

# “VARIABLES POLÍTICAS” Y REPRESENTACIÓN FEMENINA: ¿INFLUENCIA DE QUÉ TIPO? COMENTARIOS A PARTIR DEL CASO URUGUAYO\*

Verónica PÉREZ

Universidad de la República (Uruguay)

✉ veropebe@yahoo.com.ar

Recibido: Octubre de 2007

Aprobado: Abril de 2008

**Resumen:** Los factores que influyen sobre la presencia de mujeres en cargos de representación política son varios y de diferente tipo. Sin desconocer la multi-causalidad que todo fenómeno social implica, este artículo se centrará, mediante algunos ejemplos para el caso uruguayo, en la influencia que sobre este fenómeno tienen las variables propias de un sistema político. El artículo se sustenta en un enfoque que considera que las reglas de un sistema político no son neutras, sino que tiene consecuencias directas sobre las estrategias de los partidos políticos en la selección de candidatas, determinando el mayor o menor sesgo social en la composición de las candidaturas y por lo tanto de los órganos políticos. Por lo tanto, si los problemas para el acceso de más mujeres son políticos, el artículo concluye que las soluciones en el corto plazo también deben serlo.

**Palabras clave:** Sistemas electorales. Partidos políticos. Mujeres.

**Abstract:** : The factors affecting women's presence in office are several and of different kind. Without ignoring the multi-causality implied in every social phenomenon, the article focuses on the influence that typical variables of a political system have on this particular phenomenon. With that purpose, it resorts to some examples related to the Uruguayan case. The approach used here considers that the rules of a political system are not neutral. On the contrary, they have direct consequences on political parties' strategies of candidate selection, determining a greater or smaller social bias in the composition of candidacies and, therefore, of government branches. Thus, if the problems for the access of more women are political, short-term solutions should also be of the same nature.

**Key-words:** Electoral systems. Political parties. Women.

\* Agradezco los valiosos comentarios de los tres árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este artículo.

## Introducción

**D**urante las últimas décadas, la mayoría de las democracias occidentales han sido testigo de un amento de las demandas por inclusión política de las mujeres en cargos de poder político. Desde que la Organización de las Naciones Unidas declarase en 1975 la Década de la Mujer, numerosas conferencias, convenciones y planes de acción que claman por la necesidad de promover la igualdad de oportunidades para el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a cargos de decisión política, tanto electos como designados, han sido suscritos por los gobiernos nacionales. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, aún prevalece, en la mayoría de los países del mundo, un desbalance significativo en la composición por sexo de los órganos políticos, aunque, existen diferencias por regiones. Así por ejemplo, según datos de la Unión Interparlamentaria, los países nórdicos son los que alcanzan mayores niveles de presencia de mujeres en sus parlamentos, seguidos por América Latina y Europa (sin considerar los Estados Nórdicos); en el otro extremo están los Estados Árabes.<sup>1</sup>

Si bien las mujeres no son el único sector social con escasa presencia en la esfera pública, su inclusión activa en la vida política, suele considerarse como un indicador de calidad de la democracia, al tiempo que en sociedades cada vez más complejas y multiculturales, la idea de la existencia de sesgos sociales en la representación política, se convierte, cada vez con mayor frecuencia, en un problema político a resolver.

Las variables que influyen sobre la presencia de mujeres en cargos de decisión política son diversas, no obstante, sin desconocer la multicausalidad que todo fenómeno social implica, este trabajo, intentará mostrar, mediante algunos ejemplos para el caso uruguayo, cómo los factores propios del sistema político, es decir, las reglas formales articuladas con instituciones informales (tradiciones, conductas, valores, liderazgos, etcétera) influyen fuertemente en las estrategias de los actores y tienen consecuencias sobre el sesgo de género en la composición de los órganos políticos electivos.

1. Véase “Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos”. Disponible en: <<http://www.ipu.org/>>, consultado: septiembre, 2007.

## Factores que afectan la representación de género: niveles y fases del proceso de reclutamiento

La literatura especializada, señala múltiples variables que influyen sobre el desbalance en la representación de género en los órganos políticos, que actúan sobre dos niveles del proceso de selección de candidatos/as: el de la “oferta” y el de la “demanda” (Inglehart y Norris 2000 y 2004, Inglehart *et al.* 2002; Matland 2004a y 2004b). Con la oferta, se hace referencia al grado en el que las mujeres están preparadas material y psicológicamente para competir por un cargo político; en tanto, mediante la demanda, se alude al grado en el que aquellas son “requeridas” o solicitadas en la actividad política.

Sobre la oferta influyen principalmente variables de tipo cultural y socioeconómico. Así por ejemplo, se dice que las mujeres no están igualmente interesadas en política que los hombres o que tienen una propensión menor que ellos a militar políticamente y eventualmente presentarse como candidatas y ocupar cargos políticos. Un punto señalado aquí tiene que ver con la existencia de motivaciones diferentes en hombres y mujeres. En este sentido, Uriarte (1997:68) señala que las mujeres serían menos ambiciosas como resultado de un proceso de socialización en el que la ambición aparece como un rasgo positivo para los hombres pero negativo para las mujeres y en el que, además, el triunfo y la aceptación social de éstas estaría menos relacionado con el éxito profesional y político que en el caso de los hombres.<sup>2</sup>

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

2. Esta fase correspondería a lo que Matland (2004a) denomina “elegirse a sí misma”.

nizativa para la militancia política a través de los sindicatos o las organizaciones empresariales, al tiempo que puede dotarles de los “contactos” y recursos monetarios que muchas veces se necesitan en la actividad política. Algunas investigaciones recientes, basadas en estudios de caso, han encontrado que la brecha en la participación política de hombres y mujeres disminuye, o se hace nula, en la franja de población más educada y con mayores ingresos (ver por ejemplo, Norris y Lovenduski 2004). En este sentido, existiría una “relación virtuosa” por el cual, mayores niveles socioeconómicos influirían favorablemente en las actitudes políticas (por ejemplo en el interés en la política) y esto conduciría a su vez a mayores niveles de activismo político. Asimismo, mayores niveles de modernización de las sociedades influirían sobre los valores imperantes, de modo tal que se produciría, al decir de Inglehart y Norris (2003), una sustitución de valores “materialistas” (asociados con la seguridad y las posibilidades de supervivencia) por otros de tipo “posmaterialistas” (asociados con la libertad y la autonomía personal). Según los autores, a nivel macro, este hecho favorecería la participación de las mujeres en la política (y en general en ámbitos no tradicionales) pues tendría impactos en favor de concepciones más igualitarias sobre los roles de género. Como podrá deducirse, esto influye tanto en la oferta como en la demanda, pues sería esperable que valores y actitudes más modernas (posmaterialistas) hagan que las mujeres se sientan más animadas a participar en política, y a la vez, que a nivel societal, este hecho se asuma como natural y deseable. No obstante, este punto no será abordado específicamente en este trabajo.<sup>3</sup>

Por otra parte, en relación a la demanda, y en lo que refiere al tema de este artículo, actúan variables culturales e institucionales. En este sentido, Norris (2004, 2006) ha destacado la compleja relación que existe entre las reglas electorales y el comportamiento de los actores del sistema político (partidos, fracciones, líderes y seleccionares de candidatos/as). En este marco, la autora se pregunta si las reglas de juego de un sistema polí-

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

tico son de tal importancia como para producir efectos psicológicos que tengan la capacidad de influir sobre el comportamiento de los actores políticos (y el electorado) y generar así sesgos en la selección de candidatos y, por consiguiente, en la integración de los órganos políticos.

Desde este enfoque, los partidos y sus líderes son actores racionales que buscan maximizar sus beneficios bajo el contexto (instituciones o reglas electorales) en el que se mueven. De esta forma, las reglas electorales no serían neutras, sino que generarían estímulos y constreñimientos en los actores para comportarse de determinada manera y esto, a su vez, tendría determinadas consecuencias sobre la selección de las personas que competirán luego por los cargos políticos.

En tanto actores racionales, los partidos buscarán maximizar sus chances electorales procurando la mayor cantidad de votos posible a fin de ganar la elección. Para esto, al momento de seleccionar candidatos/as –y dado que los seleccionadores cuentan con información limitada sobre las preferencias del electorado- como forma de minimizar los riesgos electorales, será racional para ellos seleccionar a los actuales ocupantes (*incumbents*) y, ante su ausencia o imposibilidad, tenderán a seleccionar personas con características similares a los *incumbents*. En este sentido, y en la medida en que las élites políticas están, en general, compuestas por hombres, de formación profesional y pertenecientes al grupo étnico dominante de una sociedad, ante las tendencias señaladas, las posibilidades de los “nuevos” grupos (entre ellos las mujeres) para acceder a las candidaturas se reducirán; existirían incentivos para mantener el *status quo*.

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

En este sentido, a nivel general, varios trabajos han mostrado empíricamente que más mujeres son electas bajo sistemas proporcionales que bajo fórmulas mayoritarias (Norris 2004, 2006, Matland 2004b, Htun 2002). ¿Por qué? De acuerdo con Norris (2004), la lógica intrínseca de un sistema que promueve el gobierno de partido mayoritario genera unos efectos sobre la selección de las personas que competirán en las elección-

nes por un cargo político que son diferentes a los que producen sistemas que promueven una representación inclusiva y la búsqueda de consensos.<sup>4</sup>

Los sistemas proporcionales (con alto grado de proporcionalidad) están comúnmente asociados a circunscripciones plurinominales grandes y listas de candidatos/as.<sup>5</sup> Según Norris (2004, 2006), bajo estos sistemas los seleccionadores de candidatos/as al interior de los partidos tienen incentivos para maximizar su “performance” colectiva, a través de listas compuestas por personas que sean lo más representativas posible de los clivajes sociales relevantes en la comunidad; se generan incentivos para producir listas “balanceadas”. Es decir, si los partidos deben nominar un conjunto de candidatos para listas de distritos plurinominales, excluir a uno de los sectores relevantes de la sociedad –entre ellos las mujeres– puede ser visto como una señal de discriminación. En cambio, los sistemas mayoritarios (del tipo *first-past-the-post*), comúnmente asociados a circunscripciones uninominales y candidaturas personalizadas, refuerzan la tendencia a seleccionar *incumbents*, en la medida en que la existencia de un único cargo en disputa por distrito aumentaría los riesgos de perder la elección si no se selecciona al candidato “óptimo”. Existen entonces mínimos incentivos para producir candidaturas “balanceadas”.<sup>6</sup>

Además, como afirman varios autores (Norris 2004, 2006; Matland 2004b; Htun y Jones 2000) los sistemas proporcionales con distritos plurinominales y listas de candidatos pueden favorecer más a las mujeres pues facilitan el uso de medidas de acción afirmativa como las cuotas, en

4. Como comenta Sartori (1994), la lógica de un sistema mayoritario, del tipo *first-past-the-post*, sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente. Por el contrario, sistemas proporcionales con altos grados de proporcionalidad sacrifican el gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento.

5. La literatura coincide en señalar que el elemento más influyente sobre los niveles de proporcionalidad de un sistema electoral es la magnitud de distrito, de forma tal que cuanto mayor es ésta, mayor será el grado de proporcionalidad. Véase, por ejemplo, Sartori 1994 y Nohlen 1995.

6. Como señala Matland (2004a:106), en los sistemas proporcionales de circunscripciones grandes y listas de candidatos “los partidos no tienen que sufrir consecuencias de negar un puesto a un candidato masculino para nominar a una mujer”.

mayor medida que los sistemas mayoritarios con candidaturas personalizadas y distritos uninominales.<sup>7</sup>

Por último, también en el nivel de la demanda, deben ubicarse las preferencias del electorado. Sobre esto, se discute si la vigencia de valores “tradicionalistas” en los/as votantes (o en determinados sectores del electorado) sería una barrera más para el ingreso de mujeres a cargos políticos electivos. En base a estudios realizados en algunas sociedades industriales, Matland (2004a: 28-29) señala que, en la mayoría de los países, lo que en última instancia determina el voto de una persona es la identificación con un partido más que con candidatos/as individuales. En este sentido, el autor afirma que las etapas cruciales en el proceso de reclutamiento legislativo de mujeres son dos: “la decisión para postular y aquella en la que el partido hace las nominaciones”.<sup>8</sup>

Teniendo como hipótesis para el trabajo todo lo anterior, en la secciones siguientes se verá cuál es el papel que cumplen algunas de estas variables para el caso uruguayo, y cómo las variables propias del sistema político pueden llegar a jugar un papel decisivo en el sesgo de género en la integración de órganos de representación política.

7. A nivel del sistema de partidos, la literatura señala, que en ocasiones, también intervienen otros elementos en los sesgos de selección. Así por ejemplo, se menciona que los partidos de izquierda suelen presentar candidaturas más balanceadas por sexo que los partidos de derecha o conservadores, como consecuencia de un peso mayor de los temas de igualdad en las agendas de aquellos partidos. Por otro lado, también estaría influyendo el tipo de organización de partido, siendo los partidos con estructuras más formalizadas y transparentes los que darían mayores garantías al ingreso de nuevos grupos sociales (Norris 1997).

8. Sobre las preferencias del electorado, se afirma específicamente que las listas abiertas y/o no bloqueadas, en las que el elector puede expresar más claramente una preferencia que en las listas cerradas y bloqueadas, pueden no favorecer a las mujeres, en la medida en que en el electorado pueden primar valores tradicionales o mostrarse escéptico o poco sensible al equilibrio de género de los representantes políticos. Este punto, sin embargo, no ha sido lo suficientemente estudiado como para arrojar resultados concluyentes. No obstante, sí es posible afirmar que las listas cerradas y bloqueadas son las que permiten la mejor implementación de medidas de acción afirmativa como las cuotas, pues los partidos controlan todo el proceso de selección de candidatas/as.

## MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN URUGUAY

En comparación con otros países de América Latina, en Uruguay la presencia de mujeres en cargos de decisión política alcanza niveles muy bajos. Por ejemplo, en el Parlamento conformado luego de las elecciones de 2004, las mujeres representaron el 11.1% del total de los miembros electos a la Cámara de Representantes (CRR) y el 10% de la Cámara de Senadores (CSS). Según la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria (septiembre 2007), estas cifras ubican a Uruguay en el lugar 91º, de un total de 189 países, en tanto, en América Latina, estos guarismos lo sitúan, actualmente, en el lugar 16º de 19 países,<sup>9</sup> en tanto tres de ellos (Costa Rica, Cuba y Argentina) se encuentran entre los primeros diez lugares de la clasificación mencionada.<sup>10</sup> A su vez, en Uruguay la presencia de mujeres ha sido mayor en cargos de representación de nivel local (Juntas Departamentales) que de nivel nacional (Parlamento).<sup>11</sup>

¿Cuáles son entonces, los factores que más pesan sobre la actual presencia de mujeres en cargos de representación política en Uruguay? Comencemos por explorar cómo funcionan algunas de las variables que influyen sobre la oferta.

### Factores socioeconómicos

De acuerdo con lo mencionado más arriba, desde el nivel de la oferta, uno de los aspectos más relevantes a considerar sería la influencia de variables de tipo estructural. Sobre esto, Moreira (2001) ha llamado la atención sobre el hecho de que, en el contexto latinoamericano, Uruguay presenta mejores indicadores socioeconómicos que la mayoría de los paí-

9. Se consideran los países de habla hispana más Brasil.

10. Por debajo de Uruguay están: Paraguay (10%), Brasil (8.8%) y Colombia (8.4%). Costa Rica, Cuba y Argentina tienen tasas de presencia femenina en sus parlamentos superiores a 35%.

11. Por información detallada sobre este punto ver Johnson 2005.



ses que tienen mejores tasas de representación femenina. Así por ejemplo, según el Informe de Desarrollo Humano Mundial 2006, elaborado por las Naciones Unidas, el valor que muestra Uruguay en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), lo hace ubicarse en el tercer lugar en América Latina, por debajo de Argentina y Chile, situación que se repite con el Índice de Desarrollo Relativo de Género (IDG).<sup>12</sup> Esto haría pensar que las variables socioeconómicas no son un factor de peso en determinar la tasa de presencia de mujeres en cargos de representación política en Uruguay, por lo menos respecto al resto de los países latinoamericanos.<sup>13</sup>

Pero otra forma de observar la influencia de variables de este tipo para Uruguay, es estableciendo la relación entre las tasas de mujeres electas para cargos representativos en distintas circunscripciones, con algún indicador que de cuenta de los niveles socioeconómicos de esas circunscripciones. Sin embargo, a nivel nacional esto no es posible debido a las características que asume el sistema electoral: en Uruguay, la Cámara de Senadores se elige en una circunscripción única nacional de 30 miembros, en tanto, la Cámara de Representantes, se elige en 19 circunscripciones plurinominales, aunque de magnitud variable de acuerdo al tamaño de su población, no pudiéndose elegir menos de dos representantes por circunscripción.<sup>14</sup> Dada la concentración de la población al sur del país, la única circunscripción grande en la Cámara de Representantes es Montevideo (en 2004 se eligieron 42 escaños); Canelones es una circunscripción mediana (se eligieron 14 escaños), mientras que el resto son

12. El IDH es una medida compleja que combina variables en tres dimensiones: salud, educación e ingresos (PBI per cápita, por lo cual suele considerarse como un buen indicador de nivel socioeconómico). En el Informe de Desarrollo Humano 2006 Uruguay estaba en el lugar 43° (dentro de los países con “desarrollo humano alto”), Argentina en el 36° y Chile en el 38°. El IDG, por su parte, toma las mismas dimensiones del IDH pero las ajusta según las diferencias entre hombres y mujeres. En el mencionado informe, el valor del IDG que asumía Uruguay, lo colocaba en la posición 39° y en nuevamente en el tercer lugar en América Latina (Argentina estaba en el lugar 32° y Chile en el 37°).

13. En Uruguay, las mujeres presentan mejores indicadores de acceso a la educación que los hombres. Datos de la encuesta continua de hogares 2006 muestran que, mientras el 13.9% de los hombres dice tener educación terciaria (tanto universitaria como no universitaria) el porcentaje de mujeres que dice lo mismo es de 18.2%. Véase Batthyáni *et al.* 2007.

14. Las circunscripciones en la Cámara de Representantes, coinciden con la división administrativa del país (departamentos).

pequeñas, eligiéndose entre dos a cuatro escaños.<sup>15</sup> Por lo tanto, a nivel nacional en Uruguay, sólo encontramos circunscripciones comparables para los distritos pequeños (por ejemplo, eligiendo todos los de magnitud tres). No obstante, estos distritos no admiten varianza en las tasas de representación femenina debido al tipo de competencia que allí se genera, como se verá más adelante. Esto hace que, en la mayoría de ellos, o no hayan mujeres electas o sólo haya una.<sup>16</sup>

Es decir, entonces, que para explorar la relación entre tasas de representación femenina en Uruguay y nivel socioeconómico, debería partirse de una situación en la que existieran múltiples distritos electorales plurinominales, de igual magnitud, que muestren a su vez, cierta varianza en las tasas de representación femenina. De esta forma, permanecería constante la variable tamaño de distrito, y las variaciones en las tasas de representación femenina podrían ser atribuidas a las variaciones en los niveles socioeconómicos de esos distritos. Esto sí puede ser observado en Uruguay a nivel de los gobiernos subnacionales.

Uruguay tiene 19 gobiernos subnacionales (intendencias) cada uno de los cuales tiene un órgano legislativo: las Juntas Departamentales (JD). Las Juntas Departamentales, se eligen en circunscripciones únicas de 31 miembros cada una, también mediante listas de candidatos/as cerradas y bloqueadas.<sup>17</sup> Como se observa en el Gráfico no. 1, los legislativos departamentales sí presentan varianza en las tasas de representación femenina: en las Juntas Departamentales que se conformaron a partir de las elecciones departamentales de 2005, las tasas de mujeres electas variaron entre 29.0% y 3.2%. Si se consideran las 19 JD, las mujeres representaron el 17.3% de los miembros electos.

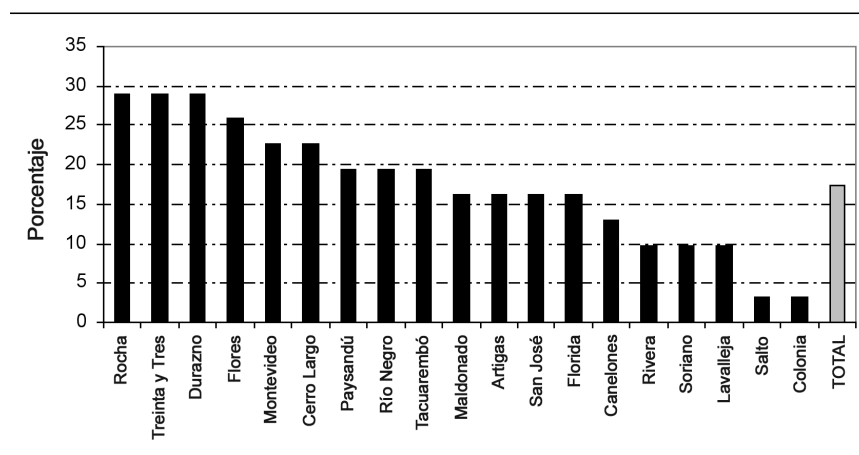
15. Todos los miembros del Parlamento se eligen mediante listas de candidatos/as cerradas y bloqueadas.

16. En las elecciones nacionales de 2004 fueron electas sólo tres mujeres en el total de distritos pequeños cada una de ellas por distritos diferentes.

17. Las bancas se asignan entre los partidos de dos maneras distintas: si el partido ganador en las elecciones obtuvo la mayoría simple de los votos, entonces, le corresponderá automáticamente la mayoría absoluta de las bancas (16), en tanto las bancas sobrantes (15), se asignan mediante representación proporcional entre el resto de los partidos que obtuvieron representación. En cambio, si el partido ganador obtiene la mayoría absoluta de los votos, las bancas se asignan mediante representación proporcional entre todos los partidos que obtuvieron representación. Este sistema intenta dar gobernabilidad al partido ganador, otorgándole siempre la mayoría en la Junta.

GRÁFICO NO. 1

PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS A LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES EN 2005



Fuente: Elaboración propia en base datos de la Corte Electoral.

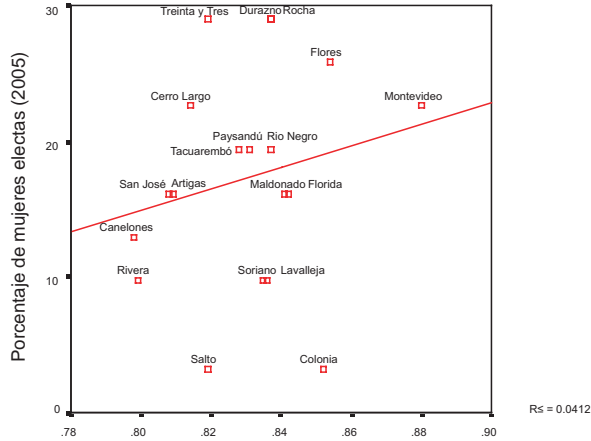
El Gráfico 2 muestra entonces, la relación entre las tasas de mujeres electas a cada una de las Juntas en 2005 y el IDH departamental. Como se observa en el gráfico, a pesar que la relación es positiva (a mayores valores del IDH mayores tasas de mujeres electas a las JD), ésta es débil y no significativa, y existen varios puntos extremos.<sup>18</sup>

Es necesario por lo tanto, explorar otro tipo de factores. Pasemos entonces directamente a considerar el lado de la demanda y las variables políticas.

18. El valor del coeficiente de correlación de Pearson (R) es de 0.203, y no significativo al nivel de 0.05.

## GRÁFICO NO. 2

## RELACIÓN ENTRE PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS EN JUNTAS DEPARTAMENTALES (2005) E IDH DEPARTAMENTAL



**Fuente:** Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Humano, Uruguay y datos de Corte Electoral.

### Las variables políticas en acción

Como ya se adelantó, los partidos políticos son, muchas veces, unos de los principales filtros para el acceso de las mujeres a cargos de decisión política, en tanto éstos, en su adecuación a las reglas de juego, establecen comportamientos estratégicos que tiene consecuencias sobre la composición social de las candidaturas. En este sentido, otros trabajos han mostrado que la magnitud de distrito en Uruguay tiene influencia sobre la cantidad de mujeres electas. Controlando por tipo de órgano, Vairo (2006) observa que en la Cámara de Representantes, desde 1989 hasta ahora,<sup>19</sup> un porcentaje mayor de mujeres han sido electas en Montevideo (circunscripción grande) que en el total de circunscripciones pequeñas (todas las del interior del país, salvo Canelones).

Si bien es posible alegar que Montevideo es un medio más moderno que el interior del país, y que ello puede repercutir positivamente sobre la cantidad de mujeres que deciden presentarse a una candidatura, así

19. En 1984, primer elección post-dictadura, no hubo ninguna mujer electa al Parlamento como titular.

como sobre la disposición de los partidos para promover a mujeres, debe prestarse especial atención los elementos propios del sistema político. En este sentido, si bien a nivel nacional la distribución de escaños entre partidos se realiza mediante representación proporcional integral (a través de la fórmula *D'Hondt*) lo que asegura altos niveles de proporcionalidad entre ellos, la variable magnitud del distrito, sumado a algunas características propias del sistema electoral uruguayo relativas a la competencia entre partidos, parecen jugar un rol fundamental sobre la tasa de representación femenina.

Esto es, en las circunscripciones donde se reparten dos y tres escaños (CRR), y dado el número de partidos con posibilidad de ganar escaños, es prácticamente imposible que un solo partido los gane todos, e incluso en donde se reparten tres, es difícil que un partido obtenga más de uno.<sup>20</sup> Pero además, la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples listas de candidatos/as que compiten entre sí por la banca al interior del partido, hace que, para resultar electo/a en una circunscripción pequeña, sea necesario encabezar una lista con peso electoral, y para ser electo/a en una circunscripción mediana o grande se debe ocupar necesariamente los primeros lugares. Es decir, en las circunscripciones pequeñas la competencia es de tipo mayoritaria uninominal al interior del partido, pues la competencia propiamente dicha es entre listas, al interior del partido, y no entre partidos (Cardarello 1999).<sup>21</sup>

20. Desde la redemocratización, Uruguay ha tenido un sistema de tres partidos disputándose el grueso del electorado: el Frente Amplio a la izquierda y centro- izquierda del espectro político y el Partido Nacional y el Partido Colorado disputando el centro- derecha y derecha. Pese a que el Frente Amplio tiene sus bases sociales más concentradas en Montevideo que en el interior del país, desde 1984 hasta ahora, este hecho se ha ido mitigando debido al crecimiento electoral sistemático de esta fuerza política. Esto ha hecho que, cuando en la circunscripción se disputan dos escaños, éstos se reparten entre dos partidos, y cuando se disputan tres escaños, en general, se reparten entre tres partidos (salvo en las últimas elecciones cuando el Partido Colorado vio muy menguado su caudal electoral).

21. Un rasgo distintivo del sistema electoral uruguayo es el múltiple voto simultáneo, ya sea doble (DVS) o triple (TVS). Esto significa que el elector se pronuncia a dos niveles: interpartidario e intrapartidario. Es decir, el elector vota primero por un partido y luego por un sublema dentro del partido (fracción o agrupación o coalición de listas que acumulan votos entre sí) y una lista de candidatos/as. La reforma electoral de 1997 eliminó el TVS para la Cámara de Diputados, donde actualmente existe sólo el DVS (el elector vota por un partido y una lista de candidatos dentro de él). El TVS se mantiene, en cambio, para el Senado. El hecho

Dadas estas características, en su análisis, Vairo (2006) encuentra que, entre las listas que obtuvieron representación parlamentaria para la Cámara de Representantes, existe un porcentaje significativamente mayor de mujeres encabezando listas en el distrito grande (Montevideo) que en el total de distritos pequeños.<sup>22</sup> Esto haría pensar, de acuerdo con Norris (2004), que en circunscripciones pequeñas, los partidos podrían resistirse a que sus listas sean encabezadas por mujeres en la medida en que debe buscarse el candidato óptimo, y las mujeres podrían significar un “mayor riesgo electoral”.<sup>23</sup>

¿Existe entonces una tendencia al comportamiento estratégico en los partidos y en los seleccionadores de candidatos que afecta la composición social y el balance de género de las candidaturas? Otra manera de aproximarse a este fenómeno es observar el lugar de las mujeres en las listas pero controlando por el caudal electoral de éstas, en tanto indicador aproximado de competitividad de una lista. En este sentido, y suponiendo que existen comportamientos estratégicos, cabría esperar que sectores de partido (y sus listas) que esperan obtener una votación ajustada y, por lo tanto, pocas bancas, coloquen a sus candidatas mujeres en peores lugares. En cambio, esta tendencia no debería ser tan visible en listas que esperan una votación más holgada.<sup>24</sup>

---

de que se permita un voto interpartidario y un voto intrapartidario, ha hecho que el sistema de votación uruguayo sea caracterizado como de “voto preferencial”, pues de alguna, forma el elector puede optar por determinados candidatos (en este caso una nómina) dentro del partido (véase, por ejemplo, Buquet 2000).

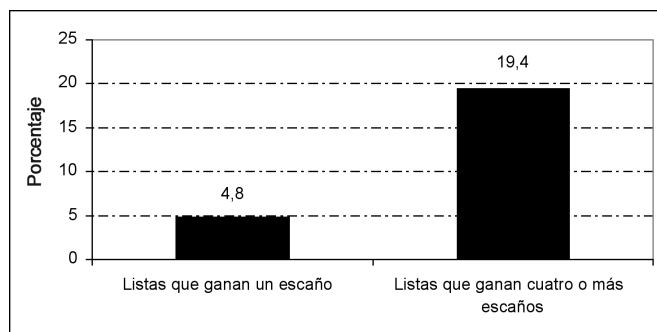
22. Para las elecciones nacionales de 2004, Vairo (2006) encuentra que en Montevideo un 21% de las listas que obtuvieron representación parlamentaria están encabezadas por mujeres, porcentaje que desciende al 7% en el total de las listas con representación parlamentaria por circunscripciones pequeñas.

23. Además, cuando la competitividad aumenta, las estructuras partidarias, compuestas principalmente por hombres, podrían considerar que quienes tienen derecho a “estar primeros” son quienes llegaron primero, y puesto que la política ha sido tradicionalmente terreno masculino, los lugares sobresalientes de las listas podrían reservarse para los hombres.

24. El múltiple voto simultáneo rige tanto a nivel nacional como subnacional.

## GRÁFICO NO. 3

PORCENTAJE DE LISTAS A LAS JD ENCABEZADAS POR MUJERES, SEGÚN PESO ELECTORAL DE LA LISTA (SÓLO LISTAS QUE OBTIENEN REPRESENTACIÓN)



**Fuente:** Elaboración propia en base a hojas de votación y datos de Corte Electoral

El Gráfico no. 3 intenta verificar esta hipótesis teniendo como universo de análisis las listas que obtuvieron representación en las Juntas Departamentales en 2005. Como se puede observar, dentro de las listas que ganan un escaño, sólo un 4.8% están encabezadas por una mujer, en cambio, entre las listas que obtiene una votación más holgada este porcentaje se eleva a 19.4%.<sup>25</sup>

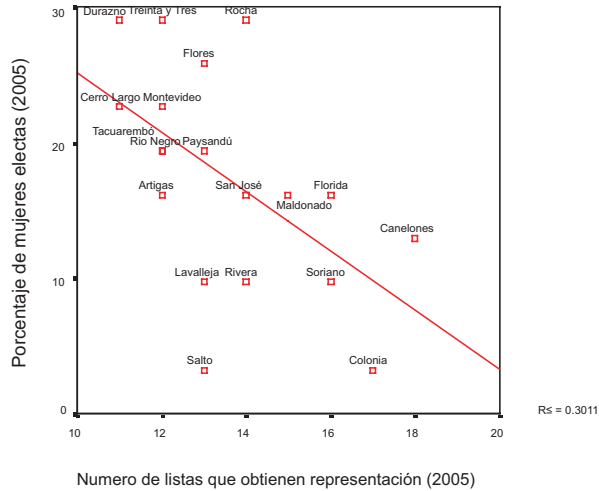
Ahora bien, ¿cómo poder apreciar con más nitidez el efecto de estos contextos competitivos dados por la competencia entre sí de múltiples listas de partido? En la medida en que sabemos que las mujeres no ocupan los lugares más sobresalientes de las listas,<sup>26</sup> se puede esperar que, a niveles constantes de magnitud de distrito, cuanto mayor sea el número de listas que obtienen representación, menores serán los porcentajes de

25. La opción por estos dos indicadores se debió a que se consideró que ellos reflejan dos situaciones bien claras y distintas: en un caso (listas que ganan sólo un escaño) se está ante situaciones disputadas y de alta competencia, en donde se puede afirmar que la competencia es de tipo mayoritario uninominal, pues es difícil para estas listas aspirar a más de un escaño. Por su parte, listas que ganan cuatro escaños a más, se entiende que son listas que esperan una buena votación, y en este sentido no se encuentran bajo un escenario disputado como el anterior.

26. Para un análisis detallado sobre los lugares que ocupan las mujeres en las listas de candidatos/as en Uruguay, véase Johnson 2005 y Pérez 2006.

## GRÁFICO NO. 4

## RELACIÓN ENTRE PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS EN JUNTA DEPARTAMENTAL (2005) Y NÚMERO DE LISTAS QUE OBTUVIERON REPRESENTACIÓN



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Corte Electoral.

mujeres electas en un órgano determinado. Es decir, esperamos una relación negativa. Esto puede ser observado en Uruguay nuevamente en relación a las Juntas Departamentales, pues, como ya se vio, son las únicas circunscripciones de igual magnitud que muestran varianza en las tasas de mujeres electas.

Como muestra el Gráfico no. 4, la relación entre el porcentaje de mujeres electas a las distintas Juntas Departamentales y el número listas representadas en ellas, se comporta como se esperaba en la hipótesis: si bien Salto y Rocha constituyen casos desviados, a diferencia de lo que sucedía con los niveles de desarrollo humano, existe una asociación bastante fuerte<sup>27</sup> y significativa.<sup>28</sup>

27. El valor de R es 0.549, siendo significativo a un nivel de 0.05

28. La relación del Gráfico no. 4, se probó también, con el “número efectivo de listas representadas” (medida de cálculo análogo al NEP) en tanto forma más refinada de visualizar la fraccionalización partidaria en las JD (véase Gráfico no. I, en Anexo). No obstante, esta relación, si bien tiene la misma dirección que la anterior no es igualmente fuerte, lo que sugiere que el número de listas representadas es un mejor predictor del porcentaje de mujeres en las



Esto estaría indicando que en Uruguay las variables propias del sistema político, y dentro de ellas, la adaptación de los partidos a las reglas de juego, cumplen un rol fundamental sobre la composición social de los órganos políticos. Esto es, pese a que en Uruguay los cargos de representación electivos se eligen mediante representación proporcional y listas cerradas y bloqueadas, la posibilidad de presentar múltiples listas de partido que compiten entre sí, “exacerba” la competencia, pues las listas compiten por un número reducido de escaños, y esto redundando en efectos adversos al momento de determinar la composición social de las candidaturas.

### **Sistema electoral y medidas de acción afirmativa**

Como ya se mencionó, otra de las razones por las cuales los sistemas de representación proporcional son más favorables a la presencia de mujeres en cargos políticos, es porque permiten un mejor uso de medidas de acción afirmativa como las cuotas de género. Sin embargo, el efecto de las cuotas depende de una multiplicidad de factores, algunos de ellos relativos a las características de los sistemas electorales y de partidos: la magnitud del distrito, la presentación de candidatos/as mediante listas de partidos cerradas y bloqueadas, el número de partidos que obtuvieron representación, la imposición de sanciones por incumplimiento de la cuota, etc. (Norris 2004).<sup>29</sup>

---

JD que el número efectivo de listas representadas. Es posible que la forma de cálculo de este indicador sea la causa de la menor correlación, pues tiende a suavizar los puntos extremos. Dada la forma de asignación de escaños en las JD, la relación del Gráfico 4 se probó también con el “número de listas que obtienen representación del partido ganador” (véase Gráfico no. II, en Anexo). No obstante, a pesar que esta relación tiene el mismo signo que la anterior, es más débil y no significativa al nivel de 0.05. En este caso, es probable que esté interviniendo el signo ideológico del partido: en la medida en que, la izquierda es la fuerza política que presenta mayores porcentajes de mujeres en sus listas y mejores ubicaciones en ellas (véase Johnson 2005), y en la medida en que la izquierda sólo gana en 8 de las 19 intendencias, es probable que esto esté afectando la relación que se muestra en el Gráfico no. II)

29. Para el caso de las cuotas establecidas por ley también importa mencionar la existencia de sanciones para los partidos que no apliquen la medida correctamente.

Si bien en Uruguay no existe una cuota de género establecida por ley como en la mayoría de los países de América Latina, el efecto que una medida de este tipo podría tener sobre el balance de género en los distintos órganos representativos, puede ser explorado mediante un ejercicio de simulación.

El Gráfico no. 5 muestra la simulación de una cuota clásica de un tercio<sup>30</sup> en las listas de candidatos correspondientes al último proceso electoral, para distintos órganos, según la magnitud del distrito.

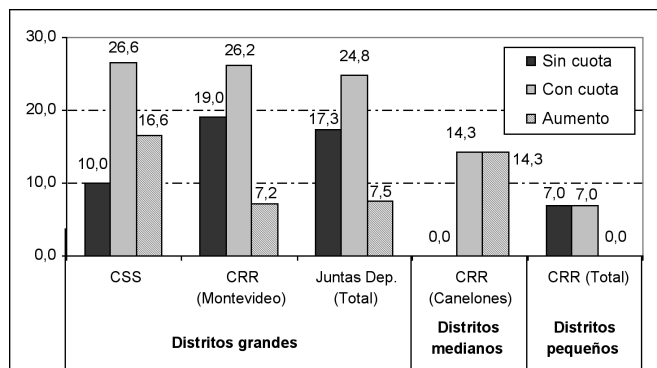
Una cuota de un tercio supone, que de tres candidatos/as, por lo menos uno tiene que ser de un sexo distinto a los otros dos. Por lo tanto, suponiendo que los partidos aplicarán un criterio minimalista, la simulación se hizo suponiendo que los partidos colocarán a las mujeres en el último lugar “permitido”, en el caso de que no tengan mujeres en los primeros lugares. Esto es, si existiera una lista sin mujeres, por la disposición que establece la cuota, se esperará que los partidos coloquen una mujer en el tercer lugar, luego en el sexto, luego en el noveno y así sucesivamente de modo de completar la cuota. Sin embargo, si una lista ya tiene una mujer entre sus primeros lugares, por ejemplo en el segundo lugar, entonces se entiende que ese lugar ya “está ganado” por esa candidata y se pasa entonces, a colocar una candidata en el lugar sexto, si es que entre el cuarto y el sexto lugar no había ninguna mujer en la lista.

De esta forma, como se observa en el gráfico, si se aplicara una cuota clásica de un tercio, el porcentaje de mujeres electas aumentaría en todas las circunscripciones grandes: en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Representantes para Montevideo y en las Juntas Departamentales (se muestra el total de JD). Aumentaría también en el distrito de magnitud mediana (Canelones en la Cámara de Representantes), en dónde no

30. A nivel partidario, solamente tres sectores dentro del Frente Amplio incluyen la cuota en sus estatutos, y sólo uno de ellos (el Partido Socialista) la aplicó en las últimas elecciones nacionales (los otros dos aprobaron la medida después). A Nivel nacional, un proyecto de ley de cuota fue tratado por la Cámara de Representantes en 2003 sin que obtuviera los votos suficientes para su aprobación. Actualmente el proyecto de ley sobre financiamiento de los partidos políticos, a estudio del Parlamento, incluye una disposición que supedita el financiamiento que otorga el Estado a los partidos a la presencia de mujeres en las listas (se premiará con un 15% más a los partidos que incluyan en sus listas como mínimo un tercio de candidatos de otro sexo). En los hechos, esta disposición opera como un incentivo a la aplicación de una cuota clásica de género.

GRÁFICO NO. 5

SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA CUOTA DE UN TERCIO SEGÚN MAGNITUD DEL DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base a Johnson 2005 y datos de Corte Electoral.

resultó electa ninguna mujer en la elección de 2004, y la variación sería nula, en los distritos pequeños de la Cámara de Representantes (en total 17). Esto demuestra por lo tanto, el efecto nulo de una cuota de género clásica en circunscripciones con competencia de tipo mayoritaria uninominal.

Por otro lado, y como se aprecia en el gráfico, en las circunscripciones grandes el porcentaje de mujeres, una vez aplicada la cuota, sería algo inferior al nivel de ésta (30%). En esto, deben considerarse el número de partidos representados, pero sobre todo, en el caso uruguayo, las distorsiones que generarían para la aplicación de la cuota, las múltiples listas que compiten entre sí al interior de los partidos.<sup>31</sup>

Como forma de observar el efecto de la competición entre listas, la Tabla no. 1 muestra una simulación de la aplicación de la cuota de un tercio para algunas Juntas Departamentales. Para ello, el cuadro compara pares de departamentos, que en las elecciones de 2005 obtuvieron iguales tasas de mujeres electas, pero tuvieron distintos número de listas que obtuvieron representación en las JD. Como se observa en la tabla, si se controla de esta

31. Si se considera el Parlamento en su conjunto (ambas Cámaras), el porcentaje de mujeres electas hubiera subido de 11% a 18.5%, lo que hubiera implicado una suba de más de 7 puntos porcentuales. Véase, Johnson 2005:89.

TABLA NO. 1

SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA CUOTA DE UN TERCIO SEGÚN NIVELES DE FRACCIONALIZACIÓN PARTIDARIA. (JD, 2005)

Departamento	Listas rep.	Sin cuota		Con cuota tercio		Aumento	
		Mujeres	%	Mujeres	%	Mujeres	%
Salto	13	1	3.2	7	22.6	+6	+19.4
Colonia	17	1	3.2	5	16.2	+4	+13.0
Rivera	14	3	9.7	7	22.6	+4	+12.9
Soriano	16	3	9.7	6	19.4	+3	+9.7
Cerro Largo	11	7	22.6	9	29.0	+2	+6.4
Montevideo	12	7	22.6	8	25.8	+1	+3.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Corte Electoral.

forma, el efecto de la cuota es mayor cuanto menor es el número de listas que obtienen representación. Así por ejemplo, mientras en Salto la presencia de mujeres en la JD aumentaría más de 19 puntos porcentuales, en Colonia, aumentaría sólo 13 como consecuencia de una mayor fraccionalización partidaria medida por el número de listas que alcanzan representación.

Por otro lado, como también puede observarse, tanto en el Gráfico no. 5 como en la Tabla no. 1, en la medida en que se parte de un umbral mayor de mujeres en determinado órgano, el aumento que produce la cuota es menor.

Respecto a la aplicación de un mecanismo de cuota más fuerte como el que se aplica en la Argentina luego de la reglamentación de la Ley de Cupos por el decreto 451 de mayo de 2005, se debe señalar, que una medida análoga en las elecciones uruguayas de 2004 no hubieran alterado la tasa de mujeres electas en distritos pequeños. En este sentido, la reglamentación argentina establece que cuando se renueven uno o dos cargos, en uno de los dos primeros lugares de las listas debe figurar una mujer. Suponiendo nuevamente que los partidos aplicarán un criterio minimalista (colocarán una mujer en el segundo lugar en el caso de que la lista ya no tuviera a una mujer en el primer lugar) esto no hubiera producido efectos en Uruguay, pues en virtud del DVS, en los distritos pequeños ninguna lista ganó más de un escaño.<sup>32</sup>

32. Incluso en Paysandú y en Maldonado en donde el Partido Nacional y el Frente Amplio respectivamente, ganaron dos bancas, ambas correspondieron a listas de candidatos diferentes dentro de cada partido.

## Consideraciones finales

Este trabajo ha intentado mostrar cómo las reglas de juego de un sistema político y la adecuación de los actores a ellas, generan comportamientos estratégicos que tienen consecuencias sobre la composición social de los cargos de decisión política, en este caso sobre la presencia de mujeres en ellos.

En Uruguay, las variables “políticas” parecen cumplir un rol fundamental en la configuración de las tasas de presencia de mujeres en cargos de representación, en comparación con el resto de las variables que influyen sobre este fenómeno.

En este sentido, el caso uruguayo desafía el postulado que afirmar que los sistemas proporcionales favorecen la inclusión de mujeres –y en general la diversidad social- en órganos de representación. Si bien, a nivel comparado existe abundante evidencia empírica a este respecto, los análisis específicos exigen considerar las lógicas que operan en las ingenierías institucionales de cada caso.

Es necesario aclarar, por otro lado, que la magra performance uruguaya, en el contexto latinoamericano, en relación a la presencia de mujeres en el Parlamento, obedece, en gran parte, a la no implementación por el sistema político uruguayo de medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género que aplican la mayoría de los países latinoamericanos.

No obstante, el rendimiento de medidas de este tipo, también está afectado por las características que asume el sistema electoral y la competencia política. A pesar de esto, el aumento de más de siete puntos porcentuales en la tasa de presencia femenina en el Parlamento que hubiera significado la aplicación de una cuota clásica de género en las listas de los partidos en las últimas elecciones, no sería para nada despreciable en una democracia en donde las mujeres han estado prácticamente excluidas de los lugares de decisión.

Por lo tanto, si gran parte del problema obedece a causas “políticas”, las soluciones en el corto plazo también lo son. Cuáles serán sus efectos concretos, y cuáles las señales que el sistema político uruguayo da para solucionar este problema, serán elementos a observar en el futuro próximo.

## REFERENCIAS

- BUQUET, Daniel. 2000. "Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno". *La "Segunda" Transición en el Uruguay*, coordinado por J. LANZARO. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- CARDARELLO, Salvador. 1999. "¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efectos de la Eliminación de la Acumulación por Sublemas a Diputados 1984-1994". Documento de trabajo no. 17. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2000. "Cultural Barriers to Women's Leadership: A Worldwide Comparison". *International Political Science Association World Congress*, Quebec City, August 2000.
- INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2003. *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INGLEHART, Ronald, Pippa NORRIS y Christian WELZEL. 2002. "Gender Equality and Democracy". *Comparative Sociology*, 1 (3-4), pp. 321-345.
- HUNT, Mala. 2002. "Mujeres y Poder Político en Latinoamérica". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por International IDEA, pp. 19-43.
- HUNT, Mala y Mark P. JONES. 2000. "Cuotas y Elección de Mujeres en América Latina". *Seminario del BID/PROLID Liderazgo de la Mujer: teoría y práctica*, Cancún, México, Agosto 2000.
- JOHNSON, Niki. 2001. "¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, pp. 69-97.
- JOHNSON, Niki. 2005. *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.
- MATLAND, Richard. 2004a. "El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres". *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA.
- MATLAND, Richard. 2004b. "El proceso de selección de candidatos y su impacto en la participación política de la mujer: experiencias interna-

- cionales”. *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA.
- MOREIRA**, Constanza. 2001. “¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000)”. *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, editado por S. MALLO y M. SERNA. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NOHLEN**, Dieter. 1995. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- NORRIS**, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORRIS**, Pippa, Joni **LOVENDUSKI** y Rosie **CAMPBELL**. 2004. *Gender and Political Participation*. Electoral Commission. Research Report: Reino Unido, Abril 2004.
- NORRIS**, Pippa. 2006. “The Impact of the Electoral Reform on Women’s Representation”. *Acta Política 2006*. Palgrave-Macmillan.
- NORRIS**, Pippa. 1997. “Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada”. *Mujeres en Política*, coordinado por E. URIARTE y A. ELIZONDO. Barcelona: Ariel.
- PÉREZ**, Verónica. 2006. “52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, pp. 57-81.
- SARTORI**, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 2005.
- URIARTE**, Edurne. 1997. “Las Mujeres en las Élités Políticas”. *Mujeres en Política*, coordinado por E. URIARTE y A. ELIZONDO. Barcelona: Ariel.
- VAIRO**, Daniela. 2006. “El efecto de la magnitud de la circunscripción: mujeres nominadas en el primer lugar y representación parlamentaria”. Inédito.

#### MATERIAL LEGISLATIVO

Decreto no. 451/2005 (Argentina).

#### OTRAS FUENTES

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**. 2006. *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Disponible en: <<http://www.undp.org.uy/>>, consultado: 01/08/2007.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. 2007. “Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos”. Disponible en: <<http://www.ipu.org/>>, consultado: 31/09/2007.

VERÓNICA PÉREZ es candidata a Magíster en Ciencia Política y licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Actualmente es ayudante de investigación en el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR) y consultora independiente en temas de género para distintas instituciones, entre las que se destacan el Instituto Nacional de la Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.