorporaron con anterioridad a los derechos de las mujeres. De hecho, en general, las restricciones de «clase» fueron superadas antes que las restricciones de género, en el proceso de extensión de los derechos políticos. El fenómeno de la incorporación «plena» de las mujeres a la vida política es, entonces, como se deduce de lo anterior, un fenómeno complejo.

A partir de la universalización del sufragio, la extensión del derecho a la participación política pareció un problema saldado. Otros problemas tomaron cuenta del debate político y se revelaron como cruciales para determinar el grado de desarrollo democrático, o la calidad democrática.

En primer lugar, se prestó más atención a la «oferta electoral», y al grado de diversidad existente entre los partidos políticos que serán los legítimos representantes de la ciudadanía. Así, si un sistema político es virtualmente hegemónico (unipartidista) o los partidos están tan deslegitimados que no concitan ningún apoyo de los ciudadanos (como el fenómeno del voto «bronca» en las elecciones legis-

lativas argentinas de 2001), la calidad de la democracia se revela como «pobre» o «precaria». Una mayor presencia de las mujeres en la oferta electoral formaría parte de esta exigencia. Un sistema político en el que ninguna mujer hiciera parte de ninguna lista partidaria, y en el que ninguna mujer fuera candidata, nos llamaría la atención sobre la existencia de un déficit «de género» específico, aun cuando podamos admitir que tanto hombres como mujeres tienen todas las capacidades para representar a ambos sexos, si, llegado el caso, se entendiera que esta diferencia puede ser relevante en la implementación de políticas porque entraña diferencias sociales o económicas específicas (lo que claramente es el caso en la mayoría de las partes del mundo). A este respecto, cabe señalar que en el Uruguay aunque no haya un consenso sobre qué es lo que produce esta baja aparición de las mujeres, o lo que debe hacerse para resolverlo, sí hay un consenso sobre lo «baja» que es la participación de las mujeres en la oferta electoral, y lo deseable que sería que esto se superara.

En segundo lugar, se le prestó más atención al debate sobre quién gobierna, y es, precisamente, el que hace a los problemas de incorporación de mujeres a la vida pública. No sólo la presencia de partidos y elecciones alcanza para asegurar la democracia, sino que hasta cierto punto, los resultados de las mismas están «indeterminados»: la democracia es un sistema en el que los partidos pierden las elecciones. El debate sobre quién gobierna puede ser ilustrado con la pregunta de si llamaríamos democracia a un sistema donde siempre gobierna el mismo partido (México hasta la última legislatura), o donde cada alternancia partidaria va seguida de un golpe de Estado (Argentina hasta 1983). La democracia es un régimen entonces, donde pueden gobernar «los otros» (la oposición al gobierno), y donde la alternancia entre gobierno y oposición se dirime por medios institucionalizados y pacíficos.

¿Cómo entra en consideración el tema de las mujeres en este debate? Dado que las mujeres representan la mitad de los electores (en este sentido no es una condición específica, como las condiciones que vuelven «especiales» a quienes las padecen, sino una condición universal), es deseable que también ellas formen parte del gobierno. La incorporación de mujeres, específicamente a cargos electivos (es lo más sencillo de medir y comparar), y con ello nos estamos refiriendo básicamente al Parlamento,

comenzó a formar parte de esta medida de la «calidad de la democracia». De hecho, lo que se vio fue que en las democracias más consolidadas la participación de las mujeres era mayor y en las menos consolidadas, la participación de las mujeres era menor; quiere decir que había un grado de relación entre consolidación democrática, calidad de la democracia y participación de las mujeres. La Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas dieron un impulso especial a esta idea, incorporando el concepto de participación política de las mujeres en el marco de los indicadores de desarrollo humano.

La calidad de la democracia uruguaya

Uruguay se ha caracterizado en la literatura política por ser un caso «exitoso» de democracia, más aún si tomamos en cuenta el desarrollo político e institucional «accidentado» de la democracia en América Latina.

En primer lugar, fue un país con una altísima participación electoral en términos comparados a los otros países de la región, a lo que colaboró la pronta extensión del sufragio masculino (1916) y femenino (1932). Esta participación electoral, evidencia de un alto involucramiento ciudadano con la política, no hubiera sido tan importante de no haber fuertes lazos que unieron a partidos y ciudadanos. De hecho, se dice que los partidos políticos en Uruguay antecedieron a la consolidación del Estado nacional, y en efecto, estas instituciones políticas son las responsables por la formación de una ciudadanía nacional y un sentido de pertenencia a la comunidad política, ya desde el siglo XIX. La sobrevivencia de los lemas tradicionales, la adhesión que consiguieron de amplios segmentos de la población, la pacífica alternancia de los mismos en el ejercicio del poder, y el grado de institucionalización de la competencia partidaria desde el fin de las guerras civiles en los primeros años del siglo XX, hicieron con que el Uruguay fuera calificado en la literatura como el sistema de partidos más consolidado de la región.

En segundo lugar, el Uruguay ha sido calificado en la literatura, desde el punto de vista de su restauración democrática reciente, como uno de los países donde aún existe una representación política efectiva, vehiculizada a través de los partidos. En este sentido se contraponen, en primer lugar, a aquellos casos donde el sistema de partidos se ha evapora-

do, supeditándose la política al liderazgo carismático de ciertos Presidentes que han gobernado al margen o contra los lemas políticos (y los ejemplos de Fujimori, Chávez, o Collor de Mello, son sólo algunos de una lista sorprendentemente larga de Presidentes cuya llegada al poder está intrínsecamente vinculada a fenómenos de crisis o insuficiente consolidación del sistema partidario). En segundo lugar, se contraponen a aquellos casos en los cuales, a pesar de existir un cuadro partidario más o menos estable, es el Poder Ejecutivo el que toma todas las decisiones, funcionando el Parlamento, que es la «casa de los partidos», como una simple correa de transmisión de las decisiones del primero (como el caso argentino durante el período de Menem). A diferencia de estas democracias, donde la ciudadanía «delega» el poder en un partido, o un Presidente, por todo un mandato, en el Uruguay, existe una capacidad importante de control de la ciudadanía de los ejercicios de gobierno, vehiculizada a través de los partidos.

Por todas estas razones es en los partidos políticos, entonces, donde hay que buscar las claves para la resolución del problema de la integración de la mujer a la política uruguaya. Dada la centralidad de los partidos políticos en la democracia uruguaya, una mayor participación de las mujeres a la política, implicará necesariamente una mayor participación de las mujeres en los partidos: ninguna medida tendiente a corregir los desequilibrios entre hombres y mujeres será efectiva, si ésta no se vincula con la estructura y la oferta partidaria (como las cuotas en listas partidarias).

Finalmente, el Uruguay continúa siendo el país más democrático de América Latina, medido en términos de su cultura política. Desde hace ya varios años se vienen realizando encuestas de opinión anuales en varios países de América Latina (Latinobarómetros 1996–2002), que tienen, entre otros objetivos, el de medir la percepción y valoración que hace la ciudadanía de la democracia y las instituciones políticas. En base a estos datos se elabora un Índice de Democracia, que permite además, comparar a los países de América Latina, con otros de otras regiones (Europa, África). El Uruguay es el país de América Latina que recibe el más alto puntaje en la escala de «democracia» porque los uruguayos son los ciudadanos que en mayor medida valoran la democracia y tienen confianza en las instituciones políticas.

¿Qué es lo que explica el éxito uruguayo desde el punto de vista político? En primer lugar, como fuera ya dicho, el peso de los partidos en la vida política uruguaya, y la adhesión que suscitan entre el electorado.

Pero también este buen desempeño democrático del Uruguay histórico y contemporáneo tiene que ver con lo que podríamos denominar la tradición «republicana» del Uruguay (como diferente a la tradición «liberal»), y que supone la incorporación de un conjunto de mecanismos destinados a favorecer e incrementar la participación ciudadana en la vida política, aún a despecho de incorporar algunos mecanismos, que desde el punto de vista de la tradición «liberal» serían discutibles, como el voto obligatorio. Por ejemplo, los mecanismos de consulta popular (se incluye aquí no solamente los mecanismos de «iniciativa popular», sino los referendums y plebiscitos) son específicos del sistema político uruguayo. Asimismo, estos mecanismos podrían existir y no ser usados. Pero dado el alto involucramiento de los ciudadanos con la política, así como la existencia de una sociedad fuertemente organizada, estos mecanismos se han hecho habituales en la vida política de nuestro país. Este tipo de diseños son más propios de la tradición «republicana» que liberal, y han tenido un impacto positivo en términos del involucramiento ciudadano con la política. El reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución también forma parte de esta tradición republicana y se incorpora a una cierta «cultura uruguaya», que es lo que se ha dado en llamar el «igualitarismo uruguayo», o, dicho de otra manera, la intolerancia que los uruguayos han manifestado siempre a la desigualdad. Distintas sociedades tienen culturalmente distintos niveles de desigualdad tolerables, y la sociedad uruguaya es una sociedad con baja tolerancia a la desigualdad. Ello, en su «mala versión» se puede traducir como la presión uniformizante que ejerce una sociedad para integrar a sus ciudadanos, y en la mejor de sus versiones se puede expresar en la presión que los ciudadanos ejercen para que se implementen medidas destinadas a mejorar el bienestar de los más desaventajados, aún a costa de reducir el bienestar de los más favorecidos. Junto con otras cosas, ello contribuye a explicar que el Uruguay sea el país menos desigual de la región.

Por todas estas razones, y de acuerdo a la fundamentación del primer punto, uno esperaría que el Uruguay fuera un país de excelente desempeño

democrático también en este aspecto específico: la participación de las mujeres en la vida política. Y de hecho, el Uruguay fue pionero en la integración no sólo política sino también social de las mujeres. Sin embargo, ha dejado de serlo, hace muchos, muchísimos años. En lo que sigue explicaremos la magnitud de esta suerte de «anomalía» específica del sistema político uruguayo: la subrepresentación (tanto en términos comparativos con la región, como con su propia historia) de las mujeres en la política uruguaya.

El déficit de integración política de las mujeres en Uruguay

El ritmo y los niveles de incorporación de las mujeres a los cargos electivos y no electivos que configuran el sistema político del Uruguay es al mismo tiempo retardado y llamativamente bajo. Pueden hacerse muchas objeciones a esta valoración, en especial porque ella remite a ciertos parámetros de «ritmo» y «nivel» de participación, y estos parámetros no pueden ser fijados con independencia de criterios históricos y comparativos.

En primer lugar, creemos pertinente la comparación entre las tasas de participación política de la mujer en los países de la región y las tasas de participación de la mujer en Uruguay. Como fuera dicho, Uruguay ha sido siempre considerado un caso «exitoso» en la literatura. Cabría esperar entonces, si es que consideramos a la participación de la mujer en política un indicador de desarrollo político (de hecho está incorporado a la noción de desarrollo humano, en la dimensión: «empoderamiento»), que también ésta fuera comparativamente más alta en el Uruguay que en el resto de los países. Sin embargo, no es precisamente esto lo que sucede. El cuadro 1 muestra esto claramente.

El cuadro presenta la ubicación en el ranking mundial de desarrollo humano e igualdad de género de algunos países seleccionados de América Latina y el Caribe más los tres primeros países con mejor nivel de desarrollo humano del mundo (Noruega, Suecia y Canadá). La primera columna es el ranking de países según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), y el cuadro ordena a los países según este primer ranking. La columna siguiente es el ranking de los países según el Índice de Desigualdad de Género (IDG). Este índice se compone en forma análoga al IDH, combinando la esperanza de vida y el

CUADRO 1. DESIGUALDAD Y EMPODERAMIENTO DE GÉNERO EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Índice de Desarrollo Humano [ranking mundial]	Índice de Desigualdad de Género [ranking mundial]	Índice de Potenciación de Género [ranking mundial]	% escaños ocupados por mujeres [ambas cámaras]	Ranking político [ranking mundial % escaños]
Noruega	1	1	1	36,4	5
Suecia	2	5	3	42,7	1
Canadá	3	3	7	23,6	14
Argentina	34	33	..	31,3	8
Chile	38	39	49	10,1	76
Uruguay	40	37	36	11,5	53
Costa Rica	43	41	26	19,3	33
México	54	49	38	15,9	30
Colombia	68	56	42	12,2	66
Venezuela	69	57	56	9,7	56
Brasil	73	64	..	6,7	68
Perú	82	73	39	18,3	37
Paraguay	90	75	59	8,0	84

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002.

nivel educacional de las mujeres, así como la diferencia entre los ingresos percibidos por hombres y mujeres. Un tercer índice, el Índice de Potenciación de Género (IPG), mide el grado en que hombres y mujeres pueden participar en pie de igualdad en la vida económica y política. Este índice se compone con variables que miden la participación de las mujeres en la toma de decisiones: en puestos administrativos y ejecutivos, en empleos profesionales y técnicos y en las bancadas parlamentarias.

Como muestra el cuadro 1, existen diferencias entre los rankings. Los países que tienen el mejor desempeño en materia de desarrollo humano, no son los que tienen el mejor desempeño en igualdad de género, pero las correspondencias, aunque no son exactas, son muy altas. Noruega es el país ubicado primero en el ranking en todos los índices. Suecia oscila entre el lugar 2 y 5 y Canadá, entre el 3 y el 7.

Ahora observemos a los países de América Latina y el Caribe seleccionados. Estos países están ordenados en el ranking mundial según su nivel de Desarrollo Humano, y son los que ocupan las diez mejores posiciones relativas; todo el resto de los países de América Latina y el Caribe están ubicados en peor posición que estos primeros diez. Argentina

ocupa (o mejor dicho, ocupaba, ya que debemos esperar a una reevaluación de estos índices de cara al impacto de la crisis actual que afecta a este país) el lugar 34 en el ranking de IDH, Chile el 38, Uruguay el 40 y Costa Rica el 43. El país que les sigue, México, ya está nueve posiciones más abajo, y el resto, más de veinte.

El ranking de IDG difiere un poco del ranking de IDH: pero deja a los países básicamente en el mismo orden: Uruguay mejora respectivamente a Chile y ocupa el segundo lugar después de Argentina. Si comparamos los dos rankings vemos que el país que presenta la mayor diferencia a favor del ranking de Desigualdad de Género es Uruguay, que «salta» tres posiciones, y en segundo lugar Costa Rica, que salta dos. Estos «saltos» muestran que la diferencia a favor de las mujeres –básicamente en esperanza de vida y nivel educativo– es mayor en estos países, que en los otros ubicados en primer lugar en el ranking. Algo muy diferente a lo que por ejemplo ocurre con Suecia, que salta del lugar 2 en el ranking de Desarrollo Humano, al lugar 5 en el de Desigualdad de Género. Uruguay está entonces en muy buena posición en materia de Desigualdad de Género, compartiendo un honroso lugar 37 entre los primeros países y de más alto desarrollo humano del mundo.

Miremos ahora la tercera columna, el Índice de Potenciación de Género, que es una medida de «empoderamiento». Como fuera dicho, este índice mide la participación de las mujeres en la toma de decisiones. No existen datos para Argentina, pero el ranking se distribuye en forma bastante diferente al anterior. En primer lugar, Costa Rica salta 17 lugares, ocupando el lugar 26 de la lista. Uruguay mantiene básicamente su posición original, aunque también salta un lugar. En cambio Chile, retrocede diez posiciones en el ranking. Si miramos los desarrollados, Canadá deja de estar entre los tres primeros y salta al lugar número siete. México, Colombia, Perú y Paraguay experimentan el proceso inverso: tienen mejores índices de Desigualdad y Potenciación de género, que de Desarrollo Humano. El caso más llamativo es en primer lugar Perú (salta del lugar 82 en desarrollo Humano al lugar 39 en Potenciación de Género), y luego México (que pasa de 54 a 38). ¿Cómo interpretar este ranking, siendo que ambos índices, el IDG y el IPG, están referidos a la desigualdad de género?

Efectivamente, el Índice de Potenciación de Género mide también desigualdad de género, pero es desigualdad en la toma de decisiones, y no desigualdad de situación social relativa. Por decirlo de otro modo: el patrón de distribución de bienes socialmente valorados es asimétrico con relación al patrón de distribución de decisiones y poder. Aunque intrínsecamente vinculados, el mercado de bienes y el «mercado de poder» son distintos. Así, mientras la mujer puede disfrutar de un status social «superior» relativamente a los hombres, esa participación no necesariamente está asociada a su capacidad de decisión. Idealmente, ambas dimensiones van juntas, pero hay excepciones. En términos de la asimetría entre ambos índices, podríamos afirmar (y Chile es el caso más claro) que a pesar de que las mujeres evidencian una esperanza de vida y una educación superior a la de los hombres, su participación en el proceso de toma de decisiones no acompaña este status relativo.

Ahora observemos las últimas dos columnas: el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en ambas cámaras y un ranking efectuado sobre esta sola dimensión (recordemos que el IPG incorpora otras dos dimensiones, además de ésta). Como vemos en la penúltima columna, los países más «desarrollados», tienen una participación que supera al 20%, y en Suecia, el país primero en el ranking de participación política, un 42.7% del parlamento está ocupado

por mujeres. Todos estos países, claro está, son líderes en la adopción de medidas de acción afirmativa. ¿Qué pasa con los países de América Latina y el Caribe? En primer lugar, observamos que Argentina salta al octavo lugar en el ranking parlamentario, desplazando incluso a Canadá. Esto también puede ser explicado por el singular sistema de «cuotas» (parlamentarias) instaladas en nuestro vecino país. Pero también vemos que los países que experimentaban saltos positivos en el IPG (Costa Rica, Perú y México) son aquellos en los que existe mayor participación en el parlamento de la lista de países seleccionados (19.3%, 18.3% y 15.9%). El orden del ranking político en los diez países con mejor desarrollo humano de América Latina y el Caribe ubica a Argentina, México, Costa Rica y Perú en los cuatro primeros lugares. Chile y Uruguay han sido desplazados irremediablemente. Uruguay salta al lugar número 53 en este ranking y Chile al lugar 76. Son los dos únicos países de los «mejores diez» de América Latina que pierden posiciones en el ranking político, en relación al ranking de Desarrollo Humano.

El caso uruguayo requiere una explicación para esta asimetría tan visible entre «igualdad relativa de género» y «desigualdad política». Y una explicación que en todo se diferenciaría de una explicación para el caso chileno: Uruguay es una de las democracias más consolidadas del continente, y uno de los países que más tempranamente consolidó la incorporación de las mujeres a la vida política. Veamos el cuadro 2.

Como muestra el cuadro, algunos países experimentaron cierta discontinuidad entre derechos adquiridos inicialmente y reinstalados posteriormente: en América Latina y el Caribe, Chile y Ecuador están entre esos casos. Como puede observarse en el cuadro, los países europeos que están en los tres primeros lugares en desarrollo humano implementaron el derecho a votar de las mujeres muy tempranamente, fines del siglo XIX y principios del XX, pero lo reimplantaron más tardíamente, con la excepción de Suecia, que lo reinstaló en 1921. En los países de América Latina y el Caribe seleccionados, Uruguay es sólo antecedido por Chile y Ecuador en la implantación del sufragio femenino, pero ambos países lo suspendieron, mientras que Uruguay no experimenta discontinuidades en este sentido.

En cuanto al derecho de las mujeres a comparecer como candidato, nuevamente el Uruguay es pione-

CUADRO 2. ADQUISICIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES EN PAÍSES SELECCIONADOS

Países	Derecho de votar	Derecho de comparecer como candidata	Año en que es elegida por primera vez
Suecia	1861, 1921	1907, 1921	1921 E
Canadá	1917, 1950	1920, 1960	1921 E
Bélgica	1919, 1948	1921, 1948	1921 A
Australia	1902, 1962	1902, 1962	1943 E
Argentina	1947	1947	1951 E
Chile	1931, 1949	1931, 1949	1951 E
Uruguay	1932	1932	1942 E
Costa Rica	1949	1949	1953 E
México	1947	1953	1952 A
Cuba	1934	1934	1940 E
Colombia	1954	1954	1954 A
Venezuela	1946	1946	1948 E
Brasil	1934	1934	1933 E
Perú	1955	1955	1956 E
Paraguay	1961	1961	1963 E
Ecuador	1929, 1967	1929, 1967	1956 E

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002.

ro, y no experimenta discontinuidades en estos derechos. Finalmente, se presenta el año en que por primera vez una mujer es elegida (E) o indicada (A) para incorporarse al Parlamento. En este caso Uruguay, en América Latina, es antecedido por Cuba (1940) y Brasil (1933). Pero ambos países experimentaron sucesivos «colapsos» institucionales, que previsiblemente discontinuaron esa experiencia de inclusión.

En síntesis, Uruguay aparece como un país donde se incorporaron tempranamente los derechos políticos para las mujeres (tanto desde el punto de vista de su incorporación como derechos, como desde el punto de vista de su uso efectivo), y donde, previsiblemente, estos derechos pudieron ser ejercidos con mayor continuidad (dada la propia continuidad democrática del régimen uruguayo) que en otros países. Esta continuidad democrática nos haría esperar que, a factores constantes, el Uruguay

estuviese hoy más adelantado que sus pares de América Latina en la incorporación de las mujeres a la vida política. Pero no sólo no está más adelantado, sino que está más atrasado que países como Costa Rica, México y Perú, que consolidaron estos derechos más tardíamente, y tuvieron (con la excepción de Costa Rica) un desarrollo democrático más problemático.

Los obstáculos a una mayor tasa de representación femenina en Uruguay

En las últimas elecciones un total de 15 mujeres ingresaron al parlamento uruguayo, equivalente a sólo un 11,5% del total de parlamentarios. Si consultamos la Clasificación Mundial de Mujeres en Parlamentos Nacionales de la Unión Interparlamentaria (UIP)² vemos que ese porcentaje ubica al país en el lugar 66 de un ranking de 181 países, por debajo del

² Ranking de 181 países clasificados en orden descendiente según el porcentaje de mujeres en la Cámara Baja o única del parlamento, actualizado mensualmente.

promedio mundial (15,2%) y muy por debajo del promedio para las Américas (17,7%).³ De hecho se encuentra en un lugar inferior al de diez países latinoamericanos, muchos de los cuales carecen de una trayectoria democrática y de un sistema político altamente institucionalizado como en Uruguay. Aunque la tasa de representación femenina es un poco más alta a nivel de las Juntas Departamentales, no obstante, las mujeres constituyen menos de un 15% del total de ediles.

¿Cuáles son las razones por estas tasas tan bajas de representación femenina en cargos legislativos en Uruguay? Está claro que un factor decisivo en el acceso de mujeres a cargos electivos es el sistema de selección de candidatas, ya que las mujeres no salen electas en general porque simplemente no ocupan lugares salibles en las listas electorales. ¿Por qué, entonces, no están ubicadas más favorablemente en las listas? La respuesta a esta pregunta tiene dos dimensiones interrelacionadas: una político-institucional, referida al sistema de votación y los procedimientos para la confección de las listas; y la otra relacionada con la incidencia de factores culturales.

La existencia del doble voto simultáneo (lema-lista) y la posibilidad de que cualquiera pueda presentar su propia lista, son dos rasgos del sistema electoral uruguayo que generan, en particular a nivel del parlamento, una competencia legislativa fuerte. A pesar de que el sistema partidario uruguayo no está muy fragmentado –sólo cuatro lemas tienen representación parlamentaria– cada uno de esos lemas se divide en sectores que acumulan votos al lema a la vez que compiten entre sí. El resultado es que cada lista que se presenta a las elecciones tiene pocas posibilidades de ganar un número alto de bancas y por lo tanto sólo los candidatos que la lideran tienen probabilidades reales de salir electos.

En general en Uruguay las reglas de juego que rigen para la confección de las listas electorales tienden a ser no formales, transparentes y estandarizadas, y el grado en que son democráticas varía considerablemente. Cuando los procedimientos de selección de candidaturas están poco burocratizados y están centralizados en manos de

las élites partidarias –nacionales, departamentales o sectoriales–, inciden mucho más las preferencias personales de estos «*gatekeepers*». Por lo tanto, el sistema de reclutamiento legislativo resulta excluyente para cualquier liderazgo emergente, en tanto cualquiera que no tenga recursos considerados valiosos por los *gatekeepers*, o no tenga contactos personales con figuras que ya ocupan puestos de poder tiene menos chances de ocupar una posición alta en una lista. Además, aunque se señala como democrático el que cualquiera pueda presentar su propia lista, esta igualdad de oportunidades formal encubre el hecho que no todos ni todas los que aspiren a postularse parten de condiciones de igualdad, con respecto a su acceso a recursos, tanto económicos como políticos, por ejemplo, el respaldo del aparato partidario, o el apoyo de los dirigentes.

Estos argumentos sobre la naturaleza excluyente del sistema de reclutamiento legislativo se pueden aplicar no sólo a las mujeres, sino a los miembros de cualquier grupo social y culturalmente subordinado y discriminado, por ejemplo, por razones de clase, raza, etc., y sin duda el cruce entre el género y estos otros signos de identidad hace que haya mujeres que se encuentren más desfavorecidas que otras en su acceso a una candidatura salible.

No obstante, esta tendencia excluyente se vuelve todavía más notoria en el caso de las mujeres, a causa de factores socioculturales históricamente determinados. A nivel de la sociedad uruguaya las encuestas de opinión pública muestran que las normas culturales uruguayas no relegan a las mujeres exclusivamente a la esfera doméstica, ni implican una división de trabajo completamente rígida; la opinión pública tampoco rechaza en principio el valor que pueda tener no sólo una mayor participación sino un protagonismo político de las mujeres –en una encuesta de 1995 un 64% estuvo de acuerdo con que «no nos vendría mal una mujer como presidente». Sin embargo, por un lado, todavía se les sigue asignando a las mujeres una mayor responsabilidad por las actividades relacionadas con la reproducción social. Por otro, el histórico dominio del mundo de la política de parte de los hombres, hace primero que el liderazgo siga siendo fuertemente codificado con signos de masculinidad, y segundo, que el funciona-

3 UIP Mujeres en Parlamentos, 31 de mayo de 2003, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

miento diario de la política esté estructurado según normas y valores masculinos y organizado en base al supuesto que los actores son hombres sin responsabilidades domésticas.

Estas configuraciones socioculturales no sólo ponen trabas prácticas –por ejemplo, la falta de tiempo o de flexibilidad– a un mayor ingreso de mujeres a ámbitos de decisión (que en general exigen una mayor dedicación y disponibilidad), sino que inciden en cómo tanto los dirigentes políticos como las propias mujeres evalúan su récord de militancia, sus capacidades o potencial futuro. Algunas mujeres superan estos obstáculos «masculinizándose», lo que normalmente implica un costo personal muy alto, pero muchas otras mujeres rechazan la presión por conformarse a los

modelos y las normas establecidos. El hecho de que algunas mujeres hayan llegado a cargos de poder demuestra que existen estrategias para superar estos obstáculos, pero en Uruguay éstas no pasan por un reconocimiento explícito de parte de los partidos políticos de la desigualdad de condiciones en que se encuentran las mujeres militantes y aspirantes a cargos electivos, ni por la adopción de medidas concretas para revertir esta situación. Aun en aquellos sectores, generalmente de izquierda, que utilizan procedimientos más democráticos para la confección de las listas –en general una votación sobre nombres propuestos por los sectores de base del partido– no está claro que esa primera etapa del procedimiento de selección de nombres se realice en base a criterios género-sensitivos.

La cuota por sexo: un mecanismo para incrementar la representación femenina en cargos de poder

En la década de los 70 y los 80 un número cada vez mayor de partidos políticos en los países nórdicos, liderados por los partidos de izquierda, empezaron a implementar sistemas de cuotificación por sexo en sus candidaturas a elecciones nacionales, locales e internas, como una medida para acelerar el acceso de mujeres a cargos de toma de decisiones. Hoy en día esos mismos países se encuentran entre los primeros cinco en la Clasificación Mundial de Mujeres UIP, y 79 países en todo el mundo han seguido su ejemplo, adoptando alguna forma de cuota por sexo.⁴

El mecanismo de la cuota

La cuotificación está muy ligada en el imaginario colectivo con reservar un porcentaje de las candidatu-

ras en las listas electorales para mujeres. No obstante, si revisamos las variadas experiencias con la cuota en distintos países del mundo vemos que tiene más matices, no sólo con respecto al mecanismo en sí, sino también al nivel y forma de aplicación del mismo.

Una primera distinción se puede hacer entre el nivel en el cual se establece el sistema de cuotificación:

- ▶ La cuota constitucional: en este caso la cuotificación está consagrada en la constitución del país. Actualmente existe en 14 países, en 11 a nivel del parlamento nacional, en 3 sólo a nivel subnacional; incluye Francia, Argentina, Filipinas, India, China y Uganda.⁵
- ▶ La cuota legislativa (ley de cupos): estas cuotas se establecen por leyes electorales. Se ha aprobado

⁴ Base de datos global sobre cuotas para mujeres, <http://www.idea.int/quota/country.cfm>, junio 2003.

⁵ Base de datos global, <http://www.idea.int/quota/system.cfm>, junio 2003.

la cuota legislativa en 30 países, en 28 a nivel del parlamento nacional, en 2 sólo a nivel subnacional; incluye 11 países de América Latina.⁶

- ▶ La cuota partidaria: en este caso los partidos políticos fijan los reglamentos o metas de inclusión de determinado porcentaje de mujeres como candidatas en las elecciones; en algunos casos estos requisitos se aplican tanto a las elecciones internas de los partidos como a su participación en elecciones nacionales o subnacionales. En algunos países muchos partidos han adoptado algún tipo de cuota (por ejemplo, Argentina, Ecuador, Alemania, Noruega e Italia), pero en muchos otros países, como Uruguay, sólo uno o dos partidos han implementado sistemas de cuotas. Sin embargo, si el partido mayoritario de un país aplica una cuota (por ejemplo, el Congreso Nacional Africano en Sudáfrica) esto puede tener un impacto sustantivo en las tasas globales de representación femenina. En el mundo 122 partidos en 58 países han adoptado la cuota.⁷

Para el primer y segundo tipo también puede haber una diferenciación en cuanto al nivel del sistema electoral en el que se aplica la cuota –o sea nacional, subnacional (por ejemplo, departamental, municipal, provincial, regional o estadual), supranacional (por ejemplo, para los parlamentos regionales), o en los tres a la vez.

Aunque en la actualidad en todo el mundo la cuota se aplica en general a cargos electivos –sobre todo a órganos nacionales o subnacionales del Poder Legislativo– existen casos en que la cuota se ha aplicado a cargos de la administración pública (por ejemplo, Colombia)⁸ y también empiezan a surgir propuestas y ejemplos concretos de cuotas no sólo en otros cargos de poder en el ámbito político-público, sino también en el sector privado de la economía. Al respecto podríamos hacer referencia a dos ejemplos concretos. Primero, la Recomendación del Consejo de Europa de 2003⁹ que define la «partici-

pación equilibrada» como «un mínimo de un 40% de representación por sexo en *cualquier órgano de toma de decisiones en el ámbito político-público*»; es decir, incluye a todos los cargos electivos o designados de los poderes tanto legislativo como ejecutivo, los cargos de decisión dentro de los partidos políticos, los rangos más altos de la administración pública, el poder judicial, y el servicio diplomático, los comités y los individuos designados por el gobierno para atender a temas específicos de políticas públicas, las direcciones de empresas y asociaciones que suministran servicios públicos y los cargos de decisión en de los sindicatos y de las organizaciones empresariales.¹⁰ Segundo, en 2002 el gobierno de Noruega decretó la aplicación de una cuota mínima para mujeres de un 40% en los consejos directivos de todas las empresas, tanto estatales –a los que se les daba un año para cumplir– como privadas –que tenían tres años para implementar la medida.

Otra distinción que se puede hacer entre distintos sistemas de cuotas se refiere al momento del proceso electoral en el cual se aplica –si a las planchas de candidatos o a la composición final del órgano electo. Conceptualmente la cuota busca una igualdad de *resultados* con respecto al derecho político a ser elegido, en contraste con la igualdad de *oportunidades* «garantizada» con la universalización formal de ese derecho. Pero en la práctica, implementar la cuota a nivel de las candidaturas o de las bancas a repartir no da el mismo resultado. De hecho, una de las críticas a la cuota electoral es justamente que fijarse un cupo mínimo de, por ejemplo, un tercio de candidatas mujeres no necesariamente se traduce en un tercio de mujeres electas. En contraste, si se aplica una cuota directamente al cuerpo electo sí se puede lograr una correlación exacta entre la cuota fijada y la representación alcanzada. Sin embargo, cuotas la integración final de un órgano electo no sólo es más complejo, sino también tiende a ser más resistido por contradecir el ideal de la libertad del electorado a elegir los o las representantes que quiera.¹¹ Aun así, en algunos

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

8 Ley 581 de 31 de mayo de 2000, <http://bib.minjusticia.gov.co/normas/leyes/2000/15812000.htm>.

9 Consejo de Europa, Recomendación Rec (2003)3, «Balanced participation of women and men in political and public decision-making», [http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/PDF_Rec\(2003\)3%20Balanced%20participation%20of%20women%20and%20explanatory%20report.pdf](http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/PDF_Rec(2003)3%20Balanced%20participation%20of%20women%20and%20explanatory%20report.pdf); Anexo a la recomendación, pág. 22.

10 *Ibidem*, pág. 22–3.

11 No obstante, este argumento no es válido en casos como el uruguayo, donde se usa un sistema de listas cerradas y bloqueadas; es decir, la libertad de los y las votantes se ve restringida al no tener ninguna posibilidad de borrar candidatos o cambiar su ubicación en la lista. De hecho, se puede

países existen sistemas de «escaños reservados» para mujeres; por ejemplo, en Uganda una banca parlamentaria de cada una de las 56 distritos electorales, y en la India el 33% de las bancas en los cuerpos legislativos municipales. También en los casos en que la cuota se aplica a órganos designados, no electivos (por ejemplo, del Poder Ejecutivo), donde no median disposiciones o tendencias del sistema electoral en el acceso a los cargos, la composición final por sexo del órgano será igual al porcentaje establecido en la cuota.

Otra variable se refiere al porcentaje que se establece para la cuota, y los criterios usados para fijarlo. Hoy en día la mayoría de los sistemas de cuotas buscan garantizar que las mujeres constituyan por lo menos una «minoría crítica» de un 30% o un 40% (Dahlerup 2002). En otros casos se apela a un criterio de «representación especular», es decir que las listas electorales o el órgano electo reflejen la composición por sexo del electorado que lo elige. De hecho éste es el argumento base de la aplicación de la paridad, o la alternancia de candidatos de un sexo y del otro, en las listas electorales (como se ha adoptado, por ejemplo, en Francia en o Bélgica): ya que las mujeres son el 50% (o más en la mayoría de los países) del electorado, que también sean el 50% de las candidatas. Por otro lado, el criterio de «representación especular» no necesariamente equivale a la mitad de los lugares. Vemos, por ejemplo, que en el caso del Partido Socialista del Uruguay (PS) el requisito es que tanto sus organismos de dirección de carácter permanente como sus listas electorales «deberán estar integrados por un porcentaje de mujeres como mínimo igual al porcentaje de afiliadas al PS en la jurisdicción correspondiente» (PS *Estatutos*, art. 48); este porcentaje ha variado del 36% en 1992, primer año en que se aplicó la cuota, hasta 42% en 2001.¹² También existen ejemplos en que se ha establecido un aumento progresivo del porcentaje entre una elección y otra, hasta llegar finalmente a la paridad, para que el cambio no resulte tan abrupto ni para las mujeres ni para los hombres.

La cuota también se plantea como una medida temporal. No obstante, su carácter provisorio en general

no se establece en la legislación fijando plazos específicos, sino que se reconoce como tal a nivel conceptual. Los ejemplos de varios países demuestran que de hecho la cuota, una vez aceptada y aplicada en sucesivas instancias, es muchas veces superada, quedando así como una disposición preventiva en caso de que hubiera un retroceso en los avances registrados o que la balanza se inclinara en el sentido contrario. En el caso de Uruguay, la aplicación de un sistema de cuotas en el Partido Socialista en sucesivas elecciones internas desde 1992 ha llevado a que en varias ocasiones se ha superado el porcentaje fijado; por ejemplo, tanto en 1995 como en 2001 la proporción de mujeres electas al Comité Central —41,2% y 47,1% respectivamente— superó la tasa de afiliación femenina al partido —37,0% y 42,0%. En aquellos casos en que se incluye un plazo específico para la aplicación de medidas de discriminación positiva —por ejemplo, la ley británica de febrero de 2002—¹³ generalmente éste cubre por lo menos tres ciclos electorales, que es reconocido como el plazo mínimo necesario para percibir los efectos reales de cualquier reforma del sistema electoral, y también se incluye la posibilidad de extender las disposiciones de la ley si en el año de vencimiento de la misma existen razones por hacerlo.

Paralelamente, al principio muchas propuestas de cuotas establecían un porcentaje mínimo específicamente para *mujeres*, ya que éstas eran —y siguen siendo— claramente las perjudicadas en términos de acceso a espacios de toma de decisiones. No obstante, en la actualidad la preferencia es por establecer una cuota mínima por sexo, lo que hace de la cuota un mecanismo neutro con respecto al género, que podría operar en defensa del derecho de una representación igualitaria tanto para hombres como para mujeres. En la actualidad es difícil visualizar un futuro escenario en el cual son los hombres los marginados del poder, pero una cuota neutra ya podría obrar a favor de los hombres en el caso de aquellos órganos político-públicos que tengan una mayor integración femenina, por ser responsables de temáticas vistas tradicionalmente como femeninas, vinculadas a la esfera de la reproducción social, como por ejemplo la niñez, la salud, u otros te-

argumentar que la ausencia de mujeres candidatas con reales posibilidades de ser electas vulnera el derecho a elegir en tanto el electorado no puede elegir mujeres, porque la oferta no es suficientemente amplia.

¹² Datos del PSU; www.chasque.apc.org/ps/autoridades.htm.

¹³ Consejo de Europa Rec(2003)3, Anexo III, pág. 53.

mas sociales. En estos casos el establecer una cuota mínima por sexo asegura que tantos hombres como mujeres tengan representación e incidencia en la elaboración de políticas respecto a estos temas.

El debate sobre la cuota

En general, se manejan tres tipos de argumentos a favor de la cuota (Htun y Jones 2002). Primero, el argumento *normativo*, que apela a nociones de la democracia, la justicia y la igualdad para sostener la necesidad de que las mujeres estén presentes en cualquier actividad pública que afecte a la sociedad en su conjunto. Segundo, el argumento *consecuencialista*, que sostiene que el aumento de las mujeres en los espacios de decisión político-públicos conlleva una renovación de lo político, con la introducción de nuevos estilos de hacer política y de temas en la agenda, que a la vez reflejan mejor las necesidades e intereses particulares de las mujeres. Y tercero, el *simbólico*, según el cual la cuota demuestra el compromiso de la sociedad con una democracia basada en la inclusión y educa al público sobre la igualdad de género. En la discusión que sigue, nos concentramos en los dos primeros argumentos por ser los más debatidos y porque apuntan a dos temas que forman el meollo de la cuestión del acceso equitativo de mujeres y hombres a cargos de poder político: la construcción de una ciudadanía plena a través de la efectivización de los derechos formales; y la representatividad del sistema democrático.

Democracia, representación y la política de la presencia

En la mayoría de las democracias representativas, la representatividad del sistema se construye sobre la base conceptual de la «política de las ideas» (Phillips 1995). Es decir, aunque se reconocen como válidos otros tipos de representación, la representación *ideológica* –que implica la representación colectiva a través de partidos políticos– es privilegiada en el marco normativo y las prácticas de los sistemas democrático-liberales. La representación ideológica se basa a la vez en la noción del representante como un agente que actúa por una colectividad construida en torno a una serie de ideas políticas compartidas. Esto implica que la representación es una actividad objetiva y neutra, y por lo tanto que no es necesario que los representantes reflejen o compartan las características socioculturales, por ejem-

plo, etarias, religiosas, de sexo, clase o raza, del grupo representado (Squires 1999).

No obstante, existen también otras concepciones de la representación que sí consideran importante una coincidencia mayor entre los intereses estructuralmente construidos y/o la pertenencia sociocultural de representantes y representados. La representación *geográfica* –el segundo tipo de representación más común en las democracias liberales– presume que los residentes de ciertas regiones tienen intereses en común que merecen ser representados en la agenda político-pública, y en general se privilegian como representantes a personas que viven o provienen de la propia región. Por otro lado, la creación de partidos laboristas a principios del siglo XX en los países industrializados, en paralelo con la universalización del sufragio, respondía a un diagnóstico que cuestionaba la representatividad de un órgano integrado exclusivamente por personas de determinada clase socioeconómica; para defender en la agenda política y pública los intereses de la clase trabajadora se consideraba necesaria promover la representación *funcional*, a través de estos nuevos partidos, cuyos candidatos en general provenían de los cuadros sindicales. Por último, la representación *social*, basada en un criterio descriptivo o especular, implica que los representantes reflejen la composición sociocultural del electorado y representen a grupos sociales a los cuales pertenecen directamente, y con los cuales por lo tanto comparten experiencias vitales, creencias y valores. Es en base a estas dos últimas acepciones de la representación que se construye la idea de la «política de la presencia» (Phillips 1995), que en la práctica se concreta en la aplicación de cuotas de representación para determinados grupos sociales (el caso de los Maoris en Nueva Zelanda, o de ciertas castas en la India).

Si partimos de la base de que la representación democrática debe facilitar las dos funciones de deliberación –la representación de todas las perspectivas que puedan aportar información o opiniones– y agregación –la representación proporcional de todos los intereses que entren en conflicto en torno al tema bajo consideración– las carencias de la representación ideológica se vuelven más aparentes (Mansbridge 2001). A pesar de que en el marco de la política de las ideas a los representantes se les adjudica una capacidad de objetividad y neutralidad absoluta con respecto a no dejar que sus intereses

personales interfieran en su actuación política o a tomar en cuenta los intereses de todos los grupos sociales, es cuestionable que esa capacidad realmente exista, particularmente en el contexto de sociedades organizadas en base a relaciones históricas de dominación y subordinación. Tales relaciones típicamente generan una actitud de ignorancia, negligencia o hasta de deliberada exclusión de parte de los dominantes, y de desconfianza de parte de los subordinados. Cuando los representantes de una democracia provienen exclusiva o mayoritariamente del grupo dominante y los subordinados se concentran entre los representados, estas actitudes tienen un impacto negativo en la representatividad de la democracia. Además, es poco probable que en una sociedad construida históricamente sobre la dominación y subordinación de determinados grupos se llegue naturalmente a una representación descriptiva proporcional, sin que se tome alguna forma de acción afirmativa.

Esto es evidente en el hecho de que en casi todo el mundo las mujeres constituyen la mayoría de la población y el electorado y sin embargo están fuertemente subrepresentadas en los cargos de poder político, a pesar de gozar de una igualdad formal frente al hombre, con respecto a sus derechos políticos y civiles. Se ha comprobado una y otra vez que la igualdad *formal* no necesariamente lleva a una igualdad *sustantiva*, en la vida real de las relaciones humanas. Es más, existe una larga tradición de críticas –provenientes sobre todo de los teóricos de izquierda y de las teóricas feministas– a la tendencia homogeneizante de la teoría democrática liberal, que se apega al supuesto universalismo de los valores democráticos y se niega a reconocer la importancia de la diversidad ciudadana.

Esas críticas se sintetizan en el argumento de que si se le aplica un trato igual a realidades desiguales esto conduce a la agudización de las desigualdades; por lo tanto se requiere un tratamiento diferenciado para compensar las discriminaciones existentes que generan estas desigualdades y así lograr una igualdad de hecho y una profundización de la democracia. La existencia de instrumentos internacionales que definen y defienden los derechos de las mujeres constituye en sí un reconocimiento del

hecho de que la igualdad formal de género, consagrada en los principales instrumentos del derecho internacional, no es suficiente para garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos. Además incluyen referencias explícitas a esta brecha entre lo formal y lo sustantivo. Por ejemplo, en artículo 2º inciso (a) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida como CEDAW, por su nombre en inglés), firmada en 1979 y ratificada por Uruguay en 1981, los estados firmantes se comprometieron no sólo a «consagrar ... en sus constituciones nacionales ... el principio de la igualdad del hombre y de la mujer», sino también «asegurar por ley u otros medios apropiados *la realización práctica* de ese principio» (énfasis agregado).¹⁴

En suma, la cuota por sexo se justifica como una medida temporaria y correctiva para hacer efectivo el derecho político de las mujeres a ser elegidas, un derecho que se ha visto coartado en los hechos por la incidencia de relaciones históricas de subordinación y discriminación en las posibilidades reales que tengan de competir en condiciones de igualdad con los hombres. Aunque este argumento reconoce a las mujeres como un grupo social particular, apela más al derecho de ser representantes de individuos que comparten la condición de pertenecer a un grupo social e históricamente subordinada, que a una representación de grupo, basada en una concepción de una coincidencia de intereses o necesidades entre las integrantes del mismo. Sin embargo, existe otra serie de argumentos «consecuencialistas» que sí toman como su punto de partida la necesidad de la representación de mujeres como mujeres. El problema con estos argumentos es que en general se basan –aunque no siempre explícitamente– en nociones esencialistas muy discutidas, que identifican a las mujeres como un grupo social unitario, adjudicándole una homogeneidad de intereses. No obstante los evidentes peligros y carencias de este enfoque, existen indicios empíricos de que un equilibrio de género en la toma de decisiones da resultados concretos, respecto a la introducción de temas olvidados y/o nuevas en la agenda política y la elaboración de políticas que se adecuan mejor a una ciudadanía diversa. Pero sin duda que estos efectos son meramente probables, y no garantizables, al igual

14 http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm.

que no se puede garantizar que las mujeres de determinados sectores socioeconómicos accedan a los cargos electivos por la cuota. Lo que sí se garantiza con la implementación de la cuota es que entren individuos cuyo posicionamiento social, determinado por la división de trabajo por género, se diferencia al de los representantes varones.

El marco legal internacional

Más allá de los distintos enfoques conceptuales planteados en el debate normativo sobre la cuota, es un mecanismo que ya ha sido legitimada en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Uruguay, como la mayoría de los países del mundo, ha ratificado acuerdos internacionales a través de los cuales se compromete a luchar por una mayor equidad social, económica, cultural y política de género. Entre otras cosas, los acuerdos afirman la necesidad fundamental de un acceso equitativo entre mujeres y hombres a los ámbitos de toma de decisiones. Dada la lentitud del ritmo de incorporación de mujeres a la política en todo el mundo, estos mismos acuerdos han explicitado a la vez la legitimidad de medidas de discriminación positiva como un método más efectivo para incrementar la representación femenina en cargos de poder.

La propia CEDAW establece en su artículo 7 que

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) *...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.*

La legitimidad de la implementación de medidas como la cuota para garantizar estos derechos se establece en su artículo 4, que establece que: «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención...».

Hasta ahora la afirmación internacional más fuerte al respecto ha sido la Plataforma de Acción Mundial, emanada de la IV Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. Este

documento plantea como meta explícita un equilibrio de género de un 50–50 en todas las áreas de la sociedad, y jerarquiza en particular la plena participación en la toma de decisiones. Estas recomendaciones se basan en la convicción de que las políticas públicas deben elaborarse con la plena participación de las mujeres y tener como resultado programas que promueven el empoderamiento (*empowerment*) y el avance de las mujeres. El compromiso con el empoderamiento de las mujeres que se expresa en la Declaración de Beijing, párrafo 13, es fundamentada en la idea de que

El empoderamiento de las mujeres y su plena participación en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluyendo su participación en el proceso de toma de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

La efectividad de la cuota y mecanismos alternativos o complementarios

Otro aspecto del debate sobre las cuotas, que es de suma importancia si es genuina la preocupación por obtener resultados reales con respecto a un aumento en la representación femenina, es la cuestión de la viabilidad y efectividad de esta medida. La cuota aplicada a cargos electivos es un mecanismo que opera a nivel del sistema electoral, específicamente en la selección de candidaturas. Aunque la cuota se ha aplicado en todo tipo de sistema electoral, la evaluación comparada de estas experiencias deja en evidencia que el grado de efectividad cuantitativa de la cuota depende del tipo de sistema electoral al cual se aplica. Conviene, por lo tanto, evaluar la potencial efectividad de distintas formas de la cuota realizando simulaciones que las aplican a las listas de candidatos presentadas en las elecciones nacionales, departamentales y/o partidarias que serían sujetas a tales mecanismos (ver abajo las simulaciones realizadas para el caso uruguayo).

Por otro lado, muchas veces la naturaleza en sí del mecanismo —el hecho que fije una cuota numérica— hace que el análisis de su efectividad se centre exclusivamente en su aspecto *cuantitativo* y que se dejen de lado sus potenciales efectos *cualitativos*, que a la vez son más difíciles de medir. Además, la existencia de un sinnúmero de otras medidas posibles de acción afirmativa para fomentar una mayor participación o representación femenina nos obliga

a replantear la pregunta: ¿es necesario aplicar una medida de discriminación positiva, como la cuota, para lograr este mismo objetivo?

Impactos cuantitativos de la cuota

Si miramos la Clasificación Mundial de la UIP vemos que de hecho la cuota es una medida efectiva para aumentar la tasa de representación femenina en cargos electivos: entre los primeros doce países en el ranking, sólo dos –Finlandia, en el tercer lugar, y Cuba, en el sexto– no tienen actualmente o tuvieron anteriormente (el caso de Dinamarca, en el segundo lugar) ningún tipo de cuota aplicada (ver Cuadro 3 abajo). De los otros diez, hay dos que son de América Latina –Costa Rica en el octavo y Argentina en el undécimo lugar– y los demás son países de Europa. Es interesante notar que en la mayoría de los países de Europa la cuota se ha adoptado a nivel partidario, mientras que los dos países latinoamericanos más Bélgica (en el séptimo lugar) son los que tienen cuotas establecidas por ley.

En Uruguay el impacto positivo de la cuotasificación se percibe claramente en los órganos de toma de decisiones del Partido Socialista (PS), donde la cuota es vigente desde 1992. Previa a la adopción de la cuota no había ninguna mujer en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y las mujeres no alcanzaban el 12% de los integrantes del Comité Central (CC); para 2001

su participación había aumentado a casi un 40% del CEN y a más del 47% del CC.

En cuanto a la necesidad de imponer la cuota por vía legislativa, los datos del Cuadro 3 muestran que no es ni necesario, ni forzosamente la forma más efectiva de aumentar la representación femenina. De hecho, se supondría que la aplicación de una cuota a nivel partidario sería una opción preferible, ya que reflejaría la voluntad expresa del partido político (y sobre todo de sus dirigentes varones) de tomar medidas concretas para incorporar a más mujeres a los cargos de poder, en vez del cumplimiento obligatorio de una norma impuesta por ley.

Por esta misma razón, para garantizar la efectividad de la cuota es importante que su implementación sea cuidadosamente reglamentada y monitoreada. Ya que a menudo sigue siendo muy resistida por los actores políticos que la tienen que implementar, se han señalado como dos aspectos fundamentales el que las leyes o mandatos constitucionales de cuotas incluyan, primero, disposiciones explícitas referidas a su aplicación, sobre todo en cuanto al ordenamiento de candidaturas, y segundo, sanciones en caso de no cumplimiento. La importancia del proceso de implementación en la efectividad de la cuota se puede ilustrar con referencia al caso argentino. La Ley de Cupos de 1991 estableció una cuota de un tercio para mujeres en lugares elegibles en todas

CUADRO 3. CLASIFICACIÓN MUNDIAL DE MUJERES EN PARLAMENTOS NACIONALES, MAYO 2003.

Lugar	País	Cámara Baja o única			
		Elecciones	Bancas	Mujeres	% ♀
1	Suecia	09 2002	349	158	45,3
2	Dinamarca	11 2001	179	68	38,0
3	Finlandia	03 2003	200	75	37,5
4	Países Bajos	01 2003	150	55	36,7
5	Noruega	09 2001	165	60	36,4
6	Cuba	01 2003	609	219	36,0
7	Bélgica	05 2003	150	53	35,3
8	Costa Rica	02 2002	57	20	35,1
9	Austria	11 2002	183	62	33,9
10	Alemania	09 2002	603	194	32,2
11	Argentina	10 2001	257	79	30,7
12	Islandia	05 2003	63	19	30,2

Fuente: UIP Clasificación Mundial de Mujeres en Parlamentos Nacionales, 31 de mayo de 2003, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

las listas electorales, sin definir cuáles eran esos lugares. Como resultado, además de que muchos sectores directamente no cumplieron, otros cumplieron sólo con la letra, pero no el espíritu, de la ley, ubicando a sus candidatas en lugares «ornamentales» de la lista donde no tenían ninguna posibilidad real de salir electas. Sólo fue con el Decreto Presidencial 1246 del 2000 que estos problemas se superaron, al definirse precisamente lo que se debía entender por «lugares elegibles»: «el porcentaje mínimo se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista ... pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que ... renueve en dicha elección». Un caso parecido fue el de Costa Rica, donde la ley de cuotas de 1997 estableció un mínimo de un 40% de candidatas en las listas electorales. Sin embargo, en las elecciones de 1998 la mayoría de los partidos ubicaron a esas candidatas al final de sus listas, y el efecto en la tasa global de representación femenina fue menor: aumentó sólo tres puntos porcentuales, de un 16% a un 19%. Antes de las próximas elecciones la presión ejercida por mujeres políticas llevó a que el Supremo Tribunal Electoral emitiera una resolución que estableció que las candidatas tenían que ocupar «lugares elegibles»; en las elecciones de 2002 la representación femenina alcanzó un 35%.

En general la sanción por el no cumplimiento de tales leyes pasa por la denegación de parte de las autoridades electorales a inscribir las listas que no cumplan con los requisitos establecidos (ver por ejemplo, la Ley reformativa a la ley de elecciones de 2000, de Ecuador, el Decreto Presidencial 1246 de 2000 de Argentina, o el propio Proyecto de Ley CRR 2280/2002 del Uruguay). Otra sanción que se ha aplicado es la de establecer penas financieras para el no cumplimiento, como en Francia, donde se descuenta un porcentaje de los fondos públicos otorgados a cada partido según su caudal de votos en la primera vuelta de las elecciones parlamentarias.¹⁵

También se han utilizado otras estrategias para superar la resistencia a la aplicación de una cuota al interior de los partidos políticos. Por ejemplo, cuando el Partido Social Democrático de Dinamarca introdujo una cuota para mujeres de un 40% en sus órganos internos, a la vez aumentó —y en algunos casos hasta

duplicó— el número de integrantes de estos órganos para que las mujeres pudieran ingresar sin que ningún hombre perdiera su lugar «ganado».

Impactos cualitativos de la cuota

Más allá de la efectividad cuantitativa de la cuota, es reconocido que el proceso de aplicación de la misma en sí puede tener impactos cualitativos positivos para la participación de las mujeres en los cargos de poder. En primer lugar, la cuota tiene un valor simbólico, puesto que representa un compromiso, ya no puramente retórico, para con la necesidad de tomar medidas concretas que promuevan la equidad de género en la participación en lugares de toma de decisiones. Aunque, como dijimos más arriba, ese compromiso puede considerarse más fuerte si es una medida adoptada voluntariamente por los actores políticos, en un país democrático las leyes aprobadas reflejan algún grado de consenso político y por ende social sobre los temas tratados.

Por otro lado, la cuota obliga a los partidos políticos a implementar un proceso activo de reclutamiento de candidatas mujeres. Este proceso ayuda a focalizar su atención sobre las condiciones reales de trabajo de la actividad política y la cultura que la permea, llevando a un reconocimiento de los obstáculos mayores que enfrentan las mujeres para seguir una carrera política. Aunque las cuotas de por sí no eliminan las dificultades que resultan de tener que combinar la actividad política con las responsabilidades familiares y domésticas —que recaen desproporcionalmente sobre las mujeres—, sí pueden hacer que estos obstáculos se visibilicen, y esto a la vez puede llevar a que las colectividades políticas tomen otras medidas complementarias a la cuota para facilitar el ingreso de más mujeres a los ámbitos de toma de decisiones (ver la siguiente sección).

En el caso —como el uruguayo (ver más abajo)— en que la cuota sólo tiene un efecto cuantitativo apreciable en ciertos cuerpos electivos o circunscripciones de los mismos, el ingreso de más mujeres en esos niveles puede de todas formas servir como un ejemplo alentador para las mujeres que se encuentran más perjudicadas por disposiciones o tendencias particulares del sistema electoral. De hecho, el aumento de mujeres en cargos electivos sirve para

¹⁵ Consejo de Europa, Recomendación Rec(2003)3, Anexo III.

«normalizar» la representación femenina, no sólo en sus propios sectores, sino en toda la esfera política y también en el imaginario colectivo.

Otras medidas de acción afirmativa

En general la cuota está vista como un mecanismo temporal para acelerar el ritmo de incorporación de mujeres a espacios de poder, y necesario en tanto –a pesar del compromiso retórico bastante generalizado para con la igualdad de género– sigue existiendo un nivel alto de resistencia a instrumentar una distribución real más equitativa del poder entre hombres y mujeres, a la vez que perduran prácticas culturales y normas sociales –no siempre explícitas o reconocidas– además de disposiciones político–institucionales que hacen que los espacios de poder sean particularmente excluyentes para las mujeres. En pocos casos los partidos políticos asumen la responsabilidad de cambiar estas prácticas y normas discriminatorias, o de implementar una política activa de reclutamiento y promoción de mujeres entre sus cuadros de más jerarquía, y por lo tanto se lucha por la adopción de medidas de discriminación positiva como una estrategia de último recurso. De hecho, ésta fue la fundamentación por la aplicación de una cuota en el sector empresarial en Noruega, mencionada más arriba, ya que, a pesar de prometer mucho durante muchos años, la representación femenina en los consejos directivos empresariales no había superado un 7%, y se consideraba que si no se les imponía el cambio, no se daría por impulso propio.

Sin embargo, la cuota en definitiva no es el único mecanismo que existe para fomentar una mayor representación femenina en los cargos de poder. Otras medidas de acción afirmativa, algunas de las que se detallan a continuación, podrían ser aplicadas directamente por los partidos políticos o promovidas por el estado, en particular a través de los mecanismos nacionales para el avance de la mujer, que en Uruguay sería el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. En este segundo caso, el estado o podría trabajar directamente con las mujeres políticas o podría establecer incentivos para que los partidos políticos adopten medidas para promover la igualdad de género.

Las llamadas medidas de acción afirmativa abarcan toda una gama de acciones, algunas muy específicas con metas concretas, fáciles de evaluar y medir, y otras orientadas a promover una transformación más profunda y a largo plazo en los valores socioculturales que sustentan la ideología de género predominante en una sociedad dada. Entre las medidas posibles se encuentran:¹⁶

- ▶ la capacitación para mujeres políticas;¹⁷
- ▶ la asignación de un/a mentor/a a candidatas en potencia o recién electas; el/la mentor/a sería una figura con una trayectoria importante en el cuerpo electivo, cuyo rol apunta a facilitar el proceso de aprendizaje y de acumulación de recursos políticos;¹⁸
- ▶ formación para mujeres políticas en el relacionamiento con los medios de comunicación;
- ▶ formación para mujeres políticas en el uso de las tecnologías de la información y comunicación;
- ▶ la sensibilización de militantes y dirigentes varones, sobre todo los que controlan el procedimiento de selección de candidaturas;
- ▶ establecer procedimientos de selección, reclutamiento y designación de candidaturas que son formales, estandarizados, género–sensitivos y transparentes;
- ▶ la adecuación de horarios y métodos de trabajo para que tanto hombres como mujeres representantes pueden conciliar más fácilmente su vida familiar y política;
- ▶ la previsión de servicios o de infraestructura especial (por ejemplo, guarderías) con el mismo fin;
- ▶ que una parte de los fondos públicos otorgados a los partidos políticos para su campaña electoral sea asignada específicamente para candidatas;
- ▶ premiar con una partida especial en las subvenciones públicas a las campañas electorales aquellas listas que presenten más mujeres;
- ▶ apoyar las iniciativas tomadas por las organizaciones de mujeres que buscan fomentar la equidad de género en la toma de decisiones político–público;
- ▶ apoyar el desarrollo de redes entre mujeres políticas a nivel local, regional, nacional e internacional;
- ▶ campañas públicas masivas y focalizadas para sensibilizar sobre la importancia de un equilibrio

¹⁶ La mayoría de estas iniciativas aparecen en el Rec(2003)3 del Consejo de Europa.

¹⁷ Es importante notar que esta medida ha sido bastante cuestionada por las propias mujeres en tanto implica que sólo las mujeres –y no los hombres– precisan capacitarse específicamente para hacer política.

¹⁸ Se ha observado que en el caso de muchos de los liderazgos emergentes masculinos existen prácticas informales de este tipo.

de género en los ámbitos de toma de decisiones político-públicos;

- ▶ promocionar entre los y las profesionales de los medios de comunicación una cobertura y visibilización equilibrada de hombres y mujeres políticos, especialmente en períodos electorales;
- ▶ campañas públicas que promuevan repartir equitativamente las responsabilidades entre mujeres y hombres en la esfera privada;
- ▶ incluir en el currículum escolar actividades educativas que tengan el fin de sensibilizar a los y las jóvenes sobre la igualdad de género y de prepararlos para una ciudadanía democrática activa;

- ▶ apoyar las organizaciones e instituciones que realicen estudios sobre la participación e impacto de las mujeres en la toma de decisiones;
- ▶ promocionar la investigación sobre los obstáculos que impidan el acceso de las mujeres a los ámbitos de poder político y difundir los resultados.

Finalmente, cabe señalar que todas estas medidas perfectamente podrían ser *complementarias* y no *alternativas* a la cuota; de hecho, se ha demostrado que la cuota se vuelve más efectiva si se adoptan paralelamente este tipo de acciones afirmativas.

La cuota en Uruguay: ¿necesario, efectivo?

En Uruguay, el tema de la cuota está en la agenda política desde el año 1988 cuando el primer proyecto de ley,¹⁹ que proponía una cuota máxima de un 75% por sexo, fue presentada por Alba Cassina de Nogara, diputada suplente del Partido Colorado, en una legislatura (1985–1989) en la que no fue electa ninguna mujer como titular al parlamento nacional. El proyecto fue archivado sin ni siquiera tratarse en Comisión. Un segundo proyecto de ley²⁰, presentado en 1993 por dos legisladores del Frente Amplio y Nuevo Espacio, se anexó a un proyecto de reforma de la legislación que regulaba el funcionamiento de los partidos políticos; en este nuevo contexto, el tema se trató en términos mucho más generales, eliminándose toda referencia a la cuota, y de todas formas el proyecto terminó también archivado.

A nivel partidario, la cuota ha sido adoptado por cuatro partidos uruguayos, aunque dos de ellos –el Partido Socialista de los Trabajadores (1984: 25%) y el Partido Demócrata Cristiano (1993: 25%)– son muy pequeños y no tienen representantes nacionales. Nuevo Espacio (NE), que adoptó una cuota mínima de un tercio en 1998, tampoco tiene un peso parlamentario suficiente como para que la aplicación de la cuota modifique el porcentaje de mujeres electas, aunque sí ha tenido un impacto en los órganos internos, que muestran las tasas más altas de representación femenina entre los cuatro lemas con representación parlamentaria.²¹ El cuarto partido con cuota es el Partido Socialista, que sí tiene un peso parlamentario relevante, siendo la segunda fuerza parlamentaria del FA en la legislatura 1995–2000 y la

19 CRR 3093/88.

20 CRR 2235/92.

21 Entre los 15 miembros del Consejo Ejecutivo Nacional del NE había 3 mujeres en 1998 y 2 en 2002.

primera en el período actual. Aunque, como ya hemos visto, la aplicación de la cuota a partir de 1992 ha tenido un efecto apreciable, en particular al interior del partido, no ha tenido un efecto «dominó» sobre el resto de los sectores de la coalición de izquierda.

También hubo un intento no exitoso, de parte de la Red de Mujeres Políticas, una coordinadora interpartidaria, y de las Comisiones de Mujeres de cada partido, de incorporar la cuota en la reforma constitucional que se aprobó en diciembre de 1996. Durante todo el período, también jugaron un papel importante las organizaciones sociales de mujeres en mantener el tema en el tapete, organizando varios debates públicos y realizando investigaciones sobre el tema.²²

Ya frente a los resultados de las elecciones de 1984 las mujeres políticas y feministas uruguayas empezaron a plantear la subrepresentación de las mujeres como un problema para la consolidación democrática del país. Después de casi dos décadas de presionar, debatir, hacer *lobby* interno en sus partidos e implementar por su propia cuenta medidas orientadas a fomentar y apoyar un mayor ingreso de mujeres a los ámbitos de decisión –muy pocas veces con más que un apoyo puramente discursivo de parte de las jerarquías partidarias masculinas– las mujeres políticas otra vez han llevado el tema de la cuota al ámbito legislativo. El último proyecto de ley,²³ que propone una cuota máxima de dos tercios de integrantes del mismo sexo en toda lista de candidatos que se presente en las diversas instancias electorales, nacionales, departamentales o partidarias, fue firmado por cinco miembros de la llamada «bancada femenina»²⁴, en representación de tres de los cuatros lemas. El proyecto ya ha tenido mejor suerte que los anteriores: en junio 2003 se aprobó por unanimidad una versión modificada del proyecto en la Comisión Especial de Género y Equidad, abriendo paso a su tratamiento en el pleno de la Cámara de Representantes.

El impacto de la aplicación de distintas formas de la cuota en Uruguay

Como vimos más arriba, el potencial impacto de la cuota depende mucho de las particularidades del sistema electoral en el que se aplica. En esta última sección se propone testear la efectividad de tres tipos de cuota para el caso uruguayo, a través de simulaciones realizadas sobre los resultados de las últimas elecciones internas, nacionales (1999) y departamentales (2000).²⁵

Simulación 1: La cuota mínima por sexo de un tercio

Ya en 1997 el politólogo Oscar Botinelli realizó una simulación, aplicando una cuota de una mujer cada dos hombres a los resultados a nivel nacional de los comicios de noviembre de 1994, partiendo «del supuesto que los agentes políticos pondrán mujeres, por obligación legal, en el lugar mínimo exigido por la ley [...] y que en los casos en que hubo candidatas mujeres en lugares mejores, esto se mantiene». Su análisis arrojó los siguientes resultados. A nivel de los departamentos del Interior, se hubiera agregado una sola banca, en Canelones a la lista 2121, que ganó 3 bancas, mientras que en Montevideo hubieran salido electas dos más diputadas. En total, entonces, la participación de diputadas hubiera alcanzado un 10% (de un 7%). A nivel del Senado, el impacto de la cuotificación habría sido mayor, saliendo electas cuatro senadoras adicionales, equivalente a un 20% de las bancas (en lugar de menos de un 7%). En suma, la tasa global de participación femenina en el parlamento en 1994 hubiera subido un poco más de cinco puntos porcentuales, a un 12,4% (ver Cuadro 4).

Si repetimos el mismo ejercicio para las últimas elecciones legislativas, de 1999, siguiendo los mismos criterios que Botinelli –partir de los resultados reales y suponer que la cuotificación se aplicaría al tercer lugar, menos en esos casos en que una mujer ya haya ganado la primera o segunda posición– la apli-

22 Los principales debates fueron organizados por: el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU), en 1989; la Red de Mujeres Políticas, en septiembre de 1993 y en mayo de 1997; y la Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos de Beijing, en agosto de 1997.

23 CRR 2280/2002.

24 La bancada femenina es una coordinación transversal interpartidaria de parlamentarias «con conciencia de género», creada en 2000 con el fin de promover distintas iniciativas legislativas en defensa de los derechos de la mujer y de mantener una coordinación permanente con diversos organismos estatales y organizaciones sociales para tratar distintos temas de género. A partir de esta figura, se ha producido una dinámica de fortalecimiento y legitimidad recíproca de las mujeres en su gestión política y de gobierno, que señala el traslado definitivo al ámbito legislativo de una estrategia política –la de buscar la unidad en la diversidad– de largo arraigo dentro del movimiento de mujeres.

25 Las simulaciones se hicieron en base a las hojas de votación y de los y las candidatos proclamados electos, no los que luego asumieron la banca.

CUADRO 4. CAMBIOS EN LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA, APLICÁNDOSE UNA CUOTA MÍNIMA POR SEXO DE UN TERCIO; PARLAMENTO (1994, 1999).

	1994			1999		
	Parl.	CRR	Senado*	Parl.	CRR	Senado
Sin cuota (resultados reales)	6,98	7,07	6,67	12,40	13,13	10,00
Con cuota	12,40	10,10	20,00	15,50	15,15	16,67
Aumento	5,42	3,03	13,33	3,10	2,02	6,67

* Los cálculos para el Senado se hicieron sobre un total de 30 bancas, no incluyendo la banca que corresponde al Vicepresidente de la República.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y www.parlamento.gub.uy.

cación de una cuota de un tercio de candidatas mujeres tiene un impacto todavía menor. Esta vez, no habría cambios en los resultados de ninguno de los departamentos del interior –inclusive Canelones– ya que en ningún caso una lista sacó más de dos bancas. Otra vez en la circunscripción capitalina hubieran salido electas dos diputadas más: una por la lista 2000 del Partido Colorado (PC), que ganó un total de seis bancas, pero tenía sólo una ocupada por una mujer, y la otra por la lista 71 del Partido Nacional (PN), que sacó tres diputaciones, entre las cuales no hubo ninguna mujer. Con respecto al Senado, igual que en 1994, la aplicación de la cuota hubiera tenido un impacto mayor: habrían salido electas dos más senadoras, correspondientes a las dos listas del PC –la 15 y la 2000–, ambas de las cuales ganaron cinco bancas. Estos cambios implicarían que la tasa global de representación parlamentaria femenina hubiera alcanzado un 15,5% en 1999, un aumento de sólo un 3% (ver Cuadro 4 para más detalles).

Aunque en el Senado la aplicación de la cuota sí hubiera tenido un impacto sustantivo sobre los niveles de representación femenina, ¿por qué a nivel de Diputados el cambio hubiera sido mínimo? Esta diferencia –que es exactamente opuesta a la tendencia «natural», bajo la cual más mujeres han entrado a la Cámara Baja que a la Alta– se debe al hecho de que ésta sea una circunscripción única nacional, mientras que 41 (en 1999) de las diputaciones son asignadas en circunscripciones que tienen solamente dos o tres escaños (en el caso único de Maldonado, cuatro). Como resultado de esta distribución desigual de escaños, ninguna lista tiene la posibilidad de ganar más de dos bancas, dejando sin efecto una cuo-

ta aplicada al tercer lugar.²⁶ En el caso de la circunscripción mediana de Canelones (con 14 bancas en 1999) y la circunscripción grande de Montevideo (44 bancas) el factor que impide que la cuota tenga un impacto sustantivo ya no es el tamaño del distrito, sino el alto grado de competencia legislativa, que se evidencia en una fraccionalización partidaria muy marcada. Ya vimos que en Canelones en 1999 ninguna lista ganó más de dos bancas y en Montevideo la tendencia es parecida. En 1994 las 45 bancas de la circunscripción capitalina se repartieron entre un total de 20 listas; de éstas solamente cuatro ganaron más de dos escaños y el máximo ganado por una lista fueron nueve. En las elecciones de 1999 se registró una fraccionalización menor –resultado del cambio en la correlación de fuerzas entre los tres lemas principales, y de la eliminación de la acumulación de votos por sublema a la Cámara de Representantes, establecida en la reforma constitucional de 1996– y los 44 escaños se repartieron entre un total de 13 listas, de las cuales seis sólo ganaron una o dos bancas.

A pesar de que el sistema electoral uruguayo incluye características que en varios estudios comparados se han señalado como elementos que favorecen la aplicación y efectividad de la cuota –la representación proporcional, el sistema de listas y los distritos electorales plurinominales– las particularidades del sistema hacen que no tengan el mismo efecto positivo que en otros países. Con respecto al tamaño restrictivo de las circunscripciones en el interior del país, éstas constituyen un elemento fundamental de la estructura del sistema electoral, consagrada en la Constitución, y por lo tanto la única posible

26 Aun la posibilidad de que una lista gane dos bancas es casi nulo, aunque una lista del FA lo logró en las últimas elecciones en el departamento de Paysandú.

manera de modificar esta situación sería a través de una reforma constitucional que eliminara estos distritos pequeños a favor de unos más grandes regionales o una única circunscripción nacional. Por otro lado, la existencia de múltiples facciones a la interna de cada fuerza electoral (lema) no es un elemento estructural del sistema electoral, sino una tendencia contingente del mismo. De todas formas, también se podría modificar a través de una reforma electoral, que cambiara, por ejemplo, el actual sistema de listas por un sistema de una lista única por lema. No obstante, la posibilidad de que estos rasgos obstaculizadores se modifiquen por ley parece muy menor. En el caso de los departamentos del interior, implicaría abandonar el criterio de representación geográfica –tal vez la forma de «discriminación positiva» más antigua y difundida, que ya ni siquiera se cuestiona– que garantiza que cada departamento tenga representantes para defender sus intereses específicos, y que contrarresta la fuerte tendencia centralizadora del sistema político uruguayo. En cuanto a sustituir el sistema de listas para superar el problema de la fraccionalización, implicaría una redistribución del poder y una modificación estructural en la interna partidaria tan radicales que difícilmente se contemplaría. Sin embargo, a diferencia de la situación respecto a los departamentos del interior, esta tendencia también podría modificarse como resultado de cambios «naturales» en la correlación de fuerzas tanto inter– como intrapartidarias. De mantenerse la tendencia a una reducción de la fraccionalización entre las listas ganadoras al Departamento de Montevideo que se notó entre las elecciones de 1994 y 1999, la cuota podría llegar a tener un impacto mayor.

Por otro lado, la Cámara de Diputados no constituye el universo total de los cargos electivos. Si realizamos la misma simulación sobre las elecciones internas y departamentales, vemos que allí –al igual que

en el Senado– la cuota generaría un mayor efecto. Cuadro 5 muestra el impacto de la cuota en la composición de las Juntas Departamentales.

En el caso de la Junta Departamental de Montevideo el aumento sería menor, esta vez no por existir obstáculos, sino porque ya en los hechos la tasa de representación femenina se aproxima bastante al tercio. El impacto sería mayor en el caso de las Juntas del interior, donde se registraría un aumento de casi 10 puntos porcentuales, llevando la proporción de edilas a casi un cuarto del total.

Por último, Cuadro 6 muestra el impacto de la aplicación de una cuota mínima de un tercio a las direcciones partidarias y los convencionales por Montevideo electos en abril de 1999.

Lo que sobresalta en seguida es que a nivel de los órganos directivos partidarios, en tres casos –PC, PN, NE– la aplicación de la cuota se traduciría en un resultado de un tercio de mujeres. Esto es porque en todos estos casos se presentó una lista «de unidad» en las elecciones. En el caso de la Mesa Política del FA el impacto sería menor, ya que los 15 cargos correspondientes a los sectores políticos se repartieron entre varias listas. Con respecto al Departamento de Montevideo en las Convenciones Nacionales, vemos que el impacto mayor se notaría en los dos partidos tradicionales, que registrarían un aumento alrededor del 18%. Por contraste, en el caso de NE la cuota no tendría efecto alguno, porque se presentó una sola lista que ya tenía más de un tercio de candidatas, acorde con la cuotificación adoptada el año anterior a las elecciones. Asimismo, la aplicación de la cuota en el caso del FA sólo hubiera aumentado en poco más de un 3% la proporción de candidatas electas, ya que la integración real de las listas ya aproximaba –y en dos casos hasta superaba– el tercio femenino estipulado.

CUADRO 5. CAMBIOS EN LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA, APLICÁNDOSE UNA CUOTA MÍNIMA POR SEXO DE UN TERCIO; JUNTAS DEPARTAMENTALES [JD] [1999].

	Tasas de representación femenina		
	Total país	JD Montevideo	JD Interior
Sin cuota [resultados reales]	14,94	29,03	14,16
Con cuota	24,45	32,26	24,01
Aumento	9,51	3,23	9,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y el SIP.

CUADRO 6. CAMBIOS EN LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA, APLICÁNDOSE UNA CUOTA MÍNIMA POR SEXO DE UN TERCIO; DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO EN LAS CONVENCIONES NACIONALES PARTIDARIAS [1999] Y ÓRGANOS DIRECTIVOS PARTIDARIOS [2003].

	Tasas de representación femenina							
	PC		PN		FA-EP		PNE	
	Conv. Nac.	CEN	Conv. Nac.	Hon. Direc.	Conv. Nac.	Mesa Política –sectores*	Conv. Nac.	CEN
Sin cuota	12,16	0,00	12,82	6,67	30,12	0,00	34,98	13,33
Con cuota	30,18	33,33	29,91	33,33	33,43	13,33	34,98	33,33
Aumento	18,02	33,33	17,09	26,66	3,31	13,33	0,00	20,00

* No se incluyeron los 12 delegados/as por las bases que también integran la Mesa Política, y cuyos miembros rotan cada seis meses.
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y los partidos políticos.

Simulación 2 y 3: la paridad y el modelo argentino

Vimos más arriba que existen distintos tipos de cuota, no sólo con respecto al porcentaje que establecen sino a la forma en que se aplican. Entonces, cabe preguntarse en qué medida estas formas alternativas de la cuota modificarían en el caso uruguayo los resultados, sobre todo en aquellos órganos electivos donde la cuota de un tercio tendría un impacto mínimo.

Primero, veamos en Cuadro 7 qué pasa si aplicamos un criterio de paridad a las listas electorales:

CUADRO 7. CAMBIOS EN LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA, APLICÁNDOSE LA PARIDAD; PARLAMENTO Y JUNTAS DEPARTAMENTALES [1999].

	Tasas de representación femenina			
	Parlamento	CRR	Senado	JD
Resultados reales	12,40	13,13	10,00	14,94
Con paridad	28,68	24,24	43,31	39,73
Aumento	16,28	11,11	33,31	24,79

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y www.parlamento.gub.uy.

El impacto de la adopción de un criterio de paridad, bajo el cual los sexos alternan en las listas, sería sustancial en todos los órganos del poder legislativo, superando ampliamente un tercio en el caso del Senado y las JD y casi alcanzando un cuarto en la Cámara de Diputados. En la interna partidaria tendría un efecto todavía mayor, registrándose tasas mayores al 45% entre los representantes por el Departamento de Montevideo en las Convenciones Nacionales de todos los partidos políticos y entre los integrantes de los órganos ejecutivos del PC, PN y NE, y un 40% en el caso del FA.

Sin duda, aplicar la paridad en las listas electorales nacionales, departamentales y partidarias implicaría un cambio tan radical en el equilibrio de género en la política que sería fuertemente resistida. Una alternativa que haría más efectiva la cuota de un tercio, sin llegar a los «extremos» de la paridad sería la aplicación de los requerimientos de ordenamiento de candidaturas tal como están establecidos en el caso argentino.

El Decreto Presidencial 1246/2000 define como «lugares elegibles» los que correspondían a las bancas que había ganado una lista en las elecciones anteriores y requiere la aplicación de la cuota, en primer lugar a ese universo, luego a cada grupo de tres candidaturas que siguen, y por último al total de los lugares en la lista. Por ejemplo, en el caso de que una lista renueve cuatro bancas, dos de los primeros cuatro lugares tienen que estar ocupados por mujeres; a continuación tiene que haber una mujer cada dos hombres hasta cumplir con la cuota global de un tercio. Cuando una lista se presente por primera vez, renueve un solo candidato o no renueve ninguno —es decir que la lista ya se ha presentado, pero en las últimas elecciones no ganó ninguna banca— se considera que la cantidad de cargos a renovar es igual a uno. En ese caso, será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer lugar.

Cuadro 8 muestra qué pasaría si este sistema de asignación de lugares se aplicara a las listas ganadoras al Departamento de Montevideo en la Cámara de Representantes para el año 1999, donde ya vimos que el alto grado de fraccionalización reduciría drásticamente el potencial efecto de una cuota de un tercio.

CUADRO 8. CAMBIOS EN LA TASA DE REPRESENTACIÓN FEMENINA, APLICÁNDOSE LOS REQUISITOS ESPECIFICADOS EN EL DECRETO 1246/2000 DE ARGENTINA A LAS LISTAS GANADORAS POR EL DEPARTAMENTO DE MONTEVIDEO EN LA CRR [1999].

Lema	Lista	Bancas ganadas 1994	Requisito de ubicación de candidatos en 1999*	Bancas ganadas 1999	Número de mujeres electas [simulación]	Número de mujeres electas [resultados reales]	Aumento en número de mujeres electas
Partido Colorado	15	2	HMHMHMHM	7	2	1	+1
	2000	5	HHMHMH	6	2	1	+1
Partido Nacional	71	2	HMHH	3	1	0	+1
	400	0	MH	1	1	1	-
	903	1	HM	1	0	0	-
Encuentro Progresista – Frente Amplio	90	4	HHMMHHMH	7	3	2	+1
	2121	9	HHMHMHMHM	5	1	1	-
	609	2	HMHHMH	4	1	0	+1
	77	2	HMHHMH	4	1	1	-
	1001	2	HMHHM	1	0	0	-
	738	0	HMHH	2	1	0	+1
Nuevo Espacio	99000	4	HHMM	2	0	0	-
	1999	nueva	HM	1	0	0	-
TOTALES					13	7	6
PORCENTAJES					29,5%	15,9%	13,6%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y el SIP.

Los resultados de la simulación muestran que saldrían electas un total de seis más diputadas, lo que implicaría un aumento de casi un 14% y llevaría la tasa de representación femenina en este Departamento mucho más cerca del tercio fijado por la cuota (a un 29,5%). También se resalta la incidencia del ordenamiento de las candidaturas en la efectividad de la cuota. En este caso se fundamentó el ordenamiento requerido en la idea de que las mujeres tenían que ocupar lugares elegibles. Está claro que en

un régimen electoral que usa un sistema de listas, los lugares elegibles dependen del peso electoral que tiene cada lista; para una lista puede ser solamente el primero o los primeros dos lugares, mientras que para otra puede ser hasta el quinto o sexto lugar. Por supuesto que entre elección y elección la suerte de una lista puede cambiar radicalmente, pero el modelo argentino se fundamenta sobre un criterio basado en los resultados reales, lo que sin duda le confiere legitimidad.

Conclusiones

Este paper se ha propuesto reflexionar sobre el tema de la subrepresentación de las mujeres en cargos de decisión y poder en el ámbito político–público uruguayo. Este déficit de la democracia uruguaya se ha identificado como un problema político que por ende requiere una respuesta política. Durante quince años los dirigentes varones de los partidos políticos uruguayos se han manifestado de acuerdo con el planteo de que es importante que haya más mujeres en política y han expresado su apoyo a que se cambie esa situación. Sin embargo, salvo contadas excepciones, ese compromiso ha quedado en lo retórico. Los partidos políticos uruguayos no han desarrollado políticas institucionales que fomenten y apoyen la voluntad de militantes mujeres de participar en la toma de decisiones. Las acciones afirmativas que se han realizado en materia de capacitación o articulación han surgido de las propias mujeres políticas o de organizaciones sociales de mujeres o feministas.

En todas partes del mundo se está adoptando cada vez más la cuota por sexo en alguna de sus formas

como un mecanismo provisorio y compensatorio de las desigualdades y discriminaciones basadas en el género que siguen impidiendo un acceso equitativo de mujeres y hombres a los espacios político–públicos de toma de decisiones. Aunque se ha visto que la efectividad numérica de la cuota varía según las características del régimen electoral en el que se aplica, de todas formas las simulaciones muestran que la aplicación de una cuota sí tendría un impacto cuantitativo real en todos los niveles del sistema electoral uruguayo.

Cabe señalar también que la implementación de tal medida tendría otros efectos cualitativos, tanto o más importantes. Primero, está el valor simbólico que tiene, al hacer que las mujeres se sientan respaldadas por su partido y al convertir a las mujeres en actores políticos «naturales» y no «anómalos». Aunque no ingrese a los cuerpos electos la misma cantidad de mujeres que la establecida por la cuota, cualquier aumento en la tasa de representación femenina contribuye a la consolidación de una «masa crítica», que

a su vez puede conllevar una renovación de la agenda y de las prácticas políticas. Además, las que sí ingresan sirven como un modelo para aquellas mujeres que tal vez antes no concibieran su activismo político en términos de una postulación a cargos electivos.

Segundo, tiene un impacto práctico en tanto los partidos se verían obligados a revisar sus procedimientos de reclutamiento legislativo, para que éstos sean más género-sensitivos, y hasta a poner un esfuerzo real en hacer que la política sea una opción atractiva y viable para las mujeres. En suma, al adoptar la cuota los partidos políticos estarían reconociendo explícita y públicamente el déficit democrático que

existe entre la representación de varones y mujeres, asumiendo su responsabilidad relativa a la necesidad de ir más allá del compromiso retórico y de tomar medidas concretas, y señalando su *aggiornamento* con respecto a los debates a nivel internacional sobre teoría democrática y ciudadanía.

Finalmente, la adopción de la cuota iniciaría una dinámica de construcción activa e permanente de una ciudadanía plena que reconoce la diferencia y busca compensar desigualdades socioculturales históricamente específicas, en el marco de un proceso de discusión y redefinición de las prácticas y conceptos que hacen a la democracia y en particular a su representatividad.

Referencias bibliográficas y otros recursos

- Consejo de Europa, Recomendación Rec [2003]3, «Balanced participation of women and men in political and public decision-making», [http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/PDF_Rec\[2003\]3%20Balanced%20participation%20of%20women%20and%20explanatory%20report.pdf](http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/PDF_Rec[2003]3%20Balanced%20participation%20of%20women%20and%20explanatory%20report.pdf).
- Dahlerup, Drude [2002] «Using quotas to increase women's political representation», en International IDEA, *Women in Parliament: Beyond Numbers*, <http://www.idea.int>.
- Global Database of Quotas for Women [Base de datos global sobre las cuotas para mujeres], <http://www.idea.int/quota/index.cfm>. Proyecto de International IDEA [Institute for Democracy and Electoral Assistance] y la Universidad de Estocolmo.
- Htun, Mala y Mark Jones [2002], 'Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America', en Maxine Molyneux y Nikki Craske [comps], *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, Londres: Palgrave.
- International IDEA, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, http://www.idea.int/gender/wip/PDF/Spanish/wip_inlay_spanish_Low.pdf.
- Mansbridge, Jane [2001], 'The descriptive political representation of gender: an anti-essentialist argument', en Jytte Klausen y Charles S. Maier [comps], *Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States*, Nueva York: Palgrave.
- Phillips, Anne [1995], *The politics of presence*, Oxford: OUP.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe de Desarrollo Humano 2002*.
- Squires, Judith [1999], *Gender in political theory*, Cambridge: Polity Press.
- Unión Interparlamentaria, World Classification of Women in National Parliaments [Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos Nacionales], <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

