

URUGUAY: REGLAS DÉBILES, BAJO COMPROMISO PARTIDISTA Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Mariana Huesca y Karolina Gilas

I. INTRODUCCIÓN

Desde la transición democrática de 1985, Uruguay se ha caracterizado por ser un país con instituciones democráticas sólidas y por mantenerse entre los primeros lugares en cuanto a calidad de la democracia y estabilidad política. Resulta notable el esfuerzo que ha hecho el Estado uruguayo por incrementar el reconocimiento y avance efectivo de los derechos humanos de las mujeres. Este compromiso se ha reflejado en materia laboral, derechos sexuales y reproductivos, violencia doméstica y de género, matrimonio igualitario y de distribución de las cargas de cuidados. Sin embargo, el análisis de la representación política descriptiva de las mujeres, su acceso a puestos de poder y toma de decisiones públicas, evidencian una brecha que dista de la representación igualitaria.

Las condiciones de representación descriptiva legislativa de las mujeres uruguayas fueron del 21.2% en 2020 (CEPAL, 2022), para la Cámara Baja, frente al promedio regional de 33.6%, posicionando a Uruguay como uno de los países con representación de nivel medio de las mujeres en las instituciones políticas de América Latina. En el periodo de 1990-1995 había 6 mujeres legisladoras (6.06%), mientras que en el actual periodo, de 2020-2025, hay 22 diputadas (22.22%). Este incremento en la representación femenina en la Cámara Baja da cuenta de los avances, pero también de los retos que aún quedan pendientes, pues el país sigue sin alcanzar el promedio regional de 30%

de participación de las mujeres en los escaños. En la Cámara de Senadores la situación es similar, pues, a pesar de lograr un incremento en 23.3% –al pasar de 2 senadoras (6.7%) en 1995 a 9 (30%) en 2020– la integración de la Cámara Alta sigue dominada por los varones y muy lejos de alcanzar un horizonte paritario.

Si bien Uruguay ha sido uno de los países pioneros de América Latina en establecer la igualdad política de las mujeres para votar y ser votadas sin restricciones desde 1932, su representación política ha sido históricamente baja. El incremento, a partir de la incorporación de la Ley de Cuotas en 2009, la cual limitaba su aplicación a las elecciones internas de 2009, elecciones nacionales y departamentales de 2014 y 2015, no fue sustancial. Sin embargo, resultó ser suficiente para impulsar las reformas a la ley electoral en 2014 y fortalecer las reglas que crean mejores condiciones para el acceso de las mujeres al poder.

Aun así, el impulso por parte de las legisladoras que conformaban la Bancada Bicameral Femenina para incrementar su representación política se ha visto limitado por las reglas y la actuación de los partidos políticos (Pérez, 2011, 2017). En particular, resultan perjudiciales para el éxito electoral de las mujeres la aplicación minimalista de la Ley de Cuotas (postulación de un número mínimo de mujeres y su ubicación en los lugares menos competitivos) (Johnson y Pérez, 2010); la inscripción simultánea de mujeres en la lista de senadores y senadoras, así como de diputados y diputadas, y las presiones para lograr las renunciaciones de mujeres electas cuyos suplentes fueran hombres (Consejo Nacional de Género, 2018).¹

La ratificación de diversos instrumentos internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por decreto en 1979 (Ley N° 15.164), la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada en 1985 (Ley N° 15.737) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará, aprobada en 1996 (Ley N° 16.735), aportaron sistemáticamente en el proceso de incorporación de leyes para el fortalecimiento de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la adopción de estos instrumentos no ha llevado al establecimiento de la paridad

1 Este último mecanismo asemeja al fenómeno denominado como las *Juanitas* en México, el cual sucede cuando las candidatas electas piden licencia para separarse del cargo o renunciar y dejar que el candidato suplente ocupe su lugar, violando el sistema de cuotas de género en el sistema de representación política (Barquet Montané, 2012).

o una cuota de género fuerte que permitiera un avance significativo en la representación descriptiva de las mujeres.

¿Existen elementos que condicionan el alcance de la ley de cuotas sin ser obligatoriamente válvulas de escape? ¿Cuáles son los obstáculos estructurales a los que se enfrenta la aplicación de la ley de cuotas para que las mujeres accedan a candidaturas competitivas? Este capítulo analiza la evolución y la fortaleza del régimen electoral de género en Uruguay para brindar un panorama de la aplicación de la ley de cuotas y su impacto sobre la representación política de las mujeres. El análisis se centra en evidenciar los obstáculos que debilitan la aplicación de las cuotas y, a partir de su identificación, propone algunas estrategias de mejora del marco normativo vigente.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: LA DEBILIDAD DE LAS REGLAS Y LAS RESISTENCIAS ANTE LAS REFORMAS

Uruguay es un caso interesante de estudio de la representación política de las mujeres. A pesar de ser pionero en el reconocimiento del sufragio femenino, el país se sumó muy tarde a la implementación de las medidas de acción afirmativa como mecanismo encaminado a lograr una mayor representación descriptiva femenina. La adopción de la Ley de Cuotas llegó apenas en 2009 –16 años más tarde que en Argentina–, 67 años después de la elección de las primeras diputadas. El aparente compromiso inicial con el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres no se vio traducido en un esfuerzo estatal sostenido para mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a la Asamblea General Legislativa. Las cuotas llegaron tarde, llegaron limitadas y poco efectivas.

En 1938, las mujeres votaron por primera vez en Uruguay, y desde 1942 han resultado electas en el Poder Legislativo. Al menos una mujer más se sumaba en cada elección, hasta que se dio la ruptura democrática y se instauró la dictadura en 1973. La representación más alta en el periodo democrático se dio en 1942, con cuatro mujeres electas (3.1%). Sin embargo, durante esta época se dieron importantes avances en el reconocimiento de los derechos laborales y civiles de las mujeres, incluyendo la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer, que “consagró la igualdad de capacidades civiles de hombres y mujeres” (Pousadela, 2016: 73).

Durante la vigencia del régimen autoritario y la continua lucha por la recuperación democrática (entre 1973 y 1984), el movimiento feminista y de mujeres en Uruguay fue una de las fuerzas sociales que más participó activamente en la resistencia. Como en otros países de la región, fueron las mujeres quienes desafiaron al régimen, evidenciando su incapacidad de asegurar el bienestar social, y su naturaleza represiva, denunciando las violaciones a los derechos humanos y exigiendo las investigaciones relativas a las personas desaparecidas (Pousadela, 2016; Barreiro y Cruz, 1988).

Sin embargo, el retorno de la democracia no implicó, al menos no inmediatamente, el regreso de las mujeres a la política institucional. En las elecciones democráticas de 1984 las mujeres no alcanzaron escaños y ninguna ocupó puestos de representación política hasta 1990 (Pousadela, 2016). La notable disminución de la presencia de mujeres en las cámaras aun después de la vuelta a la democracia en 1985, ocasionó insatisfacción a las mujeres políticas, activistas y feministas uruguayas, quienes comenzaron a articularse para lograr participar en la Concertación Nacional Programática,² después de que su solicitud para participar había sido negada por sus respectivos partidos políticos (Pérez, 2015). La importancia de la participación en este espacio, cuyo objetivo fue garantizar la transición a la democracia con una plataforma mínima de consenso que para el nuevo gobierno fue sustancial, ya que uno de los documentos resultantes “Mujeres y participación” abordó la subrepresentación de las mujeres en el ámbito de toma de decisiones y formó una agenda en común entre las mujeres políticas con la firme convicción de que “Si la mujer no está, la democracia no va” (Johnson *et al.*, 2011).

Asimismo, desde 1992 empezaron a surgir los espacios de colaboración entre las mujeres políticas, como la Red de Mujeres Políticas que realizó el Primer Encuentro Nacional de Mujeres en Cargos Políticos, o el Espacio Feminista, que buscaba aportar a las transformaciones sociales del trabajo, derechos reproductivos, violencia contra la mujer y reforma del Estado y políticas públicas (Pousadela, 2016). Más tarde, durante la Legislatura 2000-2005, se conformó la Bancada Bicameral Femenina, compuesta por parlamentarias de diferentes partidos, unidas por el objetivo de impulsar la igualdad de género

2 La Concertación Nacional Programática fue un espacio de diálogo y negociación entre los partidos políticos (Partido Colorado, Partido Nacional, Frente Amplio y Unión Cívica) y organizaciones sociales y empresariales, con el objetivo de lograr acuerdos económicos y sociales para consolidar el proceso de transición hacia la democracia. La Concertación actuó entre septiembre de 1984 y febrero de 1985 (Biblioteca del Poder Legislativo, 2021).

y trabajar conjuntamente por la promoción de una agenda legislativa con enfoque de género. Una de las acciones que surgieron a partir de su conformación fue la creación de la Comisión Especial de Género y Equidad en la Cámara Baja.

El rol activo de las mujeres en el espacio público se tradujo también en la presentación de las propuestas encaminadas a mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a los cargos públicos. En 1988, Alba Cassina –diputada suplente del Partido Colorado e integrante de la Comisión Nacional de Mujeres– presentó el primer Proyecto de Ley, que proponía un límite máximo del 75% de candidaturas ocupadas por personas del mismo género. Esta primera propuesta fue archivada sin siquiera discutirse. Poco más tarde, en 1992, dos legisladoras presentaron un proyecto de reforma de regulación al funcionamiento de los partidos políticos, esta vez en términos mucho más generales e inclusive sin mencionar la cuota, el cual nuevamente fue archivado. Un tercer proyecto, presentado por la Red de Mujeres Políticas en 1996, tampoco logró la aprobación de las mayorías parlamentarias (Gerónimo *et al.*, 2020: 71).

Los partidos políticos de Uruguay tampoco han mostrado un compromiso con la participación política de las mujeres. Los institutos políticos no han adoptado cuotas voluntarias y tampoco han introducido de manera amplia en sus normas internas las reglas o principios de igualdad o paridad de género. Solamente el Frente Amplio adoptó una cuota de género en 1993³ y la utiliza sistemáticamente hasta el presente. Más recientemente, en 2019, el Partido Socialista definió la primera composición paritaria en las listas de candidaturas⁴ (ONU Mujeres, 2021). Asimismo, “salvo por el Partido Nacional, los partidos políticos uruguayos no incluyen en sus declaraciones de principios el de igualdad de género y no discriminación por sexo, y solo el Partido Independiente menciona este principio de modo general” (Pérez, 2021: 39).⁵

3 Sección VIII, literal a) del Estatuto del Frente Amplio: Las hojas de votación referidas en el artículo 80° del presente Estatuto estarán sujetas a la condición siguiente: Cada tres candidatos deberán estar representados los dos géneros. Cualquiera hubiere sido el sistema de suplentes adoptado (suplentes respectivos u orden preferencial) la disposición antes referida deberá cumplirse en la ordenación de candidatos titulares, por un lado, y en la de suplentes, por otro.

4 Art. 69 del Estatuto del Partido Socialista: (paridad de género) Las listas tanto para cargos electivos como para su presentación electoral en nivel nacional, departamental y municipal deberán ser paritarias en su conformación, conteniendo en cada dupla una compañera y un compañero. En la nómina finalmente proclamada deberá garantizarse la presencia de ambos géneros en cada terna y de dos compañeros y dos compañeras en cada tramo de cuatro candidatos, garantizando así la equidad de género con la menor distorsión posible en la representación de las listas.

5 La Declaración de Principios del Partido Nacional señala: “Cada miembro de la comunidad nacional, independientemente de su origen étnico, género o credo, debe tener acceso a una vida

Ya a inicios del siglo XXI, en 2003, la Bancada Bicameral Femenina presentó un nuevo proyecto de ley de cuotas, que proponía un límite máximo del 75% de candidaturas de un mismo género. Si bien esta propuesta no fue aprobada, fue la primera en contar con el aval unánime de la Comisión Especial de Género y Equidad y haber sido discutida por el Pleno de la Cámara de Diputados. También fue un antecedente fundamental para la adopción de las cuotas por el Congreso.

Finalmente, en 2009 se aprobó la Ley de Cuotas N° 18.476 como un mecanismo provisional para promover la participación de las mujeres únicamente en las elecciones internas de 2009 y en las legislativas nacionales y subnacionales de 2014 y 2015. Esta ley, impulsada nuevamente por la Bancada Bicameral Femenina, estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidaturas (titulares y suplentes) en las listas presentadas para las elecciones internas, y en todo proceso electoral de los distintos partidos políticos en los que eligen sus autoridades partidarias. Con la aplicación de la Ley de Cuotas en 2009, el porcentaje de mujeres en el Congreso pasó de 14.7 a 19.2% en 2014.

En 2017, el Congreso volvió a debatir acerca de las cuotas y modificó la Ley N° 19.555 vigente, estableciendo la participación equitativa de ambos sexos en la integración de electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos, esta vez sin límite de tiempo. Así, la Ley N° 19.555, en conjunto con la Ley 18.476 de 2009, son el referente vigente del régimen electoral de género uruguayo. Ambas leyes impulsan la participación de las mujeres al establecer

digna, acorde a sus valores y creencias, en un contexto de respeto mutuo y adecuación a la norma de derecho [...]. Se impulsará la erradicación de los vestigios de desigualdad de género que persistan en los diferentes ámbitos, especialmente el laboral; asimismo se promoverán acciones que contribuyan a desarrollar la equidad en todos los espacios, así como implementar proyectos destinados a quienes se encuentran en condiciones desfavorables” (Declaración de Principios del Partido Nacional). A su vez, la Declaración de Principios del Partido Independiente señala: “Nosotros los INDEPENDIENTES, declaramos nuestra adhesión irrestricta a la democracia. En ese sentido, reconocemos en ella no solamente un tipo de estado y una forma de gobierno sustentada en la voluntad del pueblo soberano y ejercida por sus representantes en los límites de los derechos humanos, sino un complejo de normas de convivencia y organización en todos los niveles de la sociedad dirigidos a plasmar el derecho de participación y deliberación de los orientales en aquellas decisiones que directa o indirectamente les atañen. A partir de esa asunción que conlleva la obligación del Estado de brindar a sus ciudadanos las mayores posibilidades para adoptar sus decisiones tanto en el plano individual como colectivo, declaramos nuestro rechazo a toda forma de exclusión y marginación, especialmente aquellas que basadas en las diferencias económicas, sociales, culturales o de género coarten su participación plena e igualitaria” (Declaración de Principios del Partido Independiente).

un piso mínimo, con el objetivo de una participación más equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo, de las Intendencias, de las Juntas Departamentales, de los Municipios, de las Juntas Electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos, y se aplican en elecciones internas, elecciones nacionales, departamentales y municipales.

La adopción de la permanencia de las cuotas se dio en el contexto de un debate más amplio, surgido a partir de la presentación del Proyecto de Participación Política Paritaria de Hombres y Mujeres, presentado en la Cámara de Senadores en junio de 2016 por integrantes del Frente Amplio. Una propuesta tan ambiciosa no logró el apoyo requerido, aunque dio pie al fortalecimiento de las cuotas. Por el contrario, la idea de la paridad fue criticada por cuestionar la capacidad, idoneidad y aptitud para que las mujeres ocupen cargos de toma de decisiones por sí mismas y por invisibilizar los obstáculos que encuentran las mujeres al buscar posicionarse como candidatas a cargos legislativos (Muñoz, 2019). La poca representación política de las mujeres y la necesidad de una mayoría de dos tercios en ambas cámaras para aprobar una ley de cuotas han obstaculizado la aprobación de las modificaciones constitucionales necesarias para la introducción del principio de la paridad de género para incrementar la representación política de las mujeres y construir un sistema político más cercano a la democracia paritaria.

Pérez señala que, durante dos décadas, los proyectos presentados por las mujeres en relación con las cuotas solo recibían apoyo discursivo por parte de la mayoría parlamentaria, pues los parlamentarios varones consideraban que era bueno promover la participación política de las mujeres, pero que integrar cuotas iba en contra del principio de sufragio universal e inclusive constituía hasta una forma de discriminación (Pérez, 2006). El constante rechazo a los proyectos que proponían la incorporación de mecanismos para la promoción de la participación de las mujeres en las candidaturas evidencia los patrones culturales de la sociedad y élite política uruguaya (Pérez, 2006), que asigna ciertos roles de acuerdo al género dentro de la sociedad y atribuye mucha más importancia a que las mujeres se desarrollen en el ámbito del hogar y como madres, que a su participación en la esfera política. Estas actitudes persisten y dificultan el fortalecimiento de las medidas afirmativas y, en consecuencia, el avance de la igualdad de género en Uruguay.

Recientemente, en marzo de 2021, en la Cámara de Senadores fue presentado el proyecto de ley de Participación Política Paritaria de Personas de Ambos Sexos en la Integración de los Órganos Electivos Nacionales, Departamentales,

Municipales, de Dirección de los Partidos Políticos y en el Parlamento del Mercosur (Carpeta 408/2021), y una propuesta similar fue presentada también en la Cámara de Representantes. Estas dos propuestas pretenden establecer el principio de la paridad en la postulación e integración de los órganos del Estado y de los partidos políticos, abriendo de nueva cuenta el debate acerca de la participación y representación política de las mujeres.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género uruguayo fue introducido tarde y con alcances limitados. Asimismo, ha sido muy estable, reflejando las dificultades que enfrentan las mujeres para promover los acuerdos acerca de las medidas que pudieran mejorar su acceso a los cargos políticos. La baja presencia femenina en el Congreso y la falta de compromiso de los partidos políticos con la igualdad de género explican la estabilidad del régimen que, a pesar de la presentación de propuestas de reforma, fue modificado solo una vez, para aprobar la permanencia de las cuotas. De esta manera, la valoración de la fortaleza del régimen electoral de género en Uruguay ha sido baja, con un valor de 2.5 (tabla I).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia es el tamaño de la cuota o del principio que se refiere al porcentaje de personas de un sexo que exige el Estado para el registro de candidaturas. En el caso de Uruguay, la Ley de Cuotas establece que se deben incluir en las listas o nóminas correspondientes personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos. En otras palabras, el tamaño de la cuota uruguayo es de 33%.⁶

La cuota no es limitativa de la participación femenina, es decir, que el 33% de los espacios en las listas que debe ser destinado a un género distinto es un

6 Artículo 2 de la Ley de Cuotas 19.555: "A los efectos establecidos en el artículo anterior y para las elecciones que se convoquen conforme a lo establecido en las Disposiciones Transitorias literales W) y Z) de la Constitución de la República, y en toda elección de primer grado que se celebre para la integración de las autoridades nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, se deben incluir, en las listas o nóminas correspondientes, personas de ambos sexos, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista o nómina presentada. La presente disposición también regirá para las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria".

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

piso mínimo, más no un techo. Sin embargo, los partidos políticos han optado, de manera reiterada, por la aplicación minimalista de la cuota, colocando siempre en sus listas un mayor número de varones que de mujeres (Pérez, 2015: 8). Conforme a lo establecido en la ley se puede aplicar la cuota con seis combinaciones posibles, de tal manera que, de estas, tres se pueden considerar “minimalistas” (Pérez, 2015: 8).

Tabla I
Aplicaciones de la cuota

	Combinaciones			Aplicación de la cuota
1	Hombre	Hombre	Mujer	Minimalista de número y posición
2	Hombre	Mujer	Hombre	Minimalista de número
3	Mujer	Hombre	Hombre	Minimalista de número
4	Hombre	Mujer	Mujer	No minimalista
5	Mujer	Mujer	Hombre	No minimalista
6	Mujer	Hombre	Mujer	No minimalista

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

El mandato de posición hace referencia a las reglas que exijan colocar a las mujeres en los lugares de las listas que tengan posibilidades reales de ganar la elección. La ley establece un mandato de posición débil, pues obliga a los partidos a incluir las candidaturas de ambos géneros en las ternas, de las cuales se componen las listas de candidaturas. Esta regla implica que los partidos deben colocar a, por lo menos, una mujer dentro de cada tres lugares en la lista.

Originalmente, en la Ley 18.764 se establecía que los partidos deberían cumplir con la cuota en toda la lista o dentro de los primeros 15 lugares de la misma,⁷ garantizando así, por lo menos, cinco candidaturas femeninas.

7 Artículo 2, inciso segundo, de la Ley de Cuotas 18.476: “A su vez, y para las elecciones nacionales y departamentales que se indican en el artículo 5º, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a las Juntas Locales Autónomas de carácter electivo y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la misma. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias Municipales”.

Tomando en cuenta que la mayoría de los distritos electorales en Uruguay son pequeños (el segundo distrito más grande, Canelones, tiene precisamente 15 escaños; el resto tiene entre dos y cuatro diputaciones), esta regla excluía de la aplicación de la cuota al distrito de Montevideo (el más grande, con 41 escaños) y las elecciones al Senado, realizadas en un solo distrito nacional de 30 escaños. La reforma de 2017 eliminó estas excepciones, señalando que la cuota debe aplicarse en la totalidad de las listas.⁸

La ley prevé que, en el caso de los distritos binominales, la cuota se eleve al 50%, obligando a los partidos a postular una candidatura de cada género.⁹ En cualquier caso, tomando en cuenta el tamaño promedio de los distritos electorales en Uruguay (de dos a cuatro escaños), así como el esquema de competencia pluripartidista y la fórmula de representación proporcional que se aplica a nivel distrital y que en los distritos más pequeños los partidos no suelen obtener más de un escaño, la postulación de las mujeres en el segundo o tercer lugar de la lista hace prácticamente inviable su éxito electoral (Artiga, 2012: 20).

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La fórmula de la candidatura se refiere a la integración de las listas de titulares y suplencias. En este caso se considera “fórmula completa” cuando a una candidata titular le corresponde una suplencia del mismo género. En Uruguay, al presentar una lista, se pueden registrar hasta tres suplencias por cada titular. Además, los partidos políticos pueden elegir entre cuatro distintos sistemas de asignación de las suplencias,¹⁰ creando con ello un sistema complejo y que, en los usos acostumbrados, perjudica el acceso de las mujeres a los cargos.

8 Artículo 2, inciso segundo, de la Ley de Cuotas 19.555: “A su vez, y para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, cada lista de candidatos a la Cámara de Senadores, a la Cámara de Representantes, a las Juntas Departamentales, a los Municipios y a las Juntas Electorales deberá incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes en el total de la lista presentada. El mismo criterio se aplicará a cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias”.

9 Artículo 2, inciso tercero, de la Ley de Cuotas 18.476: “En el caso de los departamentos para los cuales la adjudicación de bancas previa a la elección, efectuada por la Corte Electoral, determine que el número de Representantes Nacionales a elegir por el respectivo departamento sea de dos, los candidatos titulares tendrán que ser de diferente sexo, manteniéndose para los candidatos suplentes de los mismos el régimen general de ternas de la presente ley”.

10 El artículo 12 de la Ley de Elecciones 7812 especifica cuatro tipos de suplencias: 1) preferencial: las personas suplentes son las que siguen a la última persona titular electa, en el mismo orden en que figuran en la lista; 2) ordinal: se registran por separado las listas de titulares y suplentes, en caso de convocar a las personas suplentes, se sigue el orden establecido en la lista; 3) respectivo: cada candidatura a titular tiene sus respectivos suplentes, hasta un máximo de tres cada una, las personas suplentes solamente sustituyen a la candidatura titular correspondiente; y 4) mixto: en

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

En este esquema, a pesar de la aplicación de la cuota en el registro de las candidaturas suplentes, no se garantiza que las mujeres sean efectivamente designadas o convocadas para asumir los cargos en el caso de la ausencia de las personas titulares. La flexibilidad del sistema de suplencias permite a los partidos evadir el cumplimiento de la cuota, debilitando sus alcances y las posibilidades de éxito electoral de las mujeres (Johnson, 2015; Pérez, 2015).

III.4. LAS SANCIONES

En ambas leyes que se han aprobado en el régimen electoral de género uruguayo, la sanción es muy clara y establece que las Juntas Electorales controlarán el cumplimiento de la ley y negarán el registro de las hojas de votación que no cumplan con las disposiciones contenidas.¹¹ Las listas presentadas se publican y pueden ser impugnadas dentro de las 48 horas de su comunicación. Las juntas electorales y la Corte Electoral, en su caso, publicarán dentro de las 24 horas posteriores a su presentación la composición y características de las hojas de votación que se fueran presentando y las exhibirán a los delegados partidarios que las soliciten. La oposición al registro podrá presentarse dentro de los dos días siguientes a su publicación (Artículo 10, Ley N° 17.113).

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Las válvulas de escape son mecanismos que permiten a los partidos políticos evadir el cumplimiento de lo que sostiene el régimen electoral de género sin infringir las normas. En este sentido, en Uruguay se aplica en todo momento la Ley de Cuotas. Sin embargo, existen áreas grises como la fragmentación de listas y la falta de un estatuto que establezca una fórmula completa (candidaturas y suplencias), que influyen negativamente en la representación política de las mujeres y que, en práctica, funcionan como una especie de válvulas de escape.

los casos de vacancia definitiva del o la titular el cargo no lo asume la o el suplente respectivo, sino el candidato o candidata siguiente no electo/a de la lista de titulares.

11 Artículo 3 de la Ley de Cuotas 18.476: “Las Juntas Electorales controlarán el cumplimiento de la presente ley, en lo que refiere a las listas a órganos que se eligen en circunscripción departamental, y negarán el registro de las hojas de votación que no cumplan con las disposiciones contenidas en los artículos precedentes. La Corte Electoral efectuará el contralor de las listas que intervienen en circunscripción nacional y comunicará a las Juntas Electorales el resultado del mismo. Las Juntas Electorales publicarán las hojas de votación (artículo 16 de la Ley N° 7.812, de 16 de enero de 1925, en la redacción dada por el artículo 10 de la Ley N° 17.113, de 9 de junio de 1999), dando noticia –en las elecciones que corresponda– de la calificación efectuada por la Corte Electoral respecto a las listas que intervienen en circunscripción nacional”.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla II
 Régimen electoral de género en Uruguay

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Uruguay I	2009 Ley N° 18.476*	Intermedio	33%	Débil	5/15	Fuerte	Prohibición	Restringido	Ausente
IDEG= 3		0.5		0.5		1		0	1
Uruguay II	2017 Ley 19.555	Intermedio	33%	Débil	1/3	Fuerte	Prohibición	Restringido	Ausente
IDEG= 3		0.5		0.5		1		0	1

*Se aplica en 2014 para cargos nacionales y en 2015 para cargos subnacionales.
 Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

El Poder Legislativo es bicameral y se compone de una Cámara de Senadores de 31 miembros (30 electos directamente y el vicepresidente de la República) y una Cámara de Representantes integrada por 99 diputaciones. El tamaño de las cámaras y las reglas electorales en Uruguay son muy estables, pues la Constitución exige la mayoría calificada (de dos terceras partes de cada una de las cámaras) para la realización de cualquier reforma electoral.

Los distritos electorales se determinan en función de factores de orden histórico y administrativo: coinciden con los 19 departamentos en que se divide el territorio de la República. El número de escaños que corresponde a cada distrito se determina de manera proporcional al número de electores habilitados para votar en ella, añadiendo el correctivo de que ningún departamento puede tener menos de dos escaños, según la Constitución (Urruty, 1998). En general, el tamaño de los distritos electorales de Uruguay para las elecciones legislativas es pequeño, pues la mayoría tiene entre dos y cuatro escaños. El único distrito grande en la Cámara de Representantes es Montevideo (41 escaños), seguida por Canelones (15 escaños). El Senado se elige en una sola circunscripción nacional.

La postulación de las candidaturas está reservada exclusivamente para los partidos políticos y sus coaliciones (no existe la figura de candidaturas independientes). Los partidos pueden registrar las listas de candidaturas de un tamaño correspondiente al número de escaños disponibles en cada distrito. Asimismo, deben registrar a las candidaturas suplentes, máximo tres por cada escaño disponible.

Una particularidad importante del sistema electoral uruguayo es que la ciudadanía debe votar por las candidaturas “en conjunto”, es decir, que no se puede votar por diferentes partidos en cada cargo. Conforme al artículo 77 de la Constitución: “Las listas de candidatos para ambas cámaras y para el Presidente y Vicepresidente de la República deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político”. Con base en este esquema, los partidos o coaliciones de partidos que registran las listas de candidaturas (lemas) pueden presentar varias listas de candidaturas (sublemas) en las elecciones legislativas. En el momento de votar, las y los electores deciden qué partido (lema) apoyar y también pueden elegir un sublema de su preferencia, con el esquema de doble voto (por lema y por lista), lo que implica que se dé una importante competencia entre las listas de un mismo partido o coalición.

Ambas cámaras se eligen bajo el principio de representación proporcional. La asignación de los escaños para ambas se realiza mediante el método d'Hondt (método de divisores mayores). Sin embargo, en el caso de la Cámara de Representantes se realiza una modificación: primero se adjudica un número de escaños por una cuota (votos totales emitidos entre el número total de escaños, 99) y luego se continúa con la aplicación de la fórmula (el resultado final es el mismo). La distribución para la Cámara de Representantes se realiza, en un primer momento, a nivel nacional, determinando el número de escaños que obtiene cada partido en función del total de los votos que hubieran obtenido. Posteriormente, se determina a qué distritos pertenecen los escaños asignados, también en función de la fortaleza electoral de las fuerzas políticas (Bottinelli, 1991).

Tabla III
 Sistema electoral legislativo de Uruguay

1. Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas	
Exigencia de ciudadanía	Nacionalidad uruguaya natural o legal con 7 años de ejercicio para senadurías y 5 para representantes
Edad	30 años para senadurías y 25 para representantes
Relación con los partidos	Postulación exclusivamente a través de los partidos políticos
Mandato	Representantes: cinco años. Senadores: seis años
Renovación del mandato	Reelección inmediata e indefinida
Elecciones	Concurrentes
2. Sistema electoral: Cámara de Representantes	
Tamaño de la Cámara Baja	99
Principio de representación	Representación proporcional
Distrito	19 distritos de tamaño variable, proporcional a la población (Montevideo: 41, Canelones: 15; en el resto, de 2 a 4)
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Fórmula D'Hondt modificada
Umbral	No hay

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

3. Sistema electoral: Cámara de Senadores	
Tamaño de la Cámara Alta	30 miembros + el vicepresidente de la República
Principio de representación	Representación proporcional
Distrito	Una circunscripción nacional
Estructura del voto	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Fórmula D'Hondt
Umbral	No hay

Fuente: Elaboración propia con base en la normativa electoral.

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La debilidad del régimen electoral de género se refleja en la baja representación legislativa de las mujeres. Si bien se observa un incremento en el número de mujeres parlamentarias (representantes y senadoras) a lo largo de los últimos 35 años, los resultados están muy lejos de ser satisfactorios. La representación femenina en Uruguay no solo dista del horizonte paritario establecido por los compromisos internacionales, sino incluso por debajo del promedio regional del 30% que la literatura considera como una “masa crítica” necesaria para que las mujeres logren un impacto significativo en los procesos de toma de decisiones (Kanter, 1977).

Como ha sucedido en otros países (Gilas y Palestina, 2021), la llegada de la democracia no tuvo un impacto numérico positivo sobre la representación política de las mujeres. En la primera integración de la Cámara de Representantes (1985-1990) y en las dos primeras integraciones del Senado (1985-1995) no fue electa ninguna mujer. Sin embargo, a partir de las elecciones posteriores (1990 para la Cámara de Representantes y 1995 para el Senado) su presencia, aunque limitada, ha sido una constante.

En términos generales, se observa que para ambas cámaras la tendencia ha sido de un incremento paulatino, pero constante, con la única excepción de las elecciones legislativas de 2005, donde el número de legisladoras disminuyó. El lento incremento en el número de las mujeres implicó, para la Cámara de Representantes, pasar de 6 legisladoras (6.1%) electas en 1990 a 22 legisladoras (22.2%) en 2020. En el caso del Senado, se ha dado el avance partiendo de 2

legisladoras (6.7%) en 1995 a 9 (39%) en 2020. En promedio, la representación femenina en la Cámara Baja es de 11.74% y en la Alta de 12.5%.

Los resultados, a pesar de lo positivo de esta tendencia incremental, son poco satisfactorios y evidencian tanto la debilidad del régimen electoral del género uruguayo, como las resistencias partidistas y de las élites políticas masculinizadas que evitan adoptar mecanismos más eficientes para fortalecer la representación de las mujeres. La formulación actual de la cuota ha sido poco efectiva y el incremento en el número de mujeres legisladoras, aunque constante, es insuficiente para garantizarles un impacto sustantivo en las decisiones legislativas ni para promover un nuevo arreglo electoral o la paridad, cuya introducción se está convirtiendo en la nueva tendencia en la región.

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Representantes de Uruguay (1985-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1990	99	0	99	0
1990-1995	93	6	99	6.1
1995-2000	92	7	99	7.1
2000-2005	86	13	99	13.1
2005-2010	88	11	99	11.1
2010-2015	84	15	99	15.2
2015-2020	81	18	99	18.2
2020-2025	77	22	99	22.2
Totales	699	93	792	11.74

Fuente: Elaboración propia con base en el portal del Parlamento del Uruguay.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla V

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Uruguay (1985-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1985-1990	30	0	30	0
1990-1995	30	0	30	0
1995-2000	28	2	30	6.7
2000-2005	27	3	30	10
2005-2010	26	3	30	10
2010-2015	26	4	30	13.3
2015-2020	22	8	30	26.7
2020-2025	21	9	30	30
Totales	210	30	240	12.5

Fuente: Elaboración propia con base en el portal del Parlamento del Uruguay.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Para analizar la problemática que envuelve la representación política de las mujeres, es esencial comprender que, debido al proceso de selección de candidaturas y conformación de listas de los partidos, en Uruguay se privilegia una noción sustantiva de representación del tipo ideológico, es decir, las ideas de sus partidos y sectores por encima de las características de los candidatos. Por ello, la mínima participación de mujeres en los puestos de toma de decisiones no parecía alarmante para las élites políticas del país (Johnson y Pérez, 2010: 25).

Lo que resultó alarmante para los parlamentarios que cuestionaron la propuesta de ley de cuotas en el Congreso –en su mayoría, varones– fue la idea de restringir la libertad de elección de la ciudadanía, al condicionar la configuración de los procesos de selección de candidaturas y la conformación de las listas. Estas preocupaciones no tomaban en cuenta que, en la práctica,

la libertad de elección del electorado está restringida por el propio diseño del sistema electoral uruguayo, en el cual las y los votantes pueden optar por diferentes listas, pero no pueden expresar una preferencia entre los candidatos y candidatas que integran las listas, ni tampoco votar por las candidaturas que no cuenten con respaldo de los partidos políticos (Johnson y Pérez, 2010: 35).

Esta lectura del funcionamiento y el impacto de las cuotas es una de las razones que explican la resistencia de los legisladores ante su aprobación o, quizá, es un argumento que pretende justificar la adopción de las medidas que pretenden garantizar el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Esta última interpretación parece ser probable, pues está en consonancia con el constante rechazo a implementar las reformas necesarias para fortalecer el régimen electoral de género y con la ausencia del compromiso con la igualdad de género por parte de los partidos políticos uruguayos.

El rechazo de las cuotas o la paridad como mecanismos efectivos que permiten revertir las desigualdades y garantizar el acceso de las mujeres a los cargos legislativos es el problema fundamental que está detrás de la aprobación tardía de las mismas y de la debilidad del diseño vigente. El alcance de la cuota es bajo, pues solamente el 33% de los espacios en las listas está reservado para el género no dominante (en este caso, el femenino). Ello, aunado a las particularidades del sistema electoral uruguayo –la vaguedad de las normas, el tamaño de los distritos, el voto conjunto, la competencia entre sublemas, el alto número de suplentes y la complejidad del sistema de suplencias–, ha reducido significativamente la efectividad de la cuota.

Entre los problemas de diseño e implementación de las cuotas, destaca el efecto negativo del tamaño de los distritos. Las mujeres logran mejores resultados en los distritos grandes (Montevideo, Canelones, elecciones senatoriales) y en los pequeños, si bien llegan a ser postuladas conforme a la norma, casi siempre ocupan los segundos o terceros lugares de las listas, lo que hace inviable su éxito electoral. En las elecciones de 2014, el 88.4% de quienes obtuvieron los escaños al haber encabezado las listas en los distritos fueron los hombres (Johnson, 2015). El hecho de que sean los varones quienes encabezan las lista y ocupan las mejores posiciones entre las candidaturas propietarias y suplentes obedece también al alto nivel de masculinización de la política, con los patrones formales e informales que privilegian el dominio de los varones sobre las mujeres. La reelección inmediata e indefinida también contribuye a reforzar su posición, privilegiando la experiencia y otorgándoles mayores recursos para competir electoralmente (Johnson, 2016).

El caso evidencia, entonces, que la introducción de un régimen electoral de género puede ser un impulso que mejore la representación política de las mujeres, aunque lo haga de una manera limitada. Por ello, precisamente, evidencia también que las reglas débiles tienen efectos limitados y que una representación descriptiva fuerte de las mujeres requiere de una cuota alta, que garantice que las mujeres sean postuladas en los cargos con posibilidades reales de éxito electoral y que los partidos políticos tengan pocas posibilidades de evadir o debilitar el cumplimiento de la cuota.

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Los patrones culturales, la desigualdad económica, la división sexual del trabajo y la concentración del poder son cuatro nudos estructurales (ONU Mujeres e Inmujeres, 2021) que conforman la desigualdad de género en el país. A pesar de todos los avances en materia de derechos humanos, de los cuales Uruguay varias veces ha sido pionero en la región, la incorporación de una legislación efectiva que permita la plena representación paritaria de las mujeres en puestos de toma de decisiones sigue siendo una deuda para las mujeres uruguayas.

Los resultados de la aplicación de la cuota en las últimas elecciones de 2019 han permitido visibilizar los principales retos y limitaciones que su aplicación conlleva, pues a 10 años de su aprobación Uruguay logró cuadruplicar el número de las mujeres legisladoras, pero aún no se acerca al promedio regional del 30%, y mucho menos al horizonte paritario. En este contexto es indispensable, para revertir las desigualdades existentes en el acceso a los cargos de elección popular, que se adopte una reforma constitucional y electoral para garantizar el acceso igualitario de las mujeres y los hombres a los cargos públicos.

La primera y más importante recomendación para el Legislativo uruguayo es la aprobación de la paridad en las postulaciones y en la integración de los órganos del Estado, en particular del Congreso. Es necesario que las mujeres ocupen la mitad de los espacios en las listas. La experiencia internacional evidenciada en este volumen deja en claro que la única manera de lograr el equilibrio en el ejercicio del poder es a través de la implementación de la paridad. La paridad, para que sea efectiva, debe estar bien diseñada, acorde a las particularidades de cada sistema electoral. En el caso uruguayo, eso implica

tomar en cuenta el tamaño de los distritos, el número de las posiciones en las listas que posibilitan el éxito electoral, así como el sistema de suplencias. Por ello, la paridad debe estar acompañada de por lo menos cinco reglas, como se detalla a continuación.

Primero, paridad vertical. Un esquema paritario efectivo exige que las mujeres ocupen la mitad de las candidaturas y que su acomodo en las listas sea alternado, es decir, que en ningún momento dos candidaturas del mismo género puedan colocarse una al lado de otra. De esta manera se garantiza una distribución más equitativa de los espacios y se impide que las mujeres queden relegadas a las últimas posiciones en las listas. Segundo, paridad transversal (la mitad de los distritos encabezada por las mujeres). Para que las mujeres tengan posibilidades reales de ser electas, es necesario que estén en el primero o segundo lugar de la lista. Esto es fundamental en el contexto de distritos pequeños, donde solamente el primero o los dos primeros lugares tienen posibilidades de alcanzar los escaños. Por ello, las mujeres deben ocupar la mitad de las candidaturas y también encabezar la mitad de las listas.

Tercero, paridad horizontal (mujeres en distritos uninominales). Las mujeres deben tener acceso a los cargos que se eligen de manera uninominal (cargos ejecutivos) y además sus candidaturas deben ser efectivas, es decir, estar en los distritos donde sus partidos tienen posibilidades reales de alcanzar una victoria electoral. La nueva regulación debería implementar mecanismos de verificación que garanticen que los partidos políticos postulen en sus mejores distritos (en los que han obtenido los mejores resultados en las últimas dos elecciones) las listas encabezadas por hombres y mujeres en condiciones de paridad. La misma regla debe aplicar a los distritos competitivos (en los que tienen posición competitiva) y los perdedores (en los que no suelen lograr éxito electoral).

Cuarto, suplencias paritarias (propietario y suplente del mismo género). El sistema tan complejo de suplencias con las que cuenta Uruguay dificulta la implementación del régimen electoral de género. Se sugiere, en primer lugar, simplificar los mecanismos de las suplencias, reduciendo el número de posibles suplentes y de los esquemas existentes. En cualquier caso, la paridad debe regir en la postulación de las suplencias. Sin embargo, no es suficiente que dentro de las candidaturas suplentes se postule el mismo número de hombres y mujeres, sino que las candidaturas propietarias deben tener suplentes del mismo género. De esta manera se evitan las presiones hacia las mujeres que las hacen renunciar a sus cargos, y se garantiza que la entrada de suplente no altere el equilibrio de los géneros en la integración del Congreso.

Quinto, paridad en el acceso a los recursos (financieros y de campaña). Las experiencias de las mujeres apuntan a constantes patrones de desigualdad en el acceso de los recursos económicos, mediáticos y partidistas a la hora de hacer campaña. Por ello, para garantizar las condiciones de igualdad y fortalecer las posibilidades del éxito electoral de las mujeres, es indispensable que la legislación establezca la obligación de los partidos políticos de asignar los recursos disponibles de manera equilibrada entre hombres y mujeres (por lo menos un equilibrio 40-60, idealmente en condiciones de paridad).

La nueva legislación debería estar acompañada de medidas que garanticen su implementación efectiva. En particular, es indispensable un esquema de sanciones fuertes –la más importante es la cancelación de las listas que no cumplan con la paridad– que la autoridad electoral puede adoptar cuando los partidos pretenden evadir las normas. Idealmente, la ley de paridad debería tener también un alcance amplio, abarcando los otros poderes del Estado (el Poder Judicial y Ejecutivo, los órganos autónomos), así como la vida interna de los partidos, que deben tener la obligación de integrar sus órganos directivos de manera paritaria.

Una legislación con estas características, que atienda todas las aristas del sistema electoral que afectan las condiciones de participación e impiden a las mujeres llegar a los cargos, implicaría la adopción de un régimen electoral de género fuerte. Solamente un régimen de estas características podrá revertir las desigualdades, garantizar las condiciones efectivas de competencia y acercar a Uruguay al horizonte paritario en el ejercicio del poder político.

Sería de esperar que las dos propuestas de legislación presentadas en 2021 en las cámaras de Representantes y de Senadores, que buscan el reconocimiento del principio de la paridad, abran un nuevo debate acerca de la importancia del acceso efectivo de las mujeres a los cargos públicos. En este debate, el Congreso uruguayo debería tomar en cuenta la evidencia comparada obtenida de la implementación de las cuotas y de la paridad por otros países de la región. Al retomar estos aprendizajes, Uruguay podría diseñar e implementar una ley fuerte, efectiva, que permitiría generar, a corto plazo, los cambios necesarios para revertir las desigualdades de género y avanzar en la construcción de una democracia paritaria. Está claro que Uruguay, considerado la democracia ejemplar de la región, no puede seguir siendo reconocido como tal mientras la mitad de su población está marginada en el ejercicio de los derechos políticos. Una democracia sin mujeres no es democracia, también en Uruguay.