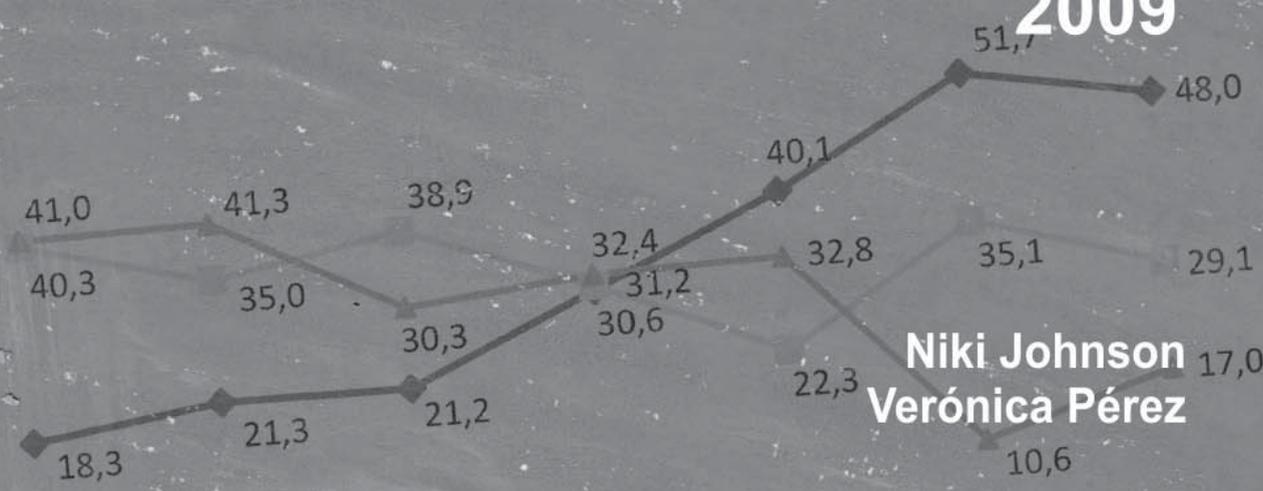


REPRESENTACIÓN (S)ELECTIVA

# una mirada feminista

## a las elecciones uruguayas

2009



Niki Johnson  
Verónica Pérez



## **REPRESENTACIÓN (S)ELECTIVA**

**Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009**

### **Cotidiano Mujer**

San José 1436

Montevideo, Uruguay

Tel: (598-2) 902 0393

Fax: (598-2) 901 8782

[cotidian@cotidianomujer.org.uy](mailto:cotidian@cotidianomujer.org.uy)

[www.cotidianomujer.org.uy](http://www.cotidianomujer.org.uy)

ISBN N° 978-9974-8263-0-4

### **UNIFEM**

Barrios Amorín 870 Piso 2

Montevideo, Uruguay

Tel: (598-2) 412 33 57/59

[unifem.uy@unifem.org](mailto:unifem.uy@unifem.org)

Autoras: Niki Johnson y Verónica Pérez

Diseño interior y portada: Francesca Casariego

Impresión: Imprenta Rojo

Depósito legal:

Montevideo - Uruguay, junio de 2010

## Agradecimientos

*Este libro no hubiera sido posible sin los aportes y ayuda de muchas personas. En primer lugar, agradecemos a las y los representantes de los partidos y sectores políticos uruguayos que nos brindaron tiempo e información, accediendo a nuestras solicitudes de entrevistas, respondiendo a nuestras consultas, y brindándonos datos y documentación sin los cuales esta investigación no se hubiera podido realizar. Nuestras gracias también a las autoridades de la Corte Electoral por brindarnos los juegos completos de las hojas de votación, material primario fundamental para poder realizar los análisis propuestos.*

*El proceso de investigación fue enriquecido por las reflexiones y testimonios aportados por las y los activistas feministas, mujeres políticas, periodistas, y académicas que participaron en las tertulias organizadas por Cotidiano Mujer para poner en debate los avances del estudio.*

*Asimismo, agradecemos a IDEA Internacional por el intercambio metodológico y el apoyo para la realización del monitoreo de medios, y a nuestro colega Antonio Cardarelo por su disposición a brindar datos y a compartir sus conocimientos técnicos del sistema electoral uruguayo.*

*Debemos también un agradecimiento especial a Lourdes Rodríguez y Alejandra Moreni por su apoyo a lo largo de la investigación. Finalmente, nuestra tarea fue facilitada por el trabajo dedicado de nuestras excelentes ayudantes de investigación –Juliana Morales, Cecilia Rocha y Lucía Van Velthoven–, a quienes se sumaron para la realización del monitoreo de medios Nadia Almeida, Ana Artigas y Nathalia Ascué.*

Niki Johnson  
Verónica Pérez



# Índice

---

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1</b> La representación política ¿Cómo se concibe en la teoría y cómo se asegura en la práctica?	<b>13</b>
<b>Capítulo 2</b> La representación política de las mujeres en Uruguay Elecciones 2009	<b>27</b>
<b>Capítulo 3</b> Las mujeres y las elecciones internas La aplicación de la ley de cuotas	<b>43</b>
<b>Capítulo 4</b> Las mujeres en la oferta electoral al Parlamento Composición de las listas y procedimientos de selección de candidaturas	<b>55</b>
<b>Capítulo 5</b> Las mujeres en el nuevo Parlamento Escenarios reales e ideales	<b>97</b>
<b>Capítulo 6</b> La representación de las candidatas y los temas de género a través de los medios de comunicación y la propaganda partidaria	<b>111</b>
<b>Capítulo 7</b> ¿Representación sustantiva de las mujeres uruguayas? Los programas de gobierno del Frente Amplio y del Partido Nacional	<b>129</b>
<b>Conclusiones</b> La representación política de las mujeres, el cierre del ciclo electoral y las perspectivas para el nuevo gobierno Elecciones 2009	<b>153</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>163</b>



## Las mujeres en los espacios de representación política

La Plataforma para la Acción de Beijing, definía en 1995 el incremento de la participación política como una de las áreas estratégicas para el avance de las mujeres. En tal sentido instaba a los gobiernos a adoptar medidas para garantizar la igualdad de acceso de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones. Algunos países de la región han adoptado mecanismos de acción positiva en los sistemas electorales con miras a contrarrestar los obstáculos que enfrentan las mujeres en los sistemas de representación política. Estos mecanismos han significado un importante incremento de la representación de las mujeres en particular en Argentina, manteniéndose en los demás países y en el nuestro, como una de las áreas problemáticas de la igualdad.

Las cuotas se fueron imponiendo poco a poco en el pensamiento político de los movimientos de mujeres como un mecanismo posible y tal vez único para romper el círculo vicioso de exclusión de las mujeres, del espacio de representación política. Atacan el punto neurálgico de un viejo problema cada vez más verbalizado y visibilizado: la disparidad entre hombres y mujeres en el espacio público. Sin embargo, los logros siguen siendo extremadamente magros y expresan las resistencias de los sistemas políticos a democratizar el poder.

Ello fue evidente en algunas de las argumentaciones levantadas en el debate parlamentario para decidir un mecanismo de cuotificación en Uruguay. Se habló por ejemplo, que las mujeres están determinadas por su “vocación maternal y afectiva” y que esto dificulta su inserción en la actividad política calificada como más ruda, competitiva y cruel, o que establecer una cuota obligatoria “violenta” el principio constitucional de igualdad o que una ley de cupos no tendría efectos concretos en el sistema electoral uruguayo. Estas argumentaciones y otras cruzaron transversalmente el espectro político y se terminó votando una ley que obliga a un porcentaje en las listas para las Convenciones y para las elecciones nacionales y por única vez para el 2014.

El espacio público y la representación de los actores/as en él es, por definición, un espacio incompleto, precario y parcial y nos desafía a buscar los caminos para multiplicar las voces y ampliar los espacios de participación. Abrir un debate público sobre las discriminaciones encubiertas del sistema político, enfrenta a las mujeres con los más “honorables y democráticos” señores de la política. Para algunas mujeres políticas, (las mejor “colocadas” en el esquema partidario), es un riesgo para su carrera futura, (estos desalineamientos, no suelen ser perdonados). Para otras, es una posible estrategia para llegar a ser reconocidas visibilizadas. Unas y otras se enfrentan a difíciles encrucijadas de sobrevivencia, en los actuales esquemas partidarios.

En la medida que la “cuota” es uno de los mecanismos de acción positiva que más debates ha generado dentro del movimiento de mujeres, muchas veces ha debilitado las alianzas entre las mujeres del movimiento y las que militan en los partidos políticos.

El que las mujeres puedan acceder a la representación política es un tema elemental de justicia que indica la calidad democrática de un país. Sin embargo ha colocado en el centro del debate el problema de la representación. Las mujeres electas ¿deben representar a las mujeres? ¿Es posible una representación de este tipo?

Analizando esta problemática Virginia Vargas afirma que la aplicación de las cuotas *“impacta el horizonte referencial de la sociedad (y del Estado) en relación con la participación política de las mujeres en espacios de política formal, en la medida en que el ‘ojo’ social se acostumbra a ver mujeres allí donde antes no existían, produciéndose así una clara ‘política de presencia’ (Phillips 1995). Sin embargo, no es mucho lo que se ha avanzado en política de ‘ideas’, sustento de una masa crítica, y del triángulo de poder<sup>1</sup>. De allí que Anne Phillips (1995) plantee la pregunta política sobre si la lucha cuantitativa por la presencia es suficiente, o si la presencia es un medio para un fin: producir cambios en los modos, los lenguajes, las prioridades en la política y, sobre todo, cambios que expresen la ampliación del horizonte democrático”*. (Vargas 2008)<sup>2</sup>

El eje teórico que Niki Johnson y Verónica Pérez proponen para abordar la investigación permite profundizar en el debate sobre representación como uno de los temas centrales de la democracia.

Consolidar las alianzas entre los diferentes intereses de las mujeres es el primer paso para construir una estrategia colectiva que ponga en jaque al “Club de Tobi” y abra espacios de negociación entre las propias mujeres para incrementar la “política de la presencia” pero también para cambiar la agenda política.

Esto no se dará por arte de magia, su construcción supone mediaciones inteligentes y pragmáticas, en definitiva, políticas. Una condición básica para ello es el reconocimiento del movimiento feminista y de mujeres por parte de las mujeres que hacen política partidaria y una mirada cómplice desde el movimiento hacia aquellas que militan en los partidos.

Lilián Celiberti

---

1 Indudablemente hay excepciones. El caso de la Unidad de la Mujer, de CEPAL, es expresión de esta “política de ideas” y de las posibilidades de alimentar triángulos de poder en diferentes países, como lo revela el documento “El Consenso de Quito”, de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América latina y El Caribe (Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007). En <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/6/30226/dsc1e.pdf>.

2 [www.mujeresdelsur-afm.org.uy](http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy)

# Presentación

El primer análisis desde una perspectiva de género de una campaña electoral en el Uruguay fue realizado en 1999 por Cotidiano Mujer. Esta investigación (publicada por Cotidiano Mujer/UNICEF, bajo el título “El rostro de los presidenciables”), abarcó dos líneas de análisis: una, revisaba el lugar que ocupaba material y simbólicamente la perspectiva de género en la agenda electoral y las prácticas desarrolladas durante la campaña por los y las candidatos/as, fué realizada por la socióloga María Elena Lournaga; la segunda, a cargo de la semióloga Hilia Moreira, con la intención de registrar como aparecen representadas las relaciones de género en el discurso de los candidatos.

En 2004-2005 el Área Política y Género del Instituto de Ciencia Política (ICP, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República en convenio con la Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía realizó un estudio en profundidad sobre el proceso electoral uruguayo. El objetivo del estudio consistió en *“evaluar el grado o el potencial de transformación de las estructuras, prácticas y agendas políticas hacia una mayor equidad de género”* (Johnson 2005: 22).

Para las elecciones 2009 se recreó un espacio de alianza estratégica entre un colectivo feminista Cotidiano Mujer y el Área Política y Género del ICP en torno al proyecto “Una mirada feminista a la campaña electoral 2009”. Estas alianzas son claves para el avance de la igualdad ya que potencian saberes y competencias específicas, de actoras ubicadas en diferentes contextos institucionales.

Periodistas, activistas feministas, académicas y las mujeres que desde los partidos buscaban incidir en la elaboración de las listas y los mensajes de campaña compartieron los avances de la investigación en algunas tertulias de debate y reflexión durante la campaña.

## El diseño del proyecto y la estructura del libro

El diseño de la investigación apuntó tanto a la continuidad como a la profundización de las líneas de investigación desarrolladas por el Área Política y Género del ICP en el estudio sobre las elecciones 2004/2005, aún cuando en algunos aspectos resultó necesario acotar el alcance del proyecto. Así, esta vez no se incluyen los comicios departamentales que cierran el ciclo electoral uruguayo, y se limita el análisis programático a las propuestas presentadas por los dos partidos que tenían posibilidades reales de ganar las elecciones presidenciales. Por otro lado, una novedad en el contexto legal e institucional uruguayo que trascendió en el período 2005-2009 obligó a sumar un nuevo enfoque analítico a este estudio; nos referimos a la ley de cuotas, que incorporó nuevas reglas al

sistema electoral uruguayo<sup>1</sup>. Más allá de estas diferencias entre los dos estudios, se mantuvieron los mismos enfoques y dimensiones analíticas y se utilizaron las mismas metodologías en cada una de las principales líneas de la investigación –la oferta electoral y los resultados de las elecciones internas y parlamentarias, el rol de los medios en la campaña, y los programas de gobierno–. De esta manera los resultados del proyecto podrían contrastarse con los del estudio anterior, permitiendo la identificación y evaluación de cambios y continuidades entre un ciclo electoral y el otro.

Pero también se proponía profundizar algunos aspectos de la investigación. Mientras que los análisis cuantitativos permiten constatar y caracterizar las situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres en distintas dimensiones de las campañas (oferta y resultados electorales, cobertura de los medios de comunicación), resultan limitados en términos de lo que pueden revelar sobre los factores que generan esas desigualdades. Se planteó así la necesidad de complementar el enfoque cuantitativo con información recabada mediante métodos cualitativos que profundizara nuestros conocimientos, por un lado, de las prácticas electorales de los partidos políticos uruguayos, y por otro lado, de las múltiples facetas de la experiencia de las mujeres políticas con respecto a la militancia partidaria, el ejercicio de cargos públicos y la participación en los procesos electorales.

El libro se organiza de la siguiente manera. El Capítulo 1 presenta algunas reflexiones teóricas en torno al concepto de la representación política, que brindan el marco conceptual para el análisis en el resto del libro. Se revisa el debate en la literatura sobre las múltiples dimensiones de la representación, cómo éstas se traducen en diferentes arreglos institucionales en los sistemas electorales y de partidos, y las implicancias que tienen para la representación política de las mujeres. A la luz de estas reflexiones examinamos qué acepciones de la representación informan el diseño y funcionamiento de la democracia uruguaya, y exploramos qué valoración hace la ciudadanía respecto a la representatividad del sistema político, y en particular respecto a las mujeres como representantes.

En el Capítulo 2 se contextualiza el análisis de género de las elecciones que se presenta en el resto del libro, ofreciendo una descripción del desarrollo y resultados del proceso electoral de 2009. Asimismo se reseña la situación de la representación de género en Uruguay, abarcando tanto la presencia de mujeres en cargos políticos, como los principales hitos legislativos e institucionales en materia de género del primer gobierno del Frente Amplio, que constituyen los puntos de partida para el análisis posterior.

---

<sup>1</sup> En próximos capítulos se analiza el contenido de la ley y el proceso de su aprobación.

El Capítulo 3 está dedicado al análisis de la aplicación de la Ley de Cuotas en las elecciones internas de junio 2009, siendo ésta la primera vez en el sistema electoral uruguayo que se utiliza un instrumento que promueve la representación descriptiva de las mujeres. En la medida en que la ley fijó sanciones en caso de incumplimiento de la normas, el análisis no está centrado en si los partidos cumplieron o no con la ley, sino en cómo lo hicieron. También se evalúa la efectividad de la ley, comparando el impacto de su aplicación en las Convenciones Nacionales partidarias, con los resultados de las elecciones internas anteriores.

En el Capítulo 4 se estudia la presencia de las mujeres en la oferta electoral parlamentaria. Por un lado, se hace un análisis cuantitativo de la composición de las listas electorales que permite identificar las características generales de la oferta electoral femenina, y las diferencias entre la oferta de los distintos partidos y sectores. Por otro lado, partiendo del supuesto de que las reglas que rigen los procesos de confección de las listas son fundamentales a la hora de explicar la posición de las mujeres en las listas de candidatos/as, y por ende, sus posibilidades de resultar electas, se analizan los procedimientos y criterios de selección de candidaturas utilizados por los sectores mayoritarios que alcanzaron representación parlamentaria.

El Capítulo 5 se dedica a examinar cómo los sesgos de género advertidos en la oferta electoral impactaron en la composición del Parlamento electo en octubre 2009, al tiempo que se construyen escenarios de qué hubiera pasado si se hubiesen utilizado en estas elecciones mecanismos de acción afirmativa como la cuota y la paridad.

En el Capítulo 6 se presentan los resultados de un monitoreo de medios de comunicación que comparó la presencia de figuras políticas femeninas y masculinas y midió la cobertura dedicada a distintos temas, incluyendo los de género, en las noticias sobre la campaña electoral. Se realiza un análisis de los resultados del monitoreo, partiendo de la idea de que los medios de comunicación son un actor más en los procesos electorales y como tales su accionar no es neutral, sino que influye sobre qué temas se discuten, así como a favor y en contra de determinadas figuras políticas.

El Capítulo 7 presenta un análisis de los programas de los dos partidos que tenían “chances” reales de disputar el Ejecutivo: el Frente Amplio y el Partido Nacional. Este capítulo explora la dimensión sustantiva de la representación, preguntando hasta qué punto las propuestas programáticas de los partidos recogen los intereses, perspectivas y demandas de las mujeres uruguayas. Como forma de comprender por qué los partidos consideran o no importantes las desigualdades y la equidad de género, esta sección analiza también otras ideas contenidas en los programas no directamente vinculadas con la agenda de género, como los conceptos de democracia, representación y ciudadanía.

Por último, se sacan algunas conclusiones generales sobre la construcción de la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas de 2009, se ofrecen unas breves reflexiones sobre la etapa posterior a las elecciones –la conformación del nuevo gobierno y las elecciones departamentales y municipales de mayo de 2010–, y se plantean algunas preguntas respecto a la posibilidad de construir nuevas formas de representación política en el Uruguay.

# Capítulo 1

## La representación política

### ¿Cómo se concibe en la teoría y cómo se asegura en la práctica?

Este capítulo pretende presentar de forma resumida las discusiones teóricas en torno a un concepto que sobrevolará todo el libro: el de la representación política en los sistemas democráticos. ¿Qué se entiende por representación? y ¿cómo se realiza la función de la representación en la práctica? son dos preguntas centrales para nuestro análisis de las elecciones. El libro parte de una concepción compleja de la representación política en el entendido de que sólo de esta forma es posible dar cabida a la multiplicidad de intereses en disputa en las sociedades modernas. En este capítulo, entonces, luego de exponer las principales ideas presentes en la literatura sobre la representación política, se analiza sobre cuáles de ellas se estructura y funciona el sistema político uruguayo. Finalmente, en la medida en que el resto del libro tratará sobre los agentes mediadores de la representación –principalmente los partidos políticos pero también los medios de comunicación–, aquí se explora el tema desde la perspectiva de la ciudadanía uruguaya, buscando llegar a una aproximación a la opinión pública sobre la representatividad del sistema político uruguayo.

## Las múltiples dimensiones de la representación política

La democracia representativa se basa en la idea de “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, sin que toda la ciudadanía participe directamente en el quehacer del gobierno, como sí lo hace bajo modelos de democracia directa o participativa. Esto no implica que se establezcan a priori restricciones que habilitan a algunas personas y prohíben a otras ocupar cargos representativos. Justamente los derechos políticos universales consagran el principio de que todas las personas tengan las mismas oportunidades de postularse si así lo desean. Para la mayoría de la ciudadanía que no se propone una carrera política, la representación implica que las personas que ocupan cargos de poder político hayan sido legítimamente elegidas, tomen en cuenta las opiniones e intereses de los electores, rindan cuentas de lo que hacen, y puedan ser removidas si se considera que no desempeñan sus funciones en forma satisfactoria. La representación debería, entonces, vincular a los/las gobernantes y gobernados/as de tal modo que las perspectivas de éstos se articulen y sus intereses se concreten: según la definición más básica propuesta por Hanna Pitkin (1967/1985: 10), representar implica “*hacer presente otra vez*”. De la misma manera, Mansbridge (2001: 20) identifica “*dos funciones básicas de la democracia que hacen a su representatividad*”: la deliberación, que tiene como meta la representación de todas las perspectivas que puedan aportar

información u opiniones sobre los temas en la agenda pública; y la agregación, cuya meta es la representación proporcional de todos los intereses que puedan estar en conflicto en torno a esos temas.

¿Cómo se operacionalizan, entonces, estos criterios en el mundo real?

Bajo el paraguas de la “democracia representativa” se puede encontrar una variedad de arreglos institucionales, pero las elecciones son centrales en todos ellos.

En su expresión más minimalista la democracia representativa implica la celebración regular de elecciones libres (compiten una pluralidad de partidos) y limpias (la competencia se dirime según reglas formales que son respetadas) en las cuales pueden votar –pero no son obligadas a hacerlo– todas las personas que hayan alcanzado la mayoría de edad. En la tradición típicamente liberal esta combinación se considera la mejor forma de garantizarle a toda la ciudadanía la oportunidad de elegir sus representantes, sin acotar la libertad de aquellas personas que opten por no ejercer ese derecho, por la razón que sea.

Otras tradiciones teóricas que comparten los postulados generales de la democracia representativa, como la cívico-republicana o la comunitarista, han criticado este énfasis en la libertad, argumentando que refuerza la brecha entre los sectores más cercanos al poder y aquellos más marginados, y que fomenta el desinterés en los asuntos públicos y la desafección política.

En consecuencia, en otros regímenes se suman a las reglas básicas diferentes dispositivos normativos que establecen límites a la libertad de los representantes una vez elegidos o que promueven una representación de la ciudadanía más activa o directa, estableciendo, por ejemplo, la obligatoriedad del sufragio, habilitando a la ciudadanía a presentar iniciativas legislativas o a derogar legislación sancionada por sus representantes, o definiendo mecanismos para sancionar la actuación de éstos más allá del voto en las elecciones regulares.

Las elecciones son, entonces, el proceso a través del cual la ciudadanía elige a las colectividades (partidos políticos) y personas (candidatos/as) que considere que mejor la representarán en el gobierno, expresando sus puntos de vista y defendiendo y promoviendo sus intereses. En este proceso el desafío que enfrenta cada partido consiste en convencer al mayor número posible de votantes que será él –y no otro– el que mejor desempeñará esta función representativa. No obstante, la ciudadanía no es un grupo social homogéneo, sino que es un mundo humano compuesto de individuos y sectores sociales diversos, cuyas perspectivas e intereses en el mejor de los casos divergen y en el peor pueden estar en conflicto.

¿Cómo, entonces, se puede “representar” a toda esa diversidad? Una primera condición sería que en el ejercicio del sufragio la ciudadanía tenga alternativas reales entre las cuales escoger: cuanto mayor sea la gama de opciones entre las cuales la ciudadanía puede elegir, mayor es la posibilidad de que encuentre propuestas –candidaturas y programas– con las cuales se sienta identificada.

Pero, ¿según qué criterio(s) se diferencia una propuesta de otra? En la mayor parte de las democracias representativas la diferenciación entre propuestas es de tipo “ideológico” (Phillips, 1995). Compiten diferentes colectividades construidas en torno a ideas políticas compartidas –los partidos políticos– que presentan esas ideas a través de sus programas de gobierno, de su propaganda electoral, pero también de los actos y las voces de sus candidatos/as. En este sentido, los estudios de la comunicación política señalan que importa no sólo el mensaje, sino también la figura que lo trasmite. De ahí surge una serie de preguntas sobre los criterios que utiliza cada partido para definir quiénes serían los mejores candidatos/as para persuadir al electorado que su partido los representará mejor. Pero cabe señalar que los partidos tampoco tienen un control absoluto sobre la definición de quiénes son sus candidatos/as más destacados, ni sobre qué aspectos de su programa son más relevantes para que el electorado pueda llegar a definir su voto. Los medios de comunicación, por ejemplo, en tanto mediadores del vínculo entre los candidatos/as y la ciudadanía, juegan un papel crucial como actores en la definición de la agenda pública, orientando las ideas y los mensajes que los partidos buscan transmitir.

Para entender cómo estas distintas consideraciones entran en juego en la construcción del vínculo que implica la representación política en un contexto electoral, es de utilidad la distinción de Pitkin (1967/1985) entre la representación simbólica, la sustantiva y la descriptiva, teniendo siempre en cuenta que esta autora no las plantea como concepciones alternativas mutuamente excluyentes, sino como dimensiones diferentes pero interrelacionadas del mismo concepto.

Como Pitkin advierte, la representación simbólica es un concepto bastante difuso que refiere en un sentido general y más bien abstracto a la legitimidad que tiene el órgano o la figura representativa para los/las representados. Un indicador de representatividad podría ser la tasa de votación en las elecciones: si la ciudadanía considera que el sistema político es verdaderamente representativo participará en mayor medida en el proceso electoral, al valorar el ejercicio del sufragio como un acto que se vincula a sus intereses y que, por lo tanto, tiene sentido para sus vidas. Así cuanto más alta sea la tasa de votación, más representativo se puede considerar el órgano electo, en la medida que reflejaría la suma de las voluntades de la ciudadanía. Un claro ejemplo de un sistema que atraviesa una crisis de legitimidad de la representación política a nivel simbólico fue lo acontecido en Argentina en diciembre de 2001, cuando la consigna “que se vayan todos” expresó la desaprobación generalizada de la ciudadanía respecto a cómo los partidos políticos desempeñaban su función representativa.

También se podría discutir la legitimidad de un parlamento en donde la mayor parte de sus miembros expresa fundamentalmente las mismas características sociales. Éste sigue siendo el caso en gran parte de los países del mundo, donde los cargos electivos son principalmente ocupados por hombres blancos, mayores de cuarenta, con educación universitaria, y provenientes de determinadas profesiones. Desde la óptica de la representación simbólica el cuestionamiento se plantea no en función de la defensa de las perspectivas o intereses de los sectores excluidos (como sí lo hace la concepción descriptiva de la representación; ver más abajo) sino, por ejemplo, en base a una visión utilitarista, según la cual se debe incorporar al cuerpo legislativo todo el talento presente en la sociedad para resolver los problemas de la nación. O por un criterio general de equidad que rechaza la incongruencia entre la composición de la sociedad y la integración de la máxima asamblea que supuestamente la representa.

La dimensión sustantiva, en cambio, es mucho más concreta, centrándose en *“la representación como un actuar por otros, una actividad en nombre de otros, en interés de ellos, como agente de alguien más”* (Pitkin 1967/1985: 124). Aquí la clave de la representación reside en las ideas compartidas entre el partido y las personas que lo votan y no en quién trasmite el mensaje u ocupa la banca en el órgano electo. Sin embargo, esta concepción también tiene su cuota de vaguedad.

Está claro que no importa cuán extenso sea el programa de gobierno presentado por el partido, es imposible que abarque la totalidad de los temas sobre los cuales el/la representante puede verse obligado a deliberar o votar durante su ejercicio del cargo. Como dice Phillips (1995: 43), *“[e]n todo el resto, las y los representantes tienen que recurrir a su propio juicio o sus propios prejuicios”*. Ante esta eventualidad, el principio de la representación sustantiva apela a la capacidad que tiene el/la representante de abstraerse de su identidad particular y adoptar un punto de visto neutro y objetivo que contempla la diversidad de perspectivas e intereses de las personas a quienes representa. No obstante, autoras como Phillips (1995), Young (1994/1996) y Mansbridge (2001) han argumentado que en sociedades estructuradas en base a relaciones desiguales de poder es cuestionable que una élite política compuesta mayoritariamente de integrantes del grupo dominante tenga la capacidad de objetividad y neutralidad necesaria para representar adecuadamente las perspectivas e intereses de grupos sociales subordinados.

Esto nos remite a la tercera dimensión de la representación –la descriptiva– que estima importante no sólo lo que hace el/la representante sino también quién es. Se puede ilustrar la relevancia de esta dimensión si reconsideramos desde la perspectiva de los/las electores la eventualidad de que los programas de gobierno no informen cuál es la posición partidaria sobre todos los temas que les puedan ser de interés. Como también señala Phillips (1995: 43), dado que no existe una fórmula que permita predecir con seguridad cómo los/las representantes se posicionarán sobre un tema no abordado en su programa electoral,

extrapolando de su posicionamiento explicitado sobre otro tema, la ciudadanía *“tiene que recurrir a alguna noción más general de la manera en que se les está representando. [...] Y entonces el hecho de que si las personas que se postulan, sean hombres o mujeres, negras o blancas, migrantes recientes o de largo tiempo, puede volverse de suma importancia.”* Y es justo a esto que apunta la concepción descriptiva de la representación: el grado en que los/las representantes se parecen a los/las representados en términos de signos de identidad compartidos o de una inserción social en común. Desde este punto de vista, un legislativo representativo *“debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y [...] debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último”* (John Adams citado en Pitkin 1967/1985: 65).

Es decir, el órgano electo debería ser un reflejo de la sociedad, pero no simplemente por las razones de utilidad y justicia asociadas con la representación simbólica, sino porque se considera más probable que un/a representante entienda y por ende defienda mejor los intereses del sector social del cual proviene, y por lo tanto un parlamento cuya composición refleje la diversidad de clivajes presentes en la sociedad sería más representativo que uno cuyos miembros presentan características sociales homogéneas. En suma, el valor de la dimensión descriptiva de la representación radica en su potencial de fortalecer la dimensión sustantiva. Para la realización práctica de la representación descriptiva, las democracias modernas han recurrido a distintos mecanismos de acción afirmativa que promueven una mayor presencia de representantes de grupos tradicionalmente excluidos (además de las mujeres, los/las jóvenes, y personas provenientes de distintas etnias o religiones), siendo los más comunes las cuotas aplicadas a las listas electorales y las bancas reservadas en los órganos a elegir (ver Htun 2004).

## La representación política en la democracia uruguaya

Esta formulación tridimensional de la representación política nos advierte sobre la complejidad que implica tratar de evaluar la representatividad de las instituciones y procedimientos de determinado sistema político que se califica como “representativo”. En lo que sigue realizaremos algunas reflexiones generales, por un lado, sobre las acepciones de la representación que informan el diseño y funcionamiento de la democracia uruguaya, en particular de su sistema electoral y su sistema de partidos; por otro lado, intentaremos identificar qué valoración hace la ciudadanía uruguaya respecto a la representatividad de dichos sistemas.

Una primera observación sobre el modelo uruguayo de democracia representativa es que no se ajusta estrictamente a la matriz liberal, sino que incluye varios elementos que apuntan a una concepción más activa de la representación, propia de la tradición republicana. Así, por ejemplo, no sólo protege el derecho de la ciudadanía a elegir sus representantes, sino que también lo establece como una obligación. Asimismo, la Constitución consagra algunos

mecanismos de democracia directa, que permiten a la ciudadanía ejercer una cuota de control sobre las decisiones que tomen sus representantes o presentar iniciativas propias<sup>2</sup>. Lo importante para nuestra discusión no son los detalles de estos mecanismos, sino el hecho de que la Constitución contemple la posibilidad de que la ciudadanía no se sienta representada adecuadamente por sus representantes electos y prevea mecanismos destinados a manifestarlo.

Si miramos ahora el sistema electoral, está claro que su diseño responde fundamentalmente a una idea sustantiva de la representación centrada en la competencia entre diferentes propuestas ideológicas. Si la representatividad se mide únicamente en términos de esta dimensión —es decir, en la medida en que el órgano electo refleja las divisiones y el peso respectivo de las distintas propuestas ideológicas en pugna— se puede entender por qué el régimen electoral uruguayo ha sido calificado como uno de los más representativos del mundo: el procedimiento utilizado para traducir los votos alcanzados por cada partido en bancas en los órganos electos asegura una proporcionalidad casi perfecta entre unos y otras (Solari, 1988: 128).

La primacía del criterio sustantivo ideológico también se refleja en el sistema de votación utilizado en las elecciones uruguayas. Se presentan listas cerradas y bloqueadas en las cuales los sectores partidarios determinan el orden en que aparecen los nombres de los candidatos/as. La propia lista sirve de hoja de votación, sin que el/la votante pueda expresar una preferencia por algún candidato/a en particular, ubicándolo/la en una posición más alta de la lista, ni tampoco puede añadir o suprimir nombres. La lógica en que se basa este sistema de votación es que lo que importa son las ideas que los sectores partidarios profesan, y no quiénes estarán encargados de representar esas ideas en la agenda política.

En cambio, si se considera que para medir la representatividad de una institución política también es relevante el aspecto descriptivo, el uso de listas cerradas y bloqueadas se vuelve problemático, dado que impide que la ciudadanía complemente su opción ideológica con algún criterio descriptivo. En este sentido, los sistemas de listas abiertas otorgan a los/las electores una mayor libertad para definir según su propio juicio los términos del vínculo de la representación: el/la votante puede escoger no sólo el partido cuyas ideas comparte, sino también a los candidatos/as de ese partido que estima defenderán mejor sus intereses particulares dentro de ese marco ideológico.

---

2 El artículo 79 consagra el recurso de referéndum contra las leyes y el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo; los artículos 304 y 305 establecen la posibilidad de reglamentar los mismos mecanismos a nivel departamental; el artículo 331, que establece los procedimientos que rigen para reformar la Constitución, habilita la iniciativa popular y requiere que todo proyecto de reforma sea sometido al plebiscito, [www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm](http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm).

No obstante, el sistema electoral uruguayo también incluye otros aspectos que favorecen más una acepción descriptiva de la representación. Por ejemplo, la elección a la Cámara de Representantes se realiza en circunscripciones departamentales, a las cuales la normativa electoral adjudica un mínimo de dos bancas, sin importar el número de votantes inscriptos en el padrón departamental<sup>3</sup>. Aunque en sus orígenes este criterio de representación geográfica respondía a consideraciones más bien de tipo ideológico (ver Buquet 2003)<sup>4</sup>, su perduración en la actualidad se puede interpretar como un reconocimiento de que existen intereses diferentes por región que merecen ser representados. Asimismo, la legislación electoral establece la condición de que los/las candidatos a las Juntas Departamentales o Intendencias Municipales provengan de o vivan en el departamento por el cual se postulan. Este requisito claramente apela a una noción descriptiva de la representación, ya que implica que un/a candidato local conocerá mejor las necesidades y opiniones de los/las residentes del departamento.

Un tercer aspecto del sistema electoral uruguayo no prioriza explícitamente la dimensión descriptiva de la representación, pero sí abre la posibilidad de que la ciudadanía la contemple a la hora de votar. Nos referimos al doble voto simultáneo, una característica de este sistema electoral que refleja y a su vez consolida la naturaleza del sistema de partidos, organizado en grandes colectividades compuestas por varios sectores pequeños. Aunque sin duda existen matices ideológicos entre los distintos sectores de un mismo partido, la diferenciación ideológica más fuerte se da a nivel interpartidario. Esto se vuelve evidente en el contexto de las elecciones nacionales, de hecho, los programas de gobierno son de carácter partidario y no sectorial. El/la elector emite su doble voto simultáneo eligiendo primero un partido, y luego uno de los sectores que lo integran. Aquellos/as votantes que no perciben o no consideran significativas las diferencias ideológicas a nivel de los sectores deberán recurrir a algún otro criterio para definir a qué sector votar<sup>5</sup>. Y en este escenario es muy probable que un determinante de peso sea quiénes son los/las candidatos.

Si consideramos el supuesto de que a mayor diversidad de la oferta electoral, mayor representatividad, otro aspecto que merece ser examinado es hasta qué punto el sistema electoral uruguayo fomenta una oferta electoral amplia. Según Buquet (2009: 252), *“las exigencias para presentarse a las elecciones son es-*

<sup>3</sup> Esto tiene el efecto práctico de hacer que no se requiera en todos los departamentos la misma cantidad de votos para salir electo. Como se señaló en el estudio anterior (Johnson 2005: 168), aquí la representación geográfica se prioriza por encima del criterio del igualitarismo procedimental.

<sup>4</sup> Buscaba garantizar la representación de partidos minoritarios.

<sup>5</sup> Aunque también se puede votar “al lema” sin elegir un sector, la proporción de votos al lema emitidos en las elecciones es insignificante, sumando en general menos de un punto porcentual del total de votos. Esto parecería indicar que para el electorado es importante que el vínculo de representación se establezca con un sector concreto. No obstante, también podría simplemente reflejar un desconocimiento de esta alternativa de parte de la ciudadanía; dentro de un sistema de votación ya de por sí altamente complejo, es una opción que obviamente tiene poca difusión durante la campaña, dado que no está en los intereses de ningún sector promoverla.

*casas y los partidos políticos son muy permisivos; en consecuencia cualquiera que se proponga seriamente postularse como candidato a algún cargo electivo lo puede hacer.”*

Un dato que parecería comprobar la diversidad de la oferta es el alto número de listas electorales que se inscriben en cada instancia. Dado que no existen mayores restricciones, se podría inferir que si la composición de los órganos electos se caracteriza por ser más bien homogénea, esto simplemente refleja las preferencias del electorado. Sin embargo, como reconoce el mismo autor, la diversidad de la oferta electoral no está afectada solamente por los requisitos formales establecidos por las leyes electorales. También son determinantes las reglas internas y prácticas informales que rigen los procedimientos de selección de candidaturas y confección de las listas a nivel de los sectores partidarios, y además juegan un papel no menor algunos actores no políticos. Así resulta que, detrás de la ilusión de una oferta electoral heterogénea que ofrece a la ciudadanía múltiples opciones entre las cuales escoger, la competencia real se dirime entre un grupo reducido de *“listas oficiales, que son las que cuentan con figuras más conocidas, con el apoyo de aparatos políticos fuertes, con mayores recursos económicos y con una gran cobertura en los medios de comunicación”* (Buquet 2009: 252). Si a esto le sumamos las restricciones impuestas por el sistema de votación basado en listas cerradas y bloqueadas mencionadas más arriba, el resultado es un escenario en el cual la libertad de elección de los/las votantes se ve bastante limitada.

## **¿Qué opina el público uruguayo sobre la representatividad del sistema político y sobre las mujeres como representantes políticas?**

Más allá de las reglas y procedimientos del sistema electoral, sería pertinente explorar la representación política desde la perspectiva de la ciudadanía. ¿Cómo concibe la representación, y hasta qué punto considera que la democracia uruguaya efectivamente es representativa? Resultan ser preguntas muy difíciles de responder. Ya que en Uruguay toda la ciudadanía tiene el deber de emitir su sufragio y existe un castigo específico (una multa) para las personas que no lo hagan, se vuelve problemático tomar la tasa de votación en las elecciones parlamentarias como un indicador de legitimación popular del sistema y de sus instituciones. Otro indicador podría ser el porcentaje de votos en blanco; el/la votante que no se sienta representado/a por ninguno de los partidos o que cuestione la legitimidad del proceso electoral, aunque obligado/a a votar, puede expresar su rechazo votando en blanco. Los resultados electorales muestran que el peso del voto en blanco es mínimo: desde 1984 sólo en dos elecciones, la de 1989 y la de 1994, ha superado los tres puntos porcentuales<sup>6</sup>. Parecería, entonces, que la ciudadanía uruguaya en general no rechaza ni el sistema de elección de sus representantes ni los partidos que pretenden representarla.

---

<sup>6</sup> Estadísticas de [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

Otra manera de acercarnos a qué piensa la ciudadanía sería recurriendo a datos que surgen de las encuestas de opinión pública. Pero, mientras que se les pregunta a los/las encuestados a quiénes votaron o piensan votar, ninguna encuesta pregunta el por qué de su opción, lo que permitiría visualizar si los criterios manejados son exclusivamente ideológicos o si contemplan además alguna dimensión descriptiva. Tampoco se les pregunta directamente si consideran representativo o no el sistema político. La única aproximación posible la ofrece la pregunta que habitualmente se hace sobre el grado de confianza que tiene el público en determinadas instituciones. Datos del Informe de Desarrollo Humano para Uruguay del 2008 muestran que tanto los partidos como el Parlamento gozaban de niveles de aprobación –un 44,8% y un 49,2% respectivamente– menores a los correspondientes al Presidente (61%), al gobierno de la República (60%), y al Poder Judicial (50,4%) (PNUD 2008: 330). Según estas cifras la ciudadanía uruguaya está menos satisfecha con el desempeño del Poder Legislativo y de los partidos políticos, que son las instituciones más directamente implicadas en la representación política.

Ante la constatación histórica de una sistemática “subrepresentación” femenina –una presencia minoritaria de mujeres– en los órganos representativos del sistema político uruguayo, otro aspecto de la opinión pública que merece explorarse tiene que ver con la valoración que hace la ciudadanía de la presencia de mujeres como representantes políticas. Y esto se puede hacer a partir de datos recientes de opinión pública.

Una primera dimensión a indagar refiere a cómo los uruguayos/as evalúan la capacidad de las mujeres para desempeñarse como actrices políticas. En la Encuesta Mundial de Valores realizada en 2005-2006 se les preguntó a los encuestados/as cuánto estaban de acuerdo o en desacuerdo con la afirmación “Los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres”. Los datos para Uruguay muestran un alto nivel de rechazo: un 79,6% dijeron no compartir esta opinión<sup>7</sup>. Que el público uruguayo crea que las mujeres son tan aptas como los hombres para ocupar altos cargos políticos fue confirmado por una encuesta realizada a fines de 2007 por el Área Política y Género del ICP, con el apoyo de IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance)<sup>8</sup>. Casi las tres cuartas partes de los encuestados/as (un 67,2% de los hombres y un 80,6% de las mujeres) dijeron que sería deseable que en las próximas elecciones (las que se analizan en este libro) las fórmulas presidenciales de los partidos políticos incluyeran a candidatas mujeres. Dado que en ambas encuestas la pregunta se formuló en términos abstractos (no refería a ninguna figura política en particular), las respuestas reflejarían la opinión del público en un plano simbólico, es decir, indican que no predomina una actitud sexista que descarta a priori la

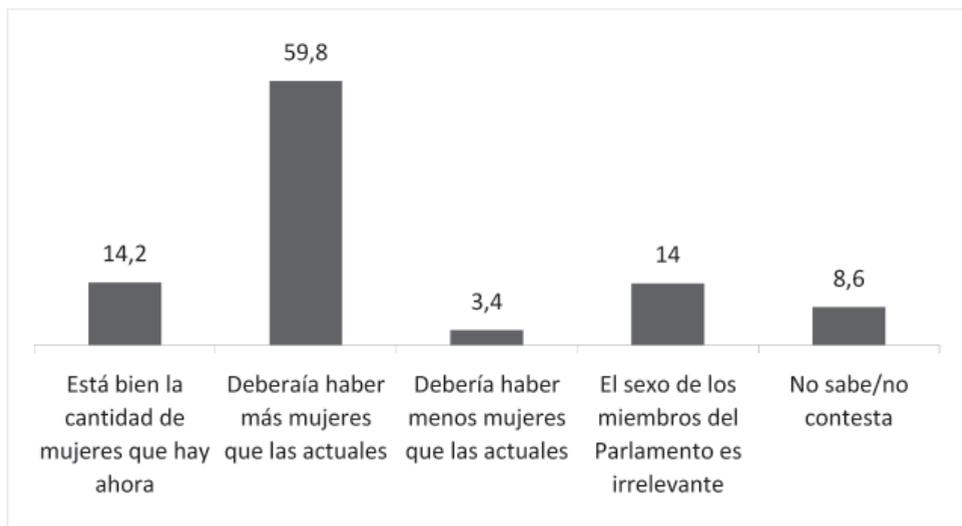
<sup>7</sup> Uruguay, además, registra la segunda tasa más alta de rechazo del conjunto de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México y Perú, que registra el nivel de rechazo más alto de un 82,5%) incluidos en la encuesta. [www.worldvaluessurvey.com](http://www.worldvaluessurvey.com)

<sup>8</sup> Un informe con los principales resultados de la encuesta está disponible en: [www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/descargas/NOTICIAS/Noticia\\_21abr\\_Encuesta\\_archivo\\_descargar.pdf](http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/descargas/NOTICIAS/Noticia_21abr_Encuesta_archivo_descargar.pdf)

posibilidad de que las mujeres tengan un buen desempeño como representantes políticas. Pero la encuesta ICP/IDEA también brinda datos que muestran que esta opinión favorable se mantiene cuando la pregunta refiere a figuras concretas. Cuando se indagó la opinión de los uruguayos/as sobre el desempeño de las mujeres ministras<sup>9</sup>, un 52,5% consideraba que tenían un desempeño igual al de sus colegas hombres y un 27,5% opinaba que tenían un desempeño superior. Sólo el 6,5% dijo que su desempeño era peor que el de los ministros.

Ya que la ciudadanía uruguaya expresa en general una actitud favorable hacia la presencia de las mujeres en política, cabe preguntar qué opina sobre los niveles bajos de representación femenina en el máximo órgano legislativo de la democracia uruguaya. Los resultados de la encuesta ICP/IDEA indican que casi un 60% de los uruguayos/as consideraba que en el Parlamento debería haber más mujeres (Gráfico 1)<sup>10</sup>, mientras que una proporción menor al 20% dijo que estaba bien la cantidad de mujeres que había o que debería haber menos.

**GRÁFICO 1: Opinión sobre la cantidad de mujeres que hay actualmente en el Parlamento**



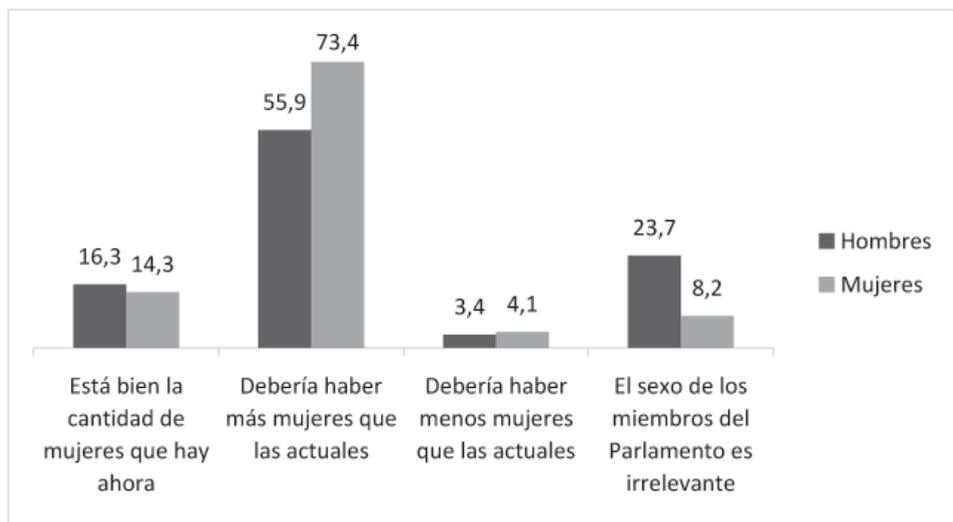
Fuente: Encuesta ICP/IDEA 2008.

<sup>9</sup> Cuando se hizo la encuesta cuatro mujeres integraban el gabinete: María Julia Muñoz (Salud Pública), Daisy Tourné (Interior), Azucena Berruti (Defensa Nacional) y Marina Arismendi (Desarrollo Social).

<sup>10</sup> La pregunta fue: "Actualmente hay 15 mujeres entre 130 miembros del Parlamento. Según su opinión: ¿está bien la cantidad de mujeres que hay ahora, debería haber más mujeres que las actuales, debería haber menos mujeres que las actuales o el sexo de los miembros del Parlamento es irrelevante?"

Cuando estos datos se analizan según el sexo de la persona entrevistada, se observa una diferencia significativa entre la opinión de hombres y mujeres (Gráfico 2). Éstas muestran una opinión más favorable que los hombres a una mayor presencia femenina en estos cargos de representación: casi las tres cuartas partes de las mujeres dijeron que debería haber más mujeres en el Parlamento frente a algo más de la mitad de los hombres que dijo lo mismo.

**GRÁFICO 2: Opinión sobre la cantidad de mujeres que hay actualmente en el Parlamento, por sexo**



Fuente: Encuesta ICP/IDEA 2008.

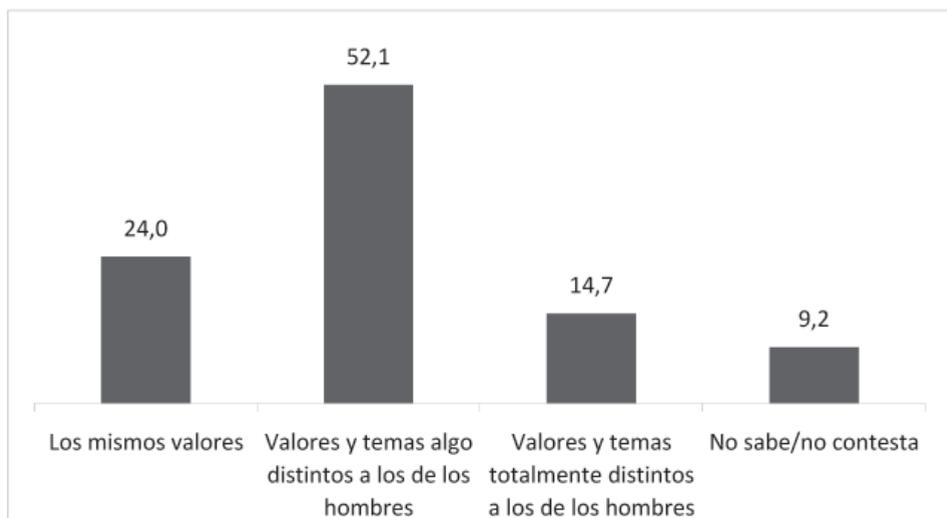
Como se observa en estos dos gráficos, una de las opciones de respuesta que se les ofreció a los entrevistados/as fue que “el sexo de los miembros del Parlamento es irrelevante”. Esta opción se incluyó con el objetivo de explorar cómo la ciudadanía uruguaya entiende la representación política. Si un porcentaje alto considera que el sexo de sus representantes es irrelevante, se puede concluir que prima una concepción sustantiva de la representación, de corte ideológico. En cambio, una baja tasa de respuestas por esta opción indicaría que el público uruguayo considera que las características sociales (en este caso en particular el sexo) de los miembros del Parlamento tienen relevancia para la representación política.

Si miramos, entonces, la adhesión que tuvo esta opción entre las respuestas, vemos que sólo un porcentaje reducido de personas (14%) consideraba que el sexo de los miembros del Parlamento no es relevante (ver el Gráfico 1). Es más, cuando este dato se desagrega por sexo, vemos que existe una brecha significativa entre la opinión de mujeres y hombres: solamente el 8,2% de mujeres consideraba que el sexo de sus representantes es un dato insignificante, frente a un 23,7% de hombres (ver el Gráfico 2). Lo que no nos dicen estas respuestas

es por qué el público uruguayo considera que el sexo de sus representantes es un dato relevante, si solamente en términos simbólicos, por razones de justicia, o porque valora la dimensión descriptiva de la representación y considera que las mujeres tienen perspectivas e intereses específicos que serían representados mejor por otras mujeres.

No obstante, la misma encuesta incluyó otra pregunta que permite sacar algunas conclusiones al respecto. La pregunta buscó indagar acerca de la percepción de la ciudadanía respecto a la labor de las mujeres en cargos políticos, ya no en cuanto a su calidad, sino con relación a su enfoque y contenido. Como se observa en el Gráfico 3, al preguntar si las mujeres, cuando ocupan cargos políticos promueven los mismos temas y valores que los hombres o promueven temas y valores distintos, dos tercios de las personas entrevistadas dijeron que las mujeres promueven temas algo o totalmente distintos a los que impulsan los hombres<sup>11</sup>.

**GRÁFICO 3: Opinión sobre valores y temas que promueven las mujeres en política**



Fuente: Encuesta ICP/IDEA 2008.

Otra vez eran las mujeres (77%) quienes consideraban, en mayor medida que los hombres (69,2%), que la labor de las mujeres políticas tiene un perfil diferenciado a la de sus pares varones.

<sup>11</sup> Esta percepción de la opinión pública uruguayana concuerda con los resultados de una investigación sobre las diferencias de género en la actuación de legisladores hombres y mujeres en el Parlamento del Uruguay. El estudio indica que las legisladoras son más proactivas y promueven una agenda legislativa más diversificada que sus pares varones, en la cual se destaca en particular la mayor presentación de iniciativas con contenido de género o de defensa de los derechos de los sectores sociales más vulnerables (ver Johnson 2006a).

Si estos datos se leen a la luz de los anteriores, podemos aventurar algunas conclusiones respecto a cómo la ciudadanía uruguaya concibe la representación política. Si una proporción significativa de la opinión pública considera que debe haber más mujeres en el Parlamento, sólo una proporción minoritaria opina que el sexo de los representantes es irrelevante, y una mayoría considera que las mujeres políticas tienen un perfil propio, entonces es factible pensar que los uruguayos/as entienden que una representación más equilibrada de hombres y mujeres no sólo es una cuestión de justicia en términos cuantitativos, sino que también hace a la representatividad del Parlamento: una mayor presencia femenina cambiaría la agenda legislativa con la inclusión de temas y perspectivas que no son representados adecuadamente por el elenco político masculino. La evidencia de una brecha significativa entre la opinión pública femenina y la masculina en las respuestas fundamenta más esta conclusión. Son justamente las mujeres quienes se muestran más favorables hacia una mayor presencia de mujeres en política, lo que se puede interpretar como una expresión de insatisfacción con la persistencia de una presencia masculina mayoritaria en los máximos órganos representativos del sistema político uruguayo, y de mayor identificación con representantes de su mismo sexo.

## Reflexiones finales

La representación política es un concepto que no admite una única acepción; pero en todas sus dimensiones se construye a través del vínculo entre los/las gobernantes y la ciudadanía de tal modo que las perspectivas de ésta se articulen y sus intereses se concreten. La representación simbólica refiere en términos abstractos al grado de legitimidad que pueda tener una figura o una institución política. En cambio, las otras dos dimensiones de la representación tienen implicaciones más concretas: la representación sustantiva tiene que ver con qué hacen los/las representantes, mientras que la representación descriptiva pone el acento en quiénes son. En un régimen democrático el diseño de las instituciones representativas y en particular de las reglas que determinan cómo éstas se conforman puede favorecer en mayor o menor medida la realización práctica de una o ambas dimensiones.

Las características del sistema electoral y del sistema de partidos en Uruguay privilegian una noción sustantiva de la representación de tipo ideológico, donde lo que importa no son las características sociales de los candidatos/as, sino las ideas que profesan los partidos y sus sectores. Desde esta perspectiva, la presencia minoritaria de mujeres en los órganos electivos no le quita representatividad al sistema político. No obstante, a partir de los resultados de algunas encuestas de opinión pública se puede sostener que la ciudadanía en general –y las mujeres en particular– sí considera que es importante la dimensión descriptiva de la representación y que sería deseable una mayor presencia femenina en los cargos representativos de la democracia uruguaya.



## Capítulo 2

### La representación política de las mujeres en Uruguay Elecciones 2009

El ciclo electoral 2009/2010 fue el tercero en el que los partidos políticos uruguayos compitieron bajo las reglas impuestas por la reforma constitucional de 1996 que estableció la realización de elecciones internas en junio para elegir las candidaturas presidenciales únicas de los partidos y la integración de sus convenciones antes de las elecciones nacionales parlamentarias y presidenciales de octubre. La reforma de 1996 también estableció una eventual segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas en el caso que en la instancia anterior ninguna alcanzase la mayoría absoluta de los votos válidos.

Con el objetivo de contextualizar el análisis que se presenta en los siguientes capítulos, aquí se ofrece, en primer lugar, una breve descripción del desarrollo y resultados del proceso electoral de 2009, señalando las principales características de la campaña y en particular aquellos aspectos –aunque no directamente relacionados con el tema central de la investigación– que se puedan considerar relevantes para analizar las elecciones desde la perspectiva de género. En segundo lugar, se hace una reseña de la situación de la representación política de las mujeres en Uruguay como punto de partida de la investigación, recordando los resultados de las últimas elecciones, indicando los avances y retrocesos registrados en el plano legal e institucional durante el último período de gobierno, y ubicando la realidad nacional en el escenario regional.

#### La carrera electoral 2009

Al igual que en 2004, el ciclo electoral 2009 estuvo pautado por la polarización de la competencia entre el Frente Amplio (FA) y el Partido Nacional (PN). El desafío para el FA consistía en mantenerse en el gobierno por un segundo período con las mayorías parlamentarias que le habían facilitado la ejecución de una serie de profundas reformas en diferentes áreas del Estado durante su primera administración. El PN buscaba consolidar su posición como única alternativa real al FA y llegar al gobierno por segunda vez desde el retorno a la democracia. El Partido Colorado (PC), por su parte, enfrentaba el desafío de alcanzar un nivel de votación que lo volviera a colocar como una fuerza política de peso en el escenario nacional luego de alcanzar los niveles más bajos de votación de su historia en las elecciones de 2004. En las elecciones internas también el PC alcanzó los votos suficientes para competir en las elecciones nacionales con dos partidos chicos: el Partido Independiente (PI), que había ganado una sola banca en la

Cámara de Representantes en las elecciones del 2004, y Asamblea Popular, formada por figuras escindidas del FA y autoidentificadas como de la izquierda radical, que competía por primera vez en estas elecciones.

A diferencia del ciclo anterior, la carrera por la presidencia presentó algunas novedades en la composición de las fórmulas en los tres partidos grandes.

En el FA, la inhabilitación para la competencia de su líder “natural” (Tabaré Vázquez) –no sin un intento reeleccionista de por medio– abrió el ruedo a otras candidaturas, destacándose prontamente las dos figuras políticas de mayor popularidad –junto con Vázquez– del primer gobierno de izquierda y a su vez líderes de los dos sectores con mayor peso electoral del FA. Por un lado, José Mujica, exguerrillero tupamaro, fundador del Movimiento de Participación Popular (MPP) y Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca durante gran parte del gobierno de Vázquez. Por otro lado, Danilo Astori, fundador del FA, líder de Asamblea Uruguay (AU) y Ministro de Economía y Finanzas durante toda la primera administración frenteamplista. El temor a la polarización en el FA que podría resultar de una carrera electoral protagonizada únicamente por estos dos candidatos<sup>12</sup> generó movimientos en la interna que postulaban la posibilidad de un “tercer polo” en torno a una candidatura que representara la renovación, surgiendo así los nombres de Daniel Martínez, Enrique Rubio y Marcos Carámbula.

En diciembre de 2008 el Congreso del FA 2008 habilitó la competición en la interna frenteamplista de todos los candidatos que comparecieron pese a que José Mujica había alcanzado los 2/3 de los componentes de ese órgano (mayoría requerida según los estatutos del FA para ser proclamado candidato único a la presidencia). De esta forma, por primera vez el FA tendría una interna competitiva<sup>13</sup>. Tanto Rubio como Martínez se retiraron de la competencia, pero a la precandidatura de Mujica y Astori se sumó la de Marcos Carámbula, intendente del departamento de Canelones. Este último se presentaba como la opción del “medio” entre los dos grandes pesos pesados del FA, buscando captar el electorado frenteamplista no satisfecho con la polarización Mujica-Astori. Carámbula se presentaba, además, como el primer candidato frenteamplista del interior del país, al tiempo que fue el único de los tres precandidatos del FA que incorporó algunos puntos de la agenda de género a sus propuestas. Pero no obstante este escenario tripartito, la interna frentista se polarizó y Carámbula sólo logró aglutinar una intención de voto que en el mejor de los casos llegaba al 12%. La casi total falta de apoyo de los sectores frenteamplistas que se habían alineado

<sup>12</sup> En la cobertura mediática esta polarización fue caracterizada como una pugna entre las fracciones del FA más alejadas ideológicamente entre sí. Aunque hay evidencia que apoya esta interpretación (ver, por ejemplo, Moreira 2009) la polarización respondía también a una lucha de poder en la interna de la izquierda entre dos sectores fuertes electoralmente.

<sup>13</sup> En 1999 Vázquez había competido con Astori pero en una competencia que puede ser catalogada como testimonial en la medida en que el primero era el candidato oficial del Congreso y por lo tanto contaba con el apoyo de la mayoría de la orgánica y de las bases del partido. En 2004 Vázquez compareció a la interna del FA como el único candidato.

a las otras dos candidaturas<sup>14</sup>, así como la alta popularidad de Mujica y Astori contribuyó a este fenómeno. Las elecciones internas del FA dieron finalmente por ganador a José Mujica por una diferencia que terminó siendo más ajustada que la que pronosticaban las encuestas<sup>15</sup>.

En el PN la competencia se dio nuevamente entre los dos principales pre-candidatos presidenciales de las internas del 2004: Luis Alberto Lacalle, presidente de la República en el período 1990-1995, y Jorge Larrañaga, ex intendente del departamento de Paysandú y ganador de las internas blancas en 2004. Ambos son además los líderes de los sectores más importantes del PN: el Herrerismo (Lacalle) y Alianza Nacional (Larrañaga). Desde mediados de 2008 Lacalle empezó a gestar las alianzas que le darían eventualmente la victoria en las internas: las sucesivas adhesiones a su candidatura se formalizaron con la creación de Unidad Nacional (UNA), a la cual se sumaron, primero, Francisco Gallinal (líder de Correntada Wilsonista) y luego otras figuras nacionalistas de peso, como Carmelo Vidalín (intendente de Durazno, líder del Soplan Vientos Nuevos)<sup>16</sup>, Juan Chiruchi (intendente de San José) y los principales dirigentes de la nueva agrupación blanca Concordancia Nacional (Ignacio de Posadas, Gonzalo Aguirre y Ana Lía Piñeyrúa). En cambio, el apoyo a la candidatura de Larrañaga provino principalmente de su propio sector, aunque logró incorporar a alguna figura destacada de las filas nacionalistas, como Javier de Haedo, quien había integrado el gobierno de Lacalle. Aunque en el momento en que Lacalle anunció su intención de ser precandidato, Larrañaga gozaba de una cómoda ventaja en las encuestas de intención de voto, al final de una campaña reñida durante algunos momentos, la balanza se inclinó a favor de Lacalle, quien se impuso por más de 14 puntos porcentuales<sup>17</sup>.

En el PC, en tanto, la novedad vino por el triunfo de Pedro Bordaberry –hijo del dictador procesado Juan María Bordaberry y fundador del sector Vamos Uruguay– por un amplio margen sobre los candidatos de los sectores históricos del partido: José Amorín por la Lista 15 y Luis Hierro por el Foro Batllista. Pese a que en las internas sólo estaba en juego la elección de los candidatos únicos de los partidos a la presidencia –así como la elección de los/as convencionales nacionales y departamentales– la votación que marcó el PC (12%) asombró a propios y ajenos pues fue superior a los pronósticos de las encuestas (8 o 9%), así como al 10% que había obtenido en las elecciones nacionales de 2004. Esto era una señal de consolidación del liderazgo de Bordaberry dentro del PC como figura de renovación.

<sup>14</sup> La precandidatura de Carámbula sólo fue apoyada por la Vertiente Artiguista y por algunas personalidades a título individual como la ministra de Salud Pública (María Julia Muñoz), el ministro de Transporte y Obras Públicas (Víctor Rossi) y la directora del Instituto Nacional de las Mujeres (Carmen Beramendi).

<sup>15</sup> Mujica se impuso sobre Astori por 12 puntos porcentuales (52% frente al 39, 7%) cuando las encuestas pronosticaban diferencias cercanas al 20% entre ambos candidatos. Este acercamiento se logró a pesar de que la campaña pro-Astori tuvo que desarrollarse sin la presencia del mismo durante el último tramo debido a que el candidato estuvo bajo internación domiciliaria con neumonía aguda.

<sup>16</sup> Vidalín sólo se incorporó luego de desistir en su intención de postularse él mismo como precandidato.

<sup>17</sup> 57,1% frente a 42,8%.

Definidos los candidatos únicos de los partidos a la presidencia, el paso siguiente era completar las fórmulas. Mientras la alta votación obtenida por Bordaberry en la interna del PC lo habilitó a elegir a su propio vice sin necesidad de negociar con los sectores perdedores del partido<sup>18</sup>, el FA y el PN optaron por hacerlo con el candidato perdedor de la interna. La composición de las fórmulas frenteamplista y nacionalista significaba una “transacción” entre los sectores con más peso electoral de ambos partidos. Pero también respondía a una estrategia estrictamente electoralista. En este sentido se consideraba que los vicepresidenciables eran el “complemento” electoral de sus compañeros de fórmula en la medida en que se les atribuía el potencial de captar algunos sectores del electorado de manera más “natural” que Mujica y Lacalle: el electorado de centro, los sectores más educados y de mayor poder adquisitivo de la izquierda en el caso de Astori, y los sectores más populares en el caso de Larrañaga.

De este modo, a diferencia del perfil renovador de la fórmula colorada, las fórmulas de los dos partidos con posibilidades de acceder al gobierno reflejaban la falta de recambio en sus liderazgos. En ambos casos llevaban a candidatos que habían integrado sus respectivas dirigencias partidarias por lo menos desde la década del 90, tres de los cuales ya se habían postulado alguna vez en las fórmulas presidenciales de sus partidos<sup>19</sup>. En cuanto a las características sociales de los candidatos, los dos distintivos eran los orígenes humildes de Mujica<sup>20</sup>, y el ser del interior en el caso de Larrañaga. Respecto a la diversidad generacional, tanto Astori como Lacalle eran mayores de 65 años, mientras Mujica ya superaba los 70, siendo el más joven de los cuatro Larrañaga, quien aun así tenía más de 50<sup>21</sup>. También en este aspecto la fórmula colorada se destacaba por ser la más joven, y en el caso de Bordaberry menor de 50.

Finalmente, la homogeneidad en cuanto al sexo alcanzó las fórmulas de cuatro de los cinco partidos que compitieron en las elecciones, apareciendo una mujer únicamente como candidata a Vicepresidenta por Asamblea Popular. El resto otra vez fue compuesto exclusivamente por hombres en un hecho que ya es característico de la democracia uruguaya y distintivo de la realidad de los países del Cono Sur (ver más abajo). Si bien la posibilidad de que una mujer integrara la fórmula presidencial del FA fue propuesta en 2007 por el entonces vicepresidente Rodolfo Nin Novoa, esta eventualidad nunca llegó a debatirse seriamente ni se reflotó en la etapa de definición de la candidatura a vice luego de las internas. En la medida en que el debate por las candidaturas estuvo centrado exclusivamente en lograr el acuerdo con el candidato perdedor, no se abrió ningún espacio para

---

**18** La fórmula colorada se completó con Hugo de León, un outsider de la política y ex entrenador de uno de los cuadros de fútbol más importantes de Montevideo.

**19** Lacalle fue candidato a presidente en 1989 y 1999, y precandidato en 2004; Larrañaga fue candidato a presidente en 2004; y Astori fue candidato a vicepresidente en 1989.

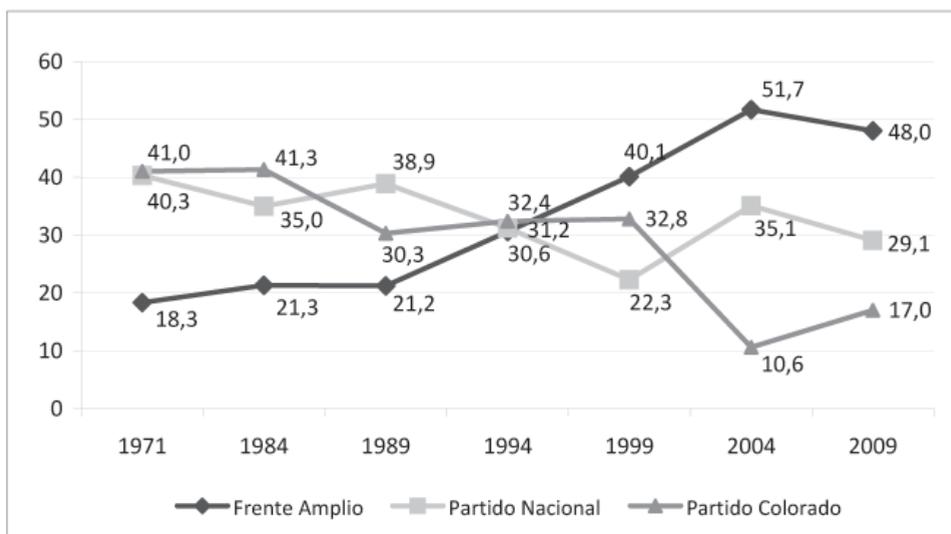
**20** Aunque, sin duda, lo que más llamó la atención de la prensa internacional de este candidato fue su pasado guerrillero.

**21** Cabe notar que en Uruguay la edad mínima para ser presidente son 35 años y la edad mínima para jubilarse son 60 años.

plantear cualquier otro criterio eventualmente relevante para la integración de la fórmula que pudiera ser de atracción para el electorado. En la definición de las máximas candidaturas partidarias, entonces, no hay cabida para otras lógicas que no sean la del equilibrio de fuerzas internas o la captación del electorado pensada únicamente en términos de espectro ideológico. Cabe recordar aquí que esta falta de consideración de la equidad de género como un criterio para la integración de las candidaturas por parte de las estructuras partidarias ocurre aún cuando la opinión pública uruguaya es altamente favorable a ello<sup>22</sup>.

Tal como lo preveía la mayoría de las encuestas, a la izquierda no le alcanzó para ganar en la primera vuelta; no obstante al contar con el 48% de los votos y tras la aplicación del procedimiento que establece el sistema D'Hondt<sup>23</sup> para la adjudicación de bancas, obtuvo mayoría en ambas cámaras: 50 diputados (dos menos que en 2004) y 16 senadores (igual número que en 2004). Pero la sorpresa estuvo del lado del PC, que votó por encima de las previsiones y bastante por encima del piso alcanzado en 2004: con el 17% de los votos obtuvo 17 diputados y 5 senadores. El PN captó el 29% de los votos (6 puntos porcentuales menos que en 2004), obteniendo así 30 diputados y nueve senadores. En cuanto a los dos partidos chicos, con un 2,5% de los votos el PI ganó dos bancas en la Cámara baja, pero nuevamente no le alcanzó para obtener representación en el Senado, mientras que Asamblea Popular no ganó ninguna banca, al llegar a tan sólo el 0,7% de la votación.

GRÁFICO 4: *Evolución electoral por partido (1971-2009)*



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

<sup>22</sup> Ver los datos de la encuesta ICP/IDEA, citada en el capítulo 1.

<sup>23</sup> Método utilizado para repartir las bancas proporcionalmente a los votos obtenidos por las hojas de votación.

El Gráfico 4 muestra que pese a que el FA votó algo por debajo de lo que lo había hecho en 2004, el traspaso de votos de un partido a otro parece ocurrir con mayor facilidad entre el PN y el PC que entre éstos y el FA. De hecho, la volatilidad del voto entre los partidos tradicionales se confirmó en el balotaje donde la fórmula Mujica-Astori obtuvo el 53% de los votos frente al 43,5% de la fórmula Lacalle-Larrañaga. Según algunos análisis de opinión pública los votos obtenidos por la fórmula frenteamplista en esta instancia habrían sido producto de la conservación del caudal electoral obtenido en la primera vuelta más la suma de casi la totalidad de los votantes de Asamblea Popular, un poco menos de un tercio de los votantes del PI y uno de cada cinco votantes del PC. En cambio, el crecimiento electoral de la fórmula nacionalista se explicaría casi exclusivamente por el traslado de votos desde el PC<sup>24</sup>.

En términos de propuestas la campaña transcurrió bajo un escenario marcado por las acusaciones y críticas mediáticas entre los presidenciables que opacaron la discusión programática ante la ciudadanía. Pese a que todos los partidos políticos presentaron programas que contenían propuestas de gobierno –más o menos concretas– las apariciones públicas y mediáticas de los presidenciables se concentraron en cuatro temas. Para el PN el énfasis estuvo puesto en la eliminación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto a Afiliados a la Seguridad Social (que grava las jubilaciones más altas), en medidas relativas a la seguridad pública y en la introducción de contraprestaciones más exigentes para las personas en situación de pobreza que reciben beneficios sociales del Estado. Por su parte, los temas más destacados por la campaña del FA surgían a partir de la defensa de la gestión del gobierno de Vázquez y la profundización de las reformas emprendidas en materia de políticas sociales, con un enfoque universalista en lo relativo a las Asignaciones Familiares y el seguro de salud. En tanto, dos temas especialmente enfatizados por José Mujica fueron la creación de más escuelas de tiempo completo y la extensión de la Universidad en el interior del país.

En lo relativo a las estrategias de comunicación hacia la ciudadanía, al igual que en 2004, la campaña 2009 finalizó sin que se produjeran debates televisivos entre las fórmulas presidenciables, hecho en parte motivado por la relativa comodidad en las encuestas de intención de voto de la fórmula frentista. La novedad comunicativa vino de la mano de la militancia no orgánica, sobre todo en el FA, mediante el uso de nuevas tecnologías de comunicación como plataformas virtuales, que fueron utilizadas para organizar la movilización de la militancia (encuentros, caravanas, caminatas, etc.) por fuera de la estructura partidaria y de manera espontánea. También fue notorio el uso del Internet –e-mail, sitios web, blogs, Facebook– para la difusión de material propagandístico.

---

24 Ver por ejemplo Bottinelli (2009).

## Puntos de partida para un análisis de género de las elecciones

En términos de representación de género en cargos electivos las elecciones anteriores significaron, si no un retroceso, por lo menos un estancamiento en la presencia de mujeres en el Parlamento. En las elecciones de 2004 fueron electas 14 mujeres legisladoras (una menos que en el período anterior). Esos resultados dejaban a Uruguay en una posición deficitaria en la comparación internacional: en la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria, Uruguay se ubicaba en el lugar 79 de un total de 189 países y en América Latina en el lugar 13 de una lista de 19 países<sup>25</sup>.

Este panorama a nivel parlamentario contrastaba con la representación de género a nivel ejecutivo. El primer gabinete de Tabaré Vázquez tuvo tres mujeres ministras<sup>26</sup> y dos subsecretarias<sup>27</sup> lo que representó un escenario diametralmente distinto al de los gobiernos anteriores, pues hasta ese momento Uruguay sólo había tenido dos ministras y en períodos distintos<sup>28</sup>. El primer gabinete del gobierno del FA tenía entonces un 23,1% de presencia femenina, cifra que luego se elevó a un 30,8% cuando Vázquez realizó su primer recambio en el gabinete y designó a otra mujer al frente de una cartera<sup>29</sup>. Al finalizar el período de gobierno, un total de cinco mujeres habían integrado el gabinete ministerial<sup>30</sup>, con lo cual Uruguay pasaba a ocupar los primeros lugares en América Latina en cuanto a la presencia de mujeres en los gabinetes. Además, con estos cambios se mejoró la representación política de género a nivel del Ejecutivo no sólo en términos descriptivos, sino también en su dimensión simbólica, ya que dos de las ministras presidían carteras tradicionalmente asociadas a lo masculino (Defensa e Interior)<sup>31</sup>.

El aumento del número de mujeres en cargos ejecutivos así como la alta visibilidad y la buena evaluación por parte de la opinión pública<sup>32</sup> de las mujeres ministras, podía hacer pensar en un mayor protagonismo femenino en las elecciones de 2009. ¿Sería esto un “trampolín” para que las mujeres políticas uruguayas pudieran acceder a candidaturas de relevancia? Los cambios en la representación de género en el contexto regional también podían operar como otro facilitador en este sentido, en la medida en que dos mujeres llegaban a la presidencia (Cristina Fernández en Argentina y Michelle Bachelet en Chile) y

**25** Ver un análisis detallado sobre este punto en Johnson (2005).

**26** Azucena Berrutti (Defensa Nacional), Marina Arismendi (Desarrollo Social) y María Julia Muñoz (Salud Pública).

**27** Ana Olivera (Desarrollo Social) y Belela Herrera (Relaciones Exteriores).

**28** Adela Reta fue Ministra de Educación y Cultura en el primer gobierno de Sanguinetti y Ana Lía Piñeyrúa fue Ministra de Trabajo y Seguridad Social en el segundo.

**29** En marzo de 2007 Daisy Tourné asume como Ministra del Interior, cargo que ocupa hasta junio 2009.

**30** A principios de 2008 María Simón asume como Ministra de Educación y Cultura, cargo que ocupa hasta el final del período.

**31** Ver un análisis más detallado en Pérez (2005).

**32** Ver datos de la encuesta ICP/IDEA en el capítulo 1.

otras se convertían en las principales líderes de la oposición (Elisa Carrió en Argentina en las elecciones presidenciales de 2006) o en una de las candidatas con “chances” de ganar la presidencia en las próximas elecciones presidenciales (Dilma Rousseff, candidata del PT en Brasil y posible sucesora del actual Presidente Luis Ignacio Lula). En el plano simbólico, entonces, a nivel regional las mujeres empezaban a romper la tradicional imagen masculinizada de los liderazgos políticos.

La posibilidad de un mayor protagonismo de las mujeres en las elecciones de 2009 también aumentó con la aprobación de la llamada ley de cuotas en mayo de 2009 (Ley 18.476). La sanción de la ley representó un hito (y un punto de inflexión) en la historia de la ciudadanía política de las mujeres uruguayas, luego de 20 años de lucha de las mujeres políticas y de la sociedad civil organizada en pos de una norma que garantizara una presencia más equitativa de hombres y mujeres en los procesos de toma de decisiones<sup>33</sup>. No obstante, tanto las opiniones vertidas por los actores políticos durante el debate parlamentario, como las características de la norma aprobada, dejaron en evidencia que la sanción de la ley no significaría el final de la lucha.

### El debate parlamentario por la Ley de Cuotas

En el debate se evidenciaron claras diferencias tanto respecto al diagnóstico del problema, como en cuanto a la forma de superarlo. Por un lado, los impulsores/as de la ley hicieron referencia a la necesidad de tal medida en tanto persiste una dinámica de discriminación y exclusión de hecho de la mujer en los espacios de poder del ámbito político-partidario, sin que ninguna fuerza política haya tomado medidas concretas alternativas a la cuota para subsanarla. En síntesis, se planteó como *“un problema de poder político [...] por el cual se ha despojado por imposición a una parte de [la sociedad] de la capacidad de intervenir directamente en el ejercicio de aquél”*<sup>34</sup>. Sin embargo, el análisis también reconocía la incidencia de normas culturales que se extienden más allá del sistema político. Se planteaba, entonces, la necesidad de un abordaje complejo del problema, que visualiza la interacción entre múltiples factores. No obstante la insistencia en esta visión multifacética, colocaron la carga de la responsabilidad para buscar medidas que apuntaran a la superación de la actual situación de desigualdad claramente en los hombros de las colectividades políticas: *“si la política no ayuda a impulsar cambios en la realidad social, no sirve para nada”*<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Para análisis del mecanismo de la cuota, su adopción en el mundo, y del debate sobre la cuota en Uruguay, ver Moreira y Johnson (2003), Johnson (2008), Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales (2009).

<sup>34</sup> Senador Gargano (FA), Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores (DS/CSS), Nº 214 - Tomo 452, 28/5/2008.

<sup>35</sup> Senador Abdala (PC), ibídem.

Por otro lado, los argumentos en contra se caracterizaban por no reconocer ni el rol ni la responsabilidad del propio sistema político-partidario en la exclusión de las mujeres de los espacios de decisión política, y por basarse generalmente en explicaciones unívocas y en visiones esencialistas de la identidad femenina. Así, para la mayoría de los opositores a la medida, es un problema de las propias mujeres, vinculado a una supuesta falta de vocación, o de voluntad, o a una autorrelegación, resultado de los “*distintos intereses*” que tienen desde “*el punto de vista biológico*”<sup>36</sup>, y se relacionan con el “*rol de toda mujer como madre*”<sup>37</sup>. Alternativamente, se ubicaba la responsabilidad por la actual situación en la sociedad en su conjunto, que según algunos, activamente resiste una mayor integración de la mujer en política o simplemente no lo considera un tema pertinente. Esta visión parece tener poco fundamento si consideramos los resultados de la encuesta ICP/IDEA presentados en el capítulo anterior.

En cuanto a la medida en sí y la modalidad de su implementación, los defensores/as de la cuota propusieron la aplicación permanente de la medida, por lo que la equidad de género se establecería como principio rector de la representación política. Es decir, se fortalecería la representatividad del sistema político al conjugar su dimensión sustantiva con una nueva dimensión descriptiva. Esto contrasta radicalmente con uno de los argumentos esgrimidos en contra de la ley, que alegaba que la cuota desvirtuaría la representación política en tanto coartaría la libertad de elección de los/las votantes:

*[N]o comparto [...] que la cuota pueda ir por encima de la representación ciudadana. Entiendo que la soberanía reposa en la libertad del ciudadano cuando elige; que en un sistema democrático republicano representativo, la representación que cada ciudadano quiere darse no puede tener ningún tipo de limitación. La libertad no puede estar constreñida en ningún aspecto por limitantes, por loables que sean, buscando otra representación que no sea la que el individuo, una vez cada cinco años, puede ejercer con su voto. Así, creo que el mecanismo de la cuota vulnera ese principio básico y fundamental que es la libertad de elegir al representante*<sup>38</sup>.

Como vimos en el capítulo anterior, la libertad de elección ya es restringida por el sistema de votación usado en las elecciones uruguayas –el electorado puede optar entre diferentes listas, pero no puede expresar una preferencia entre los candidatos/as que integran las listas–. En la mayoría de los casos las listas no se confeccionan a partir de los resultados de una votación directa y abierta, sino según procedimientos y criterios internos de cada sector, por lo que la aplicación de la cuota implicaría una limitación a la libertad de los sectores, pero no de la ciudadanía. Aun en aquellos casos en que las listas al Parlamento se arman en

36 Senador Alfie (PC), *ibídem*.

37 Senador Moreira (PN), DS/CSS, N° 213 - Tomo 452, 21/5/2008, énfasis agregado.

38 Diputado Gandini (PN), Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, N° 3576, 24/03/2009.

base a los resultados de las internas<sup>39</sup>, es discutible que esto sea una medida fiel de la libre voluntad de los/las votantes, como se planteará más adelante en el capítulo 4.

La persistencia de altos niveles de resistencia a la cuota entre el elenco político marcó la discusión en el Senado de una manera muy particular. Mientras que sólo dos senadores votaron en contra, varios/as integrantes de las bancadas del Espacio 609 (FA), del PC y del PN esgrimieron argumentos en contra, o dudas profundas respecto a la medida, pero terminaron votándola. ¿Cómo hemos de entender esta aparente contradicción? Primero, los discursos dejaban en claro que aunque los dirigentes masculinos opuestos a la cuota no compartían sustantivamente lo que se está transformando en la corriente principal de la práctica y el discurso sobre la igualdad de género en la representación política a nivel internacional, sí sentían la presión de hacer lo “políticamente correcto”. En segundo lugar, las condiciones para llegar al consenso sin duda se generaron a partir del acotamiento progresivo del alcance de la medida propuesta. Así, los opositores a la ley construyeron la cuota como una intervención “ortopédica” y puntual en la ingeniería electoral, y no como un mecanismo que permitiría una reconfiguración de las bases conceptuales de la representación política. Asimismo, fundamentaron la necesidad de una respuesta gradualista, *“una solución equilibrada, razonada y razonable que nos pone lejos de algunos radicalismos o extremismos”*<sup>40</sup>, siguiendo *“un camino que permite, sabia y racionalmente, que el país vaya haciendo el cambio que necesita desde el punto de vista cultural, del ejercicio de la vida política y, sobre todo, de la vida política interna de los partidos políticos”*<sup>41</sup>, en vez de la aprobación de *“hipótesis de máxima”*<sup>42</sup>.

La Ley N° 18.476 estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos –titulares y suplentes– en las listas electorales presentadas en los tres comicios –internas, nacionales, departamentales– que integran el ciclo electoral quinquenal uruguayo, y también en todos los procesos electorales propios de las distintas colectividades políticas en los cuales eligen sus autoridades. En virtud de un acuerdo entre la bancada del FA y del PN para alcanzar la mayoría calificada que la aprobación del proyecto de ley requería (2/3 del total de componentes de cada una de las cámaras), el texto original de la norma fue acotado en sus alcances: regiría para las elecciones internas de los partidos políticos y para la elección de sus órganos ejecutivos a partir de 2009 y sin límite de tiempo. Sin embargo, para los cargos de representación nacional y departamental –los cargos realmente importantes del sistema político– la ley regirá recién para el ciclo electoral 2014-2015 y por única vez, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura.

<sup>39</sup> Como fue el caso de la hoja de votación 2004 que encabezó el diputado Gandini en las elecciones de octubre 2009.

<sup>40</sup> Senador Long (PN), DS/CSS, N° 214 - Tomo 452, 28/5/2008.

<sup>41</sup> Senador Da Rosa (PN), ibídem.

<sup>42</sup> Senador Heber (PN), ibídem. Cabe preguntarse cómo calificaría el Senador Heber la paridad, si para él una cuota mínima de un tercio constituye la hipótesis “de máxima”.

Desde una perspectiva regional, la sanción de la ley de cuotas supuso en cierta medida el *aggiornamento* del Uruguay respecto al resto de los países de la región. En América Latina el camino hacia la implementación de las cuotas se inició en 1991 en Argentina, que fue el primer país del mundo en sancionar una ley de este tipo, disposición que fue luego incluida en la Constitución de 1994. Posteriormente, a partir de la segunda mitad de la década de los 90, 12 de los 19 países latinoamericanos aprobaron legislaciones de este tipo, lo que en la mayoría de los casos repercutió favorablemente sobre sus tasas de representación femenina parlamentaria<sup>43</sup>. Asimismo, la ley significó un paso más hacia el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el país cuando suscribió en 1981 la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). De hecho, las responsabilidades del Estado uruguayo en esta materia fueron explicitadas en las Observaciones realizadas por el Comité de la CEDAW en octubre 2008 a los últimos informes periódicos presentados por el país: “[A]l Comité le preocupa que la mujer siga estando insuficientemente representada en la vida política y pública [...]. El Comité exhorta al Estado parte a que acelere la aprobación de proyectos de ley sobre cuotas y sobre partidos políticos” (párr. 30-31).

No obstante, la ley aprobada representa un paso tímido y a destiempo de la tendencia internacional. En este sentido, se debe destacar que Uruguay instaure una cuota cuando en el mundo se está discutiendo la paridad, consagrada en instrumentos internacionales suscritos por el propio Uruguay como el Consenso de Quito (2007) o en la práctica de algunos gobiernos (como los gabinetes paritarios de Bachelet en Chile o de Rodríguez Zapatero en España). Pero por otro lado, en la medida en que la ley habilitó la cuota para los cargos legislativos de nivel nacional y departamental recién para el ciclo electoral 2014/2015 y por única vez, resulta ser incoherente con el concepto de acción afirmativa en el cual supuestamente se basa. Primero, porque aunque la norma reconoce la existencia de problemas en la traducción de los derechos formales a la práctica, a la vez pospone y limita la efectivización de esos derechos; así los derechos políticos de las mujeres aparecen como postergables, y su estatus como ciudadanas iguales se socava. En segundo lugar, porque ignora la definición del “carácter temporal” de las cuotas como lo establece la CEDAW en su Art. 4º: “estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. Es decir, la temporalidad de las cuotas no refiere a la delimitación de un plazo de finalización fijado a priori, sino que dejan de ser relevantes cuando la desigualdad que se intenta corregir desaparece<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> La efectividad de las cuotas depende de una multiplicidad de factores (entre ellos la magnitud de distrito, el tipo de lista, el umbral que establece la cuota, y la existencia de sanciones y de un “mandato de posición”). Para una descripción detallada de las cuotas y sus efectos en América Latina ver Archenti y Tula (2008) y Ríos Tobar (2008).

<sup>44</sup> Esta aclaración fue explicitada por el Comité de la CEDAW en su Recomendación General No. 25 (2004).

Más allá de la ley de cuotas, hubo otros avances importantes en la agenda legislativa de género, donde resultó crucial la actuación de la Bancada Femenina, una articulación interpartidaria de mujeres legisladoras creada en 2000, que a partir del 2005 funciona de forma bicameral. En 2007 se sancionó la Ley No. 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres, habilitando la elaboración y puesta en marcha del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011) que define acciones de política pública a ser implementadas por todos los sectores del Estado a los efectos de avanzar en la igualdad de género. En este marco, se aprobaron otras leyes importantes para el logro de un mayor bienestar para las mujeres uruguayas y la erradicación de la discriminación de género. Entre otras, la que ampara y regulariza a las trabajadoras domésticas; la que previene y sanciona el acoso sexual en los lugares de trabajo y estudio; y la que a los efectos jubilatorios computa a las mujeres un año de aportes por hijo/a en virtud de la mayor dificultad que presentan para alcanzar los años requeridos de aporte a la seguridad social como consecuencia de su inserción más vulnerable en el mercado del empleo, que a su vez se vincula con una desigual distribución de las tareas y responsabilidades de los cuidados entre mujeres y hombres.

En cambio, no tuvo la misma suerte uno de los temas centrales de la agenda feminista en el período pos dictadura: la despenalización del aborto. Luego de un proceso de marchas y contramarchas en las dos cámaras, la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva fue sancionada con los votos de la bancada oficialista, el 12 de noviembre de 2008. Además de habilitar la interrupción voluntaria del embarazo durante las primeras doce semanas, la norma establece un claro marco legal de protección y promoción de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, estableciendo objetivos concretos para el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular en las áreas de la salud y de la educación, apuntando así a la prevención de los embarazos no deseados, a la vez que garantizaba condiciones seguras para aquellas mujeres que decidieran abortar. Dos días más tarde el Presidente, Tabaré Vázquez, con la firma de la Ministra de Salud Pública María Julia Muñoz, vetó las secciones de la ley que despenalizaban el aborto. La bancada frenteamplista, en un claro comportamiento de oposición a la voluntad del Presidente, intentó levantar el veto; no obstante las mayorías requeridas (3/5 del total de presentes de cada cámara) no fueron alcanzadas en la Asamblea General. Desde el punto de vista del funcionamiento del sistema democrático, y de la función de la representación en particular, este hecho tiene varias implicancias<sup>45</sup>. La más importante, la de barrer por medio de una decisión unilateral (la de una minoría del Poder Ejecutivo) los resultados de un proceso legislativo extenso y denso, que contempló amplia y equitativamente las posiciones de un conjunto numeroso de actores de la sociedad civil organizada, representantes de la diversidad ciudadana.

---

<sup>45</sup> Ver Moreira (2009).

## Aportes del “triángulo de empoderamiento”

Pero los avances registrados en el ámbito parlamentario no se limitaban a la agenda legislativa. Entre 2005-2010 la Bancada Bicameral Femenina (BBF), con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay y de la Cooperación Española, realizó una serie de actividades que, a la vez de aportar a la promoción de la agenda legislativa de género, buscaban visibilizar y legitimar la presencia y actuación individual y colectiva de las legisladoras y promover la institucionalización del género en el Poder Legislativo<sup>46</sup>. Entre las actividades realizadas, se destacan la creación de la página web “Parlamentaria – Mujeres en el Parlamento”, que fue incorporada al sitio oficial del Parlamento, la implementación de un Plan de Capacitación en Género y Generaciones para el Parlamento Uruguayo<sup>47</sup> y la organización de dos seminarios internacionales sobre el tema de la participación política de las mujeres<sup>48</sup>.

Una mención especial merece la Consulta Ciudadana organizada en agosto y septiembre de 2008 por la BBF con la colaboración de la Red de Mujeres Políticas. Bajo el lema “Mujer, tu voto tiene voz”, las legisladoras convocaron a las mujeres uruguayas a expresar las inquietudes, propuestas y demandas que quisieran transmitir al sistema político en esa etapa pre-electoral, para que los partidos las tomaran en cuenta a la hora de elaborar sus propuestas programáticas para las elecciones de 2009/2010. Es decir, para las parlamentarias la Consulta fue *“una medida pensada para poner en práctica [su] rol legalmente constituido [de representantes políticas]. Fue la expresión concreta de la responsabilidad que sienten [...] por conocer y buscar responder a las inquietudes de la ciudadanía”* (Johnson y Pérez 2009: 2). En los mensajes mandados se nota la reacción positiva que tuvo esta iniciativa entre las mujeres uruguayas. A la vez que critican a los actores políticos que *“toman muy poco en cuenta lo que pensamos, sentimos, qué queremos”*, expresan la esperanza de *“ser escuchadas y respetadas”* y agradecen la oportunidad que ofrece la Consulta de plantear sus inquietudes (Johnson y Pérez 2009: 10)<sup>49</sup>.

El ámbito del Poder Ejecutivo, por su parte, no se mostró impermeable a la agenda de género, a pesar de que el programa de gobierno presentado por el FA en las elecciones de 2004 se destacaba por la ausencia total de un enfoque de género, tanto en el diagnóstico de los problemas prioritarios a ser abordados por la nueva administración como en las propuestas de políticas. De hecho, durante el primer gobierno del FA se avanzó más en la institucionalidad de género en el Estado uruguayo que en cualquiera de las administraciones anteriores.

<sup>46</sup> En varias de estas actividades el Área Política y Género del ICP brindó apoyo técnico, en el marco de un convenio de cooperación entre la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, y el Parlamento del Uruguay.

<sup>47</sup> En los cursos participaron autoridades y funcionarios/as del Poder Legislativo, así como legisladores/as y asesores/as.

<sup>48</sup> Para información sobre estas y otras actividades de la BBF en 2005-2010, ver *Parlamentaria*, [www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/index.html](http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/index.html).

<sup>49</sup> Para más información sobre la Consulta Ciudadana, ver [www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/destacado\\_consultaciudadana\\_marzo09.html](http://www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/destacado_consultaciudadana_marzo09.html)

En 2005 el antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, que antes funcionaba como un órgano subordinado en la esfera del Ministerio de Educación y Cultura, cambió su nombre a Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y pasó a la órbita del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), organismo coordinador de todas las políticas sociales<sup>50</sup>. De esta manera adquirió mayor especificidad en cuanto a sus cometidos y mayor coherencia en su ubicación institucional. Está claro que el hecho de que el Inmujeres continúa siendo un organismo subordinado dentro de la estructura del Estado acota a priori su capacidad de incidencia sobre las políticas que se desarrollan desde el resto de los organismos públicos. A pesar de esto, para el final del período de gobierno el Inmujeres había implementado una serie de proyectos y acciones concretos en coordinación con otros actores estatales. Es más, había logrado promover las condiciones necesarias en varias dependencias del Estado para empezar a desarrollar lo que se adoptó en 2008 como estrategia principal de su actuar: impulsar la transversalización de género en las estructuras organizacionales del Estado y en todas las políticas públicas.

Entre las acciones desarrolladas por el Inmujeres durante el período, se destaca la creación de un Sistema de Información de Género, la formación en género para funcionarios públicos a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil, la implementación del Programa Calidad con Equidad en cinco empresas públicas, el apoyo a gobiernos municipales para la territorialización de las políticas de género, la creación del Departamento de Mujeres Afrodescendientes y diversas acciones emprendidas para dar seguimiento al Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica<sup>51</sup>. Además del proceso de consolidación institucional del Inmujeres y de ampliación de su órbita de incidencia a nivel del Estado, se abrieron (o consolidaron) algunos espacios institucionales con competencia en políticas de género en otros ministerios; por ejemplo, el Programa Mujer, Género y Salud del Ministerio de Salud Pública, la Comisión de Educación Sexual en el CODICEN (Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública), y la Comisión Tripartita en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Finalmente, cabe señalar la relevancia que siguieron teniendo en este período las organizaciones feministas y de mujeres, quienes desde la sociedad civil actúan como mediadoras y promotoras de los intereses de las mujeres ante el sistema político. En trabajos anteriores (ver Johnson 2006b, Johnson y Pérez 2007) hemos señalado que la articulación entre estas actoras y feministas insertas en distintos ámbitos del sistema político —poderes ejecutivo y legislativo, y partidos políticos—, puede verse como una suerte de “triángulo de empoderamiento” (Vargas y Wieringa 1998) que ha sido un factor facilitante para lograr una mejor representación de los intereses de las mujeres en la agenda polí-

---

<sup>50</sup> Ver un análisis detallado sobre los cambios en la institucionalidad de género en Pérez (2006).

<sup>51</sup> Para información sobre todos estos programas y acciones, ver el sitio web del Inmujeres: [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy).

tica<sup>52</sup>. Durante el último quinquenio, esta articulación se expresó de distintas formas, incluyendo la inserción directa de mujeres del movimiento feminista en cargos de responsabilidad en el Estado<sup>53</sup> y la participación de organizaciones de mujeres en los espacios de “control ciudadano” y de “diálogo social” creados por el gobierno de izquierda. La CNS Mujeres, además de participar en estos mecanismos –aun cuando su evaluación de los mismos no era del todo favorable (ver Pérez/CNS Mujeres 2006)–, continuó su seguimiento y evaluación de las políticas públicas de género<sup>54</sup>, y con el mismo objetivo, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) creó el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay. Cabe destacar, asimismo, el rol central que desempeñaron distintas organizaciones feministas en la promoción de la Ley de Defensa de los Derechos a la Salud Sexual y Reproductiva<sup>55</sup>, y los esfuerzos de la Comisión de Género y Equidad del PIT-CNT por incorporar la perspectiva de la equidad de género en los convenios colectivos firmados por los Consejos de Salarios, reinstalados por el gobierno frenteamplista. También fue a través de la incidencia desde el movimiento feminista y la academia que se logró plantear como asunto relevante para el diálogo nacional sobre seguridad social y el debate más amplio sobre la reforma del sistema de bienestar el tema de los cuidados no remunerados realizados principalmente en las familias por las mujeres<sup>56</sup>.

En suma, en los cinco años transcurridos desde el último ciclo electoral las perspectivas para una mejor representación política de las mujeres uruguayas mostraban un panorama de luces y sombras. En su dimensión descriptiva, se había producido un estancamiento a nivel legislativo, contrarrestado sólo en parte por una mayor presencia de mujeres en el Ejecutivo. Por otro lado, se alcanzó un mayor grado de representación sustantiva en tanto algunos temas de género

---

**52** Según las autoras, el triángulo de empoderamiento se constituye en torno a una dinámica de interacción entre las estrategias y acciones de tres conjuntos de actores –organizaciones feministas de la sociedad civil, feministas en partidos políticos y cargos legislativos, y las llamadas “femócratas” (feministas que ocupan cargos de decisión en el estado)– que articula las demandas de las mujeres, traduciéndolas en temas de política pública y luchando por ampliar el apoyo político a su agenda.

**53** Por ejemplo, tanto el Programa de Género del MSP como la Comisión de Educación Sexual en el CODICEN son coordinados por mujeres con largas trayectorias de activismo en el movimiento feminista.

**54** Ver las publicaciones en la serie “Monitoreo 2008. Transversalización de la equidad de género en las políticas públicas”, disponibles en [www.cnsmujeres.org.uy](http://www.cnsmujeres.org.uy).

**55** Ver lo actuado por Cotidiano Mujer en [www.cotidianomujer.org.uy/aborto\\_web/aborto.swf](http://www.cotidianomujer.org.uy/aborto_web/aborto.swf); por MYSU en [www.hacelosvaler.org/2008/esp/inicio/inicio\\_esp.php](http://www.hacelosvaler.org/2008/esp/inicio/inicio_esp.php); y por la Red Uruguaya de Autonomías (RUDA) en <http://despenalizaciondelaborto.wordpress.com>.

**56** En particular, la Red Género y Familia se colocó como uno de los principales promotores del debate público sobre las políticas de cuidados. En articulación con académicas feministas del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR, que produjeron innovadores estudios que dimensionaban los tiempos y el valor del trabajo no remunerado de cuidados, la Red desarrolló a partir de 2006 una estrategia de incidencia política a través de la organización de una serie de Mesas de Diálogo entre actores estatales, políticos, académicos y de la sociedad civil. En estas Mesas, se discutió sobre temas de la agenda legislativa y sobre las reformas sociales emprendidas por el gobierno del FA, quedando así planteada la necesidad de un sistema nacional integrado de cuidados (ver Johnson, Cabrera y Maciel 2009).

fueron incorporados en la agenda legislativa y de políticas públicas, aunque está claro que esto resultó principalmente de la agencia de “actoras críticas” como la BBF, el Inmujeres y las organizaciones feministas y de mujeres de la sociedad civil. A pesar de estos avances, cabe señalar que al final del período de gobierno tanto los espacios institucionales como los procesos emprendidos seguían siendo frágiles. Ante las elecciones, entonces, la continuidad del FA en el gobierno parecía ofrecer las mejores posibilidades de que esos espacios y procesos sobrevivieran y se consolidaran, pero tampoco lo aseguraba, tomando en cuenta las diferentes posturas frente a la agenda de género que puedan surgir del cambio de autoridades, aun cuando provengan de la misma colectividad política.

## Capítulo 3

### Las mujeres y las elecciones internas La aplicación de la ley de cuotas

Una de las novedades del ciclo electoral 2009 fue la aplicación por primera vez de cuotas por sexo en la confección de las listas para las elecciones internas de junio. Estas elecciones fueron incorporadas al sistema electoral uruguayo en el marco de la reforma constitucional de 1996. En ellas, además de definirse las candidaturas presidenciales únicas por lema para las elecciones nacionales, se eligen los miembros de los Órganos Deliberativos Nacionales (ODN) y Departamentales de los partidos, comúnmente llamados “Convenciones”. La Ley 18.476 estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos –titulares y suplentes– en las listas electorales a las convenciones nacionales y departamentales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la sanción de la ley de cuotas se logró a duras penas, dejando en evidencia la persistencia de un importante nivel de resistencia entre la dirigencia partidaria. Posteriormente, la reglamentación que de ella hizo la Corte Electoral (CE) presentó un obstáculo más en el ya trabajoso proceso. La CE determinó que para aquellas listas que utilizaran el sistema respectivo o mixto de suplentes –que en el caso de las internas prevé un solo suplente por titular (y no tres, como en las listas a las elecciones nacionales)– las ternas se compondrían tomando conjuntamente las listas de titulares y las de suplentes<sup>57</sup>. En la práctica esta interpretación habilitaría a los partidos a colocar a mujeres únicamente en suplencias en los primeros dos tercios de la lista<sup>58</sup>.

Ante esto, la Bancada Bicameral Femenina (BBF) presentó, con el apoyo de la mayoría de los integrantes de las bancadas partidarias, un proyecto de ley interpretativo de la Ley 18.476, que explicitaba que la cuota debía aplicarse siempre a las listas de titulares y suplentes por separado. Para algunas legisladoras la interpretación de la Corte reflejaba los “*resabios patriarcales y machistas*” (Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales 2009: 47) que siguen obstaculizando la plena participación de las mujeres en la vida política del país. Finalmente, el tratamiento urgente que se le dio al proyecto interpretativo resultó en su sanción el 5 de mayo; diez días después la ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo, apenas dos semanas antes del plazo para la inscripción de las listas en la CE.

<sup>57</sup> Así, habría dos posibles formas de conformar la terna: “titular-suplente-titular” o “suplente-titular-suplente”.

<sup>58</sup> Aunque la CE sí advirtió que las mujeres deberían constituir por lo menos un tercio de los titulares, su reglamentación de la norma permitiría colocar la totalidad de ese tercio en los últimos lugares de la lista.

Este capítulo pretende hacer una evaluación de la primera aplicación de la ley de cuotas en Uruguay en dos dimensiones. En la medida en que la ley dispone en su artículo 3º que *“las Juntas Electorales controlarán la aplicación de la cuota e inhabilitarán a las hojas de votación que no cumplan con el mínimo requerido”*, el primer objetivo no es observar si los partidos cumplieron o no con la cuota, sino examinar cómo la aplicaron. ¿Los partidos sólo cumplieron con el mínimo que establecía el texto de la ley o fueron más allá? ¿Qué diferencias surgen respecto a la aplicación que hicieron de las hojas de votación según partido o precandidato presidencial? En segundo lugar, al ser el ciclo electoral 2009 el tercero en el que se celebraron elecciones internas, es posible evaluar el efecto de la cuota comparando la presencia de candidatas en las listas y mujeres electas como convencionales nacionales con los datos de las instancias anteriores cuando no se aplicaba este mecanismo. Dado que el volumen de datos provenientes de todas las listas electorales presentadas en junio excedía ampliamente la capacidad de procesamiento del equipo de investigación<sup>59</sup>, nuestra atención se centró en los espacios de mayor poder: las Convenciones Nacionales (ODN) de los partidos que posteriormente alcanzaron representación parlamentaria en las elecciones de octubre.

## La aplicación de la cuota en las listas electorales

Como han señalado otros trabajos (Johnson 2001 y 2005; Pérez 2006 y 2008), tradicionalmente la incorporación de candidatas mujeres en las nóminas que los partidos presentan a las elecciones aumenta a medida que disminuyen las “chances” de tener éxito electoral: las mujeres están más presentes en las hojas de votación que no ganan bancas y en los lugares de más abajo de las listas en las hojas que sí tienen éxito. Dicho de otra manera, esto significa que no todos los lugares de las hojas de votación son relevantes. Por lo general los partidos presentan largas nóminas de candidatos en sus hojas pero sólo aspiran a que una cantidad menor de esos lugares alcancen representación en los órganos en disputa. En este sentido, la posibilidad de que un lugar sea “ganador” dependerá del peso electoral del partido y de la hoja de votación así como del número total de cargos por los que se compite<sup>60</sup>. En general, entonces, los lugares con “chances” electorales son siempre los primeros lugares de las listas de candidatos/as.

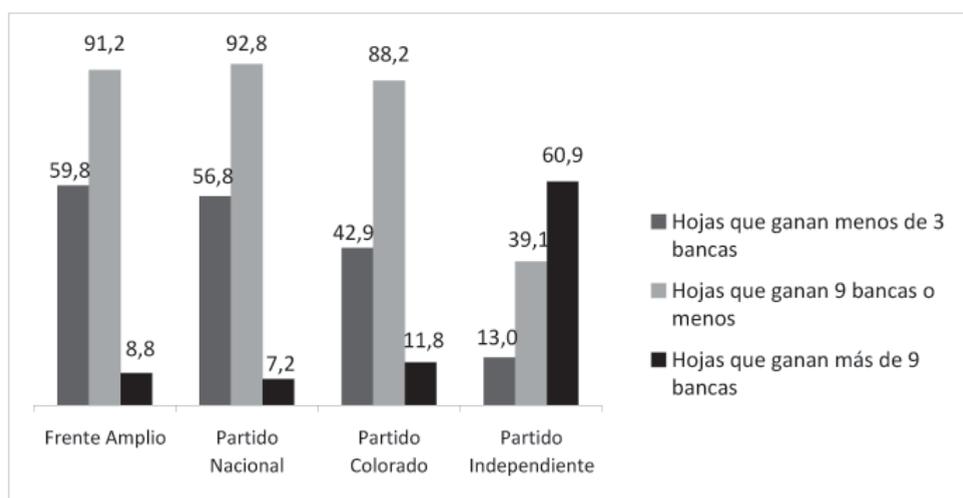
Por lo tanto, a los efectos de acotar el universo para el análisis que aquí se presenta, se trabajó únicamente con las hojas de votación que compitieron por bancas en las Convenciones Nacionales y tuvieron éxito (“hojas ganadoras”).

<sup>59</sup> Se inscribieron ante las autoridades electorales un total de 2.803 listas, de las cuales 1.000 a las ODN, superando ampliamente todos los antecedentes.

<sup>60</sup> En el caso de las convenciones sólo importa el peso electoral de las hojas de votación dado que se compite a la interna de los partidos.

En total unas 383 hojas de votación repartidas de la siguiente manera: 102 del FA, 139 del PN, 119 del PC, y 23 del PI. De estas hojas, además, se consideraron solamente las nóminas de titulares, en el entendido de que son las personas que ocupan estos lugares quienes en principio ocuparán la banca<sup>61</sup>. Pero en tercer lugar, y teniendo como supuesto que no todos los lugares de las listas son “salibles”, el universo de análisis se limitó a las primeras tres ternas de las nóminas. Estos lugares son los que denominaremos aquí como “lugares relevantes” en la medida en que la gran mayoría de las hojas de votación que compitieron en las elecciones internas de 2009 (92%) ganó nueve bancas o menos (ver el Gráfico 5).

### GRÁFICO 5: Peso de las hojas de votación ganadoras a las ODN, elecciones internas 2009

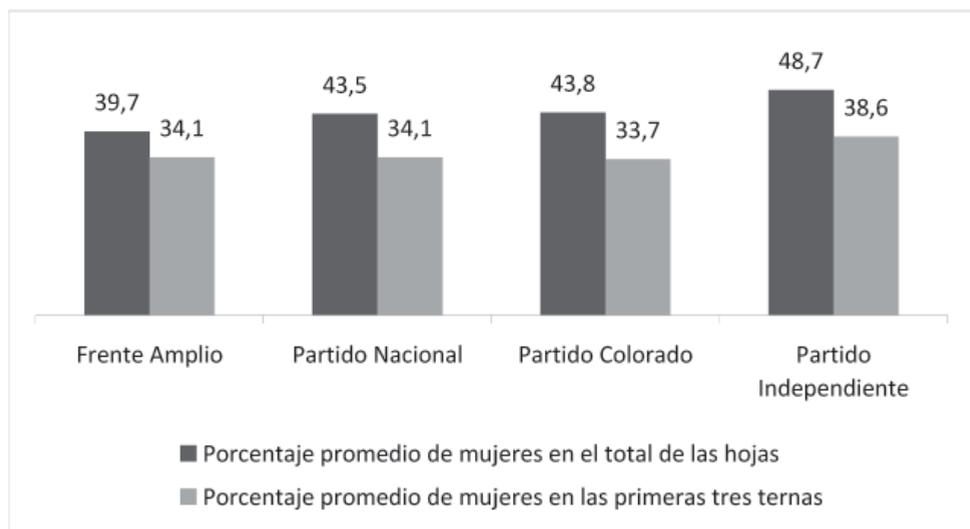


Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación, elecciones internas 2009.

Aunque el análisis que sigue se centra en las tres primeras ternas, se consideró relevante testear la hipótesis de que las mujeres no se distribuyen en forma homogénea a lo largo de las listas, sino que tienden a aparecer con mayor frecuencia en los lugares de más abajo. El Gráfico 6 muestra que esta hipótesis se verifica: todos los partidos llevan una proporción menor de candidatas entre los primeros nueve lugares que en la totalidad de la lista.

<sup>61</sup> El hecho que la legislación electoral uruguaya permite que el mismo candidato/a aparezca en más de una lista hace que algunas suplencias sean de hecho lugares seguros, en la medida en que se sabe de antemano que el o la titular asumirá otra banca, dejando entrar a su suplente como titular en su lugar. No obstante, resulta demasiado complejo establecer un criterio generalizable para evaluar si las suplencias se deben considerar lugares salibles o no. Tampoco se puede ignorar el diferente valor simbólico que conlleva ocupar un lugar titular o una suplencia.

**GRÁFICO 6: Mujeres en la oferta electoral (hojas ganadoras ODN), elecciones internas 2009**



*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación, elecciones internas 2009.*

Pero pese a que aún se está lejos de una distribución paritaria por sexo en los lugares en las nóminas de candidatos/as, la aplicación de la cuota ha reducido la brecha entre el porcentaje de mujeres en el total de lugares de las listas y el porcentaje de mujeres en los lugares “salibles”. Así por ejemplo, si se comparan estos datos con los de las elecciones internas de 2004 –cuando no había cuota– se observa que el porcentaje de mujeres en los primeros tres lugares aumentó significativamente: mientras en 2004 el porcentaje de mujeres en estos lugares no superaba el 14%<sup>62</sup> si se consideraban todos los partidos, una vez aplicada la cuota esta cifra se eleva a más del 30% con matices según el partido.

Partiendo de que el texto de la ley establece que cada terna de candidatos –titulares y suplentes– deberá incluir candidatos de ambos sexos, se identificaron seis combinaciones posibles de ubicación de candidatos hombres y mujeres<sup>62</sup> (Cuadro 1):

**CUADRO 1: Posibles combinaciones de candidatos/as por terna, según ley de cuotas**

1.	hombre-hombre-mujer
2.	mujer-hombre-hombre
3.	hombre-mujer-hombre
4.	mujer-hombre-mujer
5.	hombre-mujer-mujer
6.	mujer-mujer-hombre

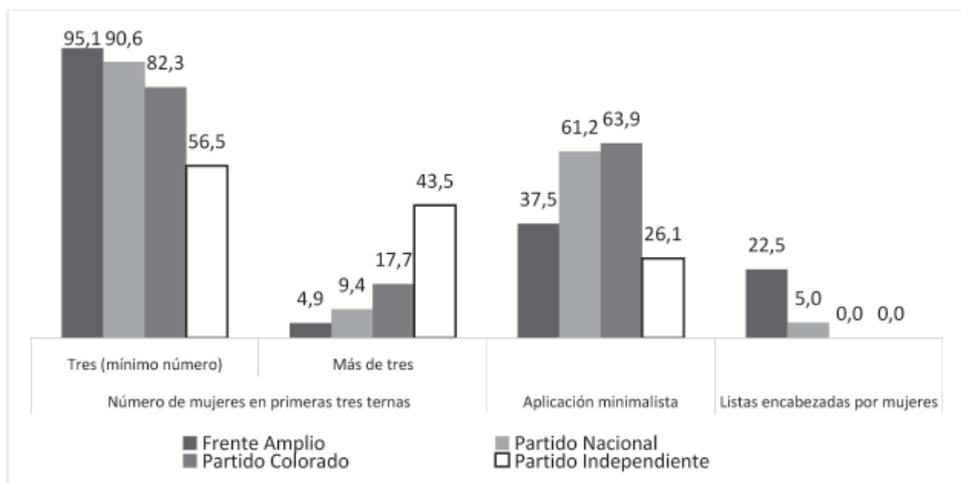
<sup>62</sup> Ver Johnson (2005, capítulo 2).

Dado que históricamente son las mujeres quienes han sido excluidas o marginadas en las listas y es éste el sesgo que la ley de cuotas busca corregir, se establecieron para nuestro análisis los siguientes indicadores de presencia de mujeres en las ternas de candidatos:

- Listas que incluyen la mínima cantidad de candidatas permitida por ley – Una por terna, lo que en el Cuadro 1 corresponde a las primeras tres combinaciones.
- Aplicación minimalista – Las listas que no sólo incluyen una sola mujer en cada terna, sino que también la ubican siempre en el tercer lugar (combinación 1 en el Cuadro 1).
- Listas que incluyen más de la mínima cantidad de candidatas permitida por ley – Por lo menos una de las tres primeras ternas incluye dos candidatas (cualquiera de las combinaciones 4, 5 o 6 en el Cuadro 1).
- Listas encabezadas por una mujer – (Cualquiera de las combinaciones 2, 4 o 6 en el Cuadro 1).

Como se observa en el Gráfico 7, la gran mayoría de las hojas de votación incluyó la mínima cantidad de mujeres requerida para cumplir con la ley, es decir, sólo tres mujeres en las tres primeras ternas de candidatos titulares: más del 90% de las hojas de votación del FA y del PN, y más del 80% de las hojas del PC seguían este patrón. Aún en el caso del PI más de la mitad de las hojas siguen este patrón, aunque es una proporción bastante menor que en los otros partidos.

**GRÁFICO 7: Aplicación de la cuota en la oferta electoral (hojas ganadoras ODN), elecciones internas 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación, elecciones internas 2009.

Asimismo, se observa que el 61,2% de las hojas del PN y el 63,9% de las hojas del PC hacen una aplicación minimalista de la cuota en los primeros nueve lugares; esto es, en casi dos tercios de sus hojas de votación ganadoras colocan a una sola mujer por terna, y en el tercer lugar. En cambio, un porcentaje mucho menor de las

hojas del PI (un 26,1%) aplica la cuota en forma minimalista y más del 40% incluye a más de tres mujeres entre sus primeros nueve titulares, aunque ninguna de sus listas fue encabezada por una mujer<sup>63</sup>. Por su parte, en la oferta electoral del FA es donde se encuentra el mayor porcentaje de hojas de votación que presentan sólo tres mujeres en las primeras tres ternas –y en contrapartida el menor porcentaje de hojas con más de tres mujeres–. Sin embargo, la aplicación de la cuota resulta minimalista en sólo un 37,5% de sus listas, guarismo muy inferior al que se observa en las hojas del PN y el PC. Esto se explica fundamentalmente por un porcentaje bastante más alto de hojas encabezadas por mujeres en comparación con los otros partidos. Cabe señalar, sin embargo, que el desempeño del FA en este último indicador no es estrictamente comparable con el desempeño del PN, pues responde a la presencia de cabezas de lista femeninas repetidas: la senadora Lucía Topolansky lideraba todas las hojas del Espacio 609 en todos los departamentos; por su parte, Graciela Ubach estaba al frente de otras tres hojas ganadoras, en tanto, había una sola hoja más con un primer titular femenino<sup>64</sup>. En cambio, las cinco hojas lideradas por mujeres del PN correspondían a cinco candidaturas diferentes<sup>65</sup>. Además tanto en el PN como en el PC se observan múltiples hojas encabezadas por candidatos testimoniales masculinos que encubren eventuales liderazgos femeninos.

Si se observa la aplicación de la cuota discriminando las hojas de votación según pre-candidatos a la presidencia (Cuadro 2)<sup>66</sup>, se advierte que aquellas hojas que apoyaron a Hierro López (PC) y Larrañaga (PN) son las que más hicieron una aplicación minimalista de la cuota. En el caso del FA las hojas de Astori muestran la tasa más alta de aplicación minimalista, aunque estas cifras también deben relativizarse pues el bajo porcentaje que registran las hojas de votación de Mujica en esta categoría se explica casi exclusivamente por el hecho de que todas las hojas del Espacio 609 estaban encabezadas por la misma mujer. De hecho, las hojas de votación que apoyaban a Mujica fueron las que registraron el mayor porcentaje de casos de inclusión de la mínima cantidad de mujeres requerida según la ley (97,8%). Por último, las hojas ganadoras que apoyaban al candidato Marcos Carámbula fueron las que menos hicieron una aplicación minimalista de la cuota, tanto respecto a la cantidad de candidatas como al lugar en que éstas fueron ubicadas. Cabe destacar, además, que Carámbula fue el único candidato que presentó listas paritarias<sup>67</sup> en consonancia con la relevancia que otorgó a la igualdad de género en su campaña electoral.

<sup>63</sup> El porcentaje de aplicación minimalista de la cuota en el PN y en el PC en parte se explica por la presencia minoritaria o nula de hojas de votación encabezadas por mujeres.

<sup>64</sup> Melina Castro, quien encabezaba la lista 8001 en Colonia.

<sup>65</sup> Silvia Silveira (Hoja 31, Artigas); Miriam Irrazabal (Hoja 33, Artigas); Ma Eugenia Almírón (Hoja 58, Salto); Adriana Peña (Hoja 151, Lavalleja) y Sandra Brum Gómez (Hoja 7575, Cerro Largo).

<sup>66</sup> Se consideran solamente aquellos candidatos que alcanzaron más del 1% de los votos emitidos por sus respectivos partidos. El PI se excluye porque presentó una única pre-candidatura presidencial (Pablo Mieres).

<sup>67</sup> Partimos del criterio que la paridad implica no sólo que haya una cantidad igual o muy similar de mujeres y hombres en la lista, sino que unas y otros alternen en toda la nómina. La diferencia entre una "falsa" paridad y una paridad "real" se puede ilustrar con referencia a dos de las hojas de votación de Montevideo: la 71 de Lacalle y la 5005 de Carámbula. Aunque ambas tenían una integración total paritaria, la 71 (que ganó 39 bancas) aplicó la cuota en forma minimalista hasta el lugar 99 y luego en el último tercio de la lista incluyó a más mujeres que hombres. Por su parte, la 5005 (que ganó nueve bancas) alternó hombres y mujeres hasta el lugar 14 y en prácticamente todo el resto de la lista.

**CUADRO 2: Aplicación de la cuota en las hojas de votación ganadoras ODN, por precandidato presidencial**

Partido	Candidato	Aplicación minimalista en primeras tres ternas	Sólo tres mujeres en primeras tres ternas
Frente Amplio	Carámbula	11,1	77,8
	Mujica	28,3	97,8
	Astori	51,1	95,7
Partido Nacional	Lacalle	54,4	88,6
	Larrañaga	70,0	93,3
Partido Colorado	Bordaberry	61,5	82,1
	Amorín	69,0	82,8
	Hierro	72,7	81,8

*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación, elecciones internas 2009.*

¿Cómo hemos de entender el predominio de una aplicación minimalista de la cuota en las listas a las internas? Por un lado, parece reflejar la continua resistencia al mecanismo que fue evidente en la discusión parlamentaria sobre la ley y que pautó la aprobación de una norma sumamente restringida en su alcance. Pero otra posible explicación es que este fenómeno refleje, no una falta de voluntad, sino la falta de mujeres para poner en las listas, un dilema que fue anticipado por algunos dirigentes durante el debate legislativo. Un problema con esta hipótesis tiene que ver con la naturaleza de las listas. La Reglamentación de las Elecciones Internas emitida por la CE establece en su artículo 8º que la lista de titulares a las Convenciones Nacionales partidarias puede incluir un máximo de 500 nombres, que es igual a la totalidad de cargos a elegir. Dado el alto índice de fraccionalización interna de los partidos, es imposible que una sola hoja de votación gane todos los cargos, por lo que carece de sentido que las listas sean tan extensas. De hecho, como se señaló más arriba, un 92% de las listas ganadoras a las Convenciones Nacionales alcanzaron nueve bancas o menos. En Montevideo –el departamento que más peso tiene en las Convenciones Nacionales- la máxima cantidad de bancas ganadas por una hoja de votación fue 79 bancas por la hoja de votación 609 del FA; en el PN la hoja 71 fue la mayoritaria, con 39 bancas; en el PC la 1085 ganó 27 bancas; solamente la 909 del PI alcanzó un número notoriamente más alto –157 bancas–, pero esto se debe a la menor fraccionalización interna de este partido (compitieron sólo dos hojas de votación en Montevideo). No obstante la previsibilidad de este reparto, la mayoría de las hojas de peso del FA, PN y PC incluían más de 100 nombres en su lista de titulares, mientras que un número importante superaban los 250 titulares y hasta en algún caso llegaron al máximo permitido. Es decir, la mayor parte de los lugares en las listas son puramente ornamentales. Aunque es plausible que se les dificultara a algunos dirigentes encontrar el mínimo de 50 mujeres requeridas para

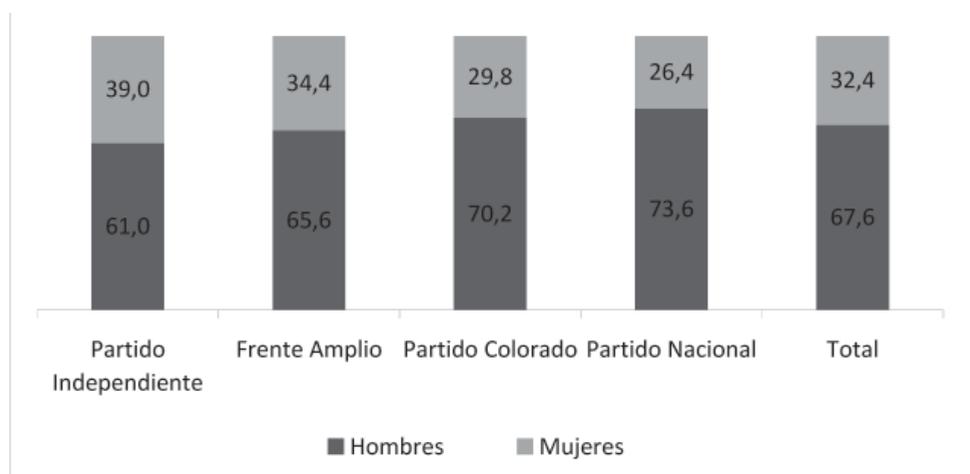
armar una lista de 150 titulares, es difícil creer que no tenían más del mínimo de tres para ocupar los lugares realmente “salibles”. Si los sectores hubiesen confeccionado sus listas según parámetros más realistas, tal vez hubieran enfrentado el dilema de tener más candidatas que el mínimo requerido. En el caso de Sandra Etcheverry, esto fue justo lo que la llevó a presentar dos listas a la Convención Nacional del PN en Montevideo: tenía más mujeres que hombres, entonces presentó dos listas para no dejar a ninguna mujer sin lugar y repitió los nombres de varones.

De lo anterior se desprende, entonces, que en general los partidos políticos hicieron una aplicación básicamente “mecánica” de la cuota en las elecciones internas de 2009. La elevada proporción de casos en los que se hizo una aplicación minimalista del dispositivo contrasta con la voluntad de promover a mujeres manifestada por los principales líderes de los partidos políticos durante el debate parlamentario de la ley, y demuestra que la “voluntad” sin la obligación de la ley difícilmente se concreta.

## El impacto de la cuota en la integración de las Convenciones Nacionales

Pese a que la aplicación de la cuota haya seguido una tendencia minimalista su uso se tradujo en un aumento significativo del porcentaje de mujeres convencionales nacionales respecto a los períodos sin cuota (Gráfico 8). La tasa más alta de representación femenina se observa en la Convención Nacional del PI, con casi un 40% de mujeres, mientras el PN es el partido que muestra la tasa más baja, con poco más de una cuarta parte de convencionales mujeres.

GRÁFICO 8: Integración por sexo de las Convenciones Nacionales, 2009

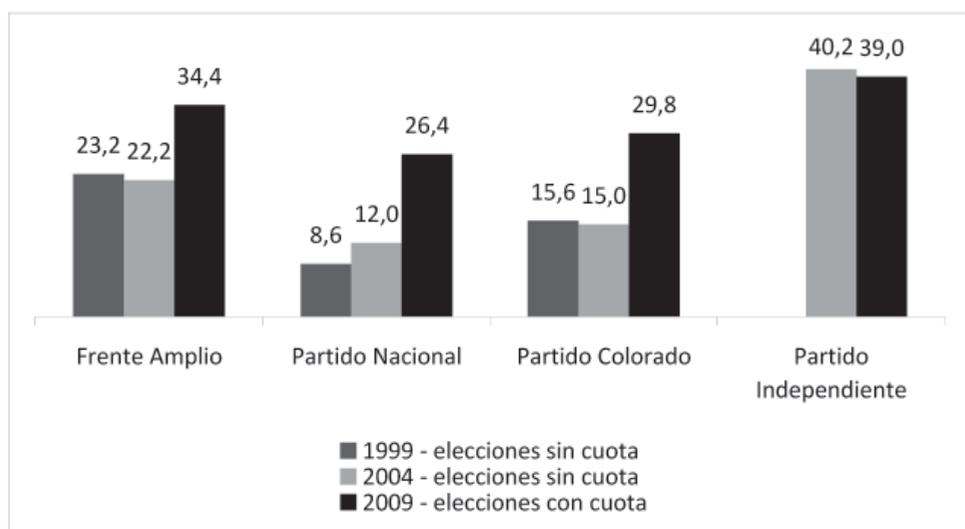


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

Cabe señalar que las diferencias entre los resultados registrados por los cuatro partidos no sólo se deben a cómo se aplicó la cuota en las nóminas de candidatos/as, sino que también refleja los distintos niveles de fraccionalización –medida por número de hojas que alcanzan escaños– que se observan en la integración final de sus Convenciones. Así, la Convención con la tasa más baja de representación femenina es la del PN, quien tiene el mayor número de hojas de votación ganadoras (139); esta relación se mantiene en los otros tres partidos, siendo el PI, con la cantidad más reducida de hojas ganadoras (23), que alcanza el mayor porcentaje de mujeres convencionales. Es decir, cuando las bancas se distribuyen entre un número mayor de listas, tiende a reducirse el impacto de la cuota.

Pero el impacto de la cuota debe ser evaluado a la luz de los resultados de los comicios internos anteriores. Como se aprecia en el Gráfico 9, todos los partidos menos el PI registraron un aumento significativo en el porcentaje de mujeres convencionales.

**GRÁFICO 9: Evolución de la presencia femenina en las Convenciones Nacionales, 1999-2009**



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

Donde mayor impacto tuvo la cuota fue en la Convención del PN, que más que duplicó el número de mujeres electas respecto a las elecciones de 2004. Un movimiento similar registra el PC. En el FA, si bien el impacto fue menor, el porcentaje de mujeres convencionales crece más de 12 puntos porcentuales. Si se observa el desempeño de estos tres partidos a lo largo de las tres instancias electorales, está claro que la cuota representó un punto de inflexión en la tendencia de la representación femenina en las convenciones nacionales de los partidos. Tanto para el FA como para el PC la cuota rompió con el aparente techo que mantenía la presencia de mujeres prácticamente en el mismo nivel en las

dos elecciones anteriores. En el caso del PN la cuota ha generado un salto cuantitativo (14,4 puntos porcentuales) muy superior al pequeño aumento registrado entre 1999 y 2004 (3,4 puntos).

Finalmente, el PI es un caso aparte. En vez de aumentar su tasa de representación femenina respecto al año 2004, como lo hacen los otros tres partidos, registra una muy leve baja (1,2 puntos porcentuales), frente al alto porcentaje de mujeres ya electas en las elecciones anteriores (un 40,2%). La razón por la cual la aplicación de la cuota en el PI no generó un efecto en el mismo sentido que en los otros partidos es justamente porque en 2004 el partido ya había adoptado voluntariamente una cuota mínima de un tercio por sexo para sus listas electorales. Es decir, con la reaplicación de la cuota en 2009, se mantienen los niveles alcanzados en 2004. Pero el PI además tiene un desempeño mejor que cualquiera de los otros partidos, aun cuando éstos también aplican la cuota. Esto se puede explicar con referencia al número reducido de hojas que ganaron bancas en la Convención Nacional del PI (23), y a la mejor ubicación de sus candidatas en las listas (ver el Gráfico 7). Como resultado, y a pesar de registrar un descenso en el porcentaje de mujeres convencionales electas, el PI supera no sólo el de los otros tres partidos, sino también el porcentaje mínimo que establece la ley de cuotas.

## Reflexiones finales

A partir del monitoreo de las elecciones internas de 2009, se pueden plantear algunas conclusiones preliminares respecto a la aplicación de la cuota en el caso uruguayo. En primer lugar, está claro que, pese a las limitaciones de la ley, su sanción representó un punto de inflexión en la historia de la participación política de las mujeres en Uruguay. En segundo lugar, la efectividad de la cuota como mecanismo para aumentar en el corto plazo la presencia de mujeres en cargos electivos queda demostrada cuando se comparan las tasas de éxito electoral de las mujeres en estas elecciones y en las dos instancias análogas anteriores en donde el dispositivo no se aplicó. No obstante, la forma minimalista en que los partidos aplicaron la cuota en sus listas electorales evidencia la continuada resistencia a considerar prioritaria la meta que tiene la cuotas: la representación equilibrada de hombres y mujeres en los ámbitos de decisión políticos. En suma, la ley obliga y sin la ley difícilmente se lograrían los avances que se registraron en estas internas.

El efecto de la ley también se hizo sentir posteriormente cuando el PN y el PC eligieron sus máximas autoridades partidarias. El hecho que la aplicación de la ley abarcara también estas otras instancias electorales internas de los partidos fue algo recordado por Larrañaga (AN, PN) durante las semanas posteriores a las elecciones de junio, cuando se visualizaba la virtual exclusión de las figuras femeninas más destacadas de su sector de la lista a Diputados en Montevideo (ver próximo capítulo): *“las mujeres van a tener su importante participación en*

*el Directorio del Partido*”, dijo el líder de Alianza Nacional en varias ocasiones<sup>68</sup>. Y efectivamente el nuevo Directorio del PN aumentó notoriamente su tasa de representación femenina respecto al período anterior: en el período 2009-2014 el Directorio del PN tiene cinco mujeres entre un total de 15 titulares, y 15 entre sus 45 suplentes (un tercio en ambos casos)<sup>69</sup>; en 2004-2009 el Directorio inicialmente no tenía ninguna mujer titular y sólo dos mujeres suplentes (un 4,4%), una de las cuales asumió la titularidad hacia el final del período<sup>70</sup>. El Comité Ejecutivo Nacional del PC, por su parte, tenía en 2004-2009 una mujer electa como titular en 15 y una suplente en 45<sup>71</sup>. Luego de la elección de sus nuevas autoridades, el CEN cuenta con tres mujeres entre sus 15 titulares (un 20%)<sup>72</sup>.

Las blancas evalúan positivamente el impacto de la cuota, no sólo porque les da mayor visibilidad y legitimación como dirigentas nacionalistas, sino porque abre la oportunidad de incidir en la agenda:

*Esto para nosotras es muy importante, tenemos que estar ahí donde se deciden las políticas partidarias*<sup>73</sup>.

*[P]ara el Partido Nacional la cuota ha sido fundamental, hemos logrado estar hoy en el Directorio, no solamente tener voz, sino tener voz y voto, y poder incidir en temas nacionales. [V]a a depender de nosotras también poner en la agenda del Directorio temas que nos involucran, y que nos interesan. [N]o estamos ahí solamente para levantar la mano, sino para que nuestra voz también sea escuchada*<sup>74</sup>.

Pero a su vez, son conscientes de que con simplemente estar no alcanza. Para poder incidir en la agenda es necesario “saber manejar los códigos y los tiempos” para “empezar a cambiar el diálogo y la comunicación en el Directorio en estos temas [...que] le cuesta enormemente tratar”<sup>75</sup>. La valoración positiva que hacen de la cuota, entonces, no sólo refiere a su dimensión descriptiva, sino que hace referencia al impacto simbólico que tiene para la representación femenina en el partido y la potencial que ofrece para desarrollar la dimensión sustantiva.

---

<sup>68</sup> Larrañaga en el acto de lanzamiento de la lista 2004 en Montevideo. Ver “Larrañaga lanzó lista oficial para octubre”, Últimas Noticias, 06/08/2009.

<sup>69</sup> Cabe notar que de las 15 mujeres suplentes, sólo dos ocupan primeras suplencias e igual número segundas suplencias; el resto (casi las tres cuartas partes) ocupan lugares de suplente tercera. Ver integración del Directorio en: [www.partidonacional.com.uy/cgi-bin/directorio.asp](http://www.partidonacional.com.uy/cgi-bin/directorio.asp).

<sup>70</sup> Sandra Etcheverry, tercera suplente de Pablo Iturralde, y Matilde Rodríguez Larreta, primera suplente de Larrañaga, cuyo lugar asumió cuando éste renunció para dedicarse a la carrera electoral.

<sup>71</sup> Rosmarie Rosas, titular por el sector liderado por Alberto Iglesias; Glenda Rondán primera suplente de Alejandro Atchugarry por la Lista 15.

<sup>72</sup> Ver integración del CEN del PC en: [www.partidocolorado.com.uy/cen.html](http://www.partidocolorado.com.uy/cen.html). No están disponibles los datos sobre suplentes.

<sup>73</sup> Entrevista con Beatriz Argimón (ex. Diputada y Directora del PN) en el marco de esta investigación.

<sup>74</sup> Entrevista con Sandra Etcheverry (ex. Diputada y Directora del PN) en el marco de esta investigación.

<sup>75</sup> Ibid.

Finalmente, la aplicación de la ley de cuotas en las internas dejó planteada una serie de interrogantes respecto al resto del ciclo electoral. Aunque la cuota no regía para las elecciones nacionales, el aumento significativo del porcentaje de mujeres en las Convenciones Nacionales de los tres partidos más grandes podría hacer pensar que tendría impactos positivos sobre la conformación de las candidaturas parlamentarias, ya fuese por un efecto “derrame” como por la presión que pudieran ejercer las mujeres desde esos ámbitos. De hecho, ésta fue una de las razones esgrimidas, especialmente por los legisladores blancos para justificar la aprobación de la cuota como criterio permanente para las instancias electorales internas pero no para las elecciones nacionales y departamentales:

*[P]ara nosotros es muy importante la elección interna y que sea allí donde esté la cuotificación. Es ahí donde empieza a construirse la verdadera consolidación de las estructuras de participación, y eso va a permitir la representación de las mujeres, no por los períodos que prevea esta ley –uno o dos–, sino en adelante; es decir, que esto llegue para quedarse<sup>76</sup>.*

No obstante, como se verá en el siguiente capítulo, el proceso de conformación de las listas electorales es complejo, interviniendo en él dinámicas informales que trascienden los espacios formales de representación interna de los partidos. Sin la obligación formal de la cuota, se reducen las oportunidades que tienen las mujeres de incidir en el proceso de reclutamiento legislativo, lo que evidentemente impacta luego en una menor presencia femenina en los órganos de representación.

---

<sup>76</sup> Senador Gustavo Penadés (PN), Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo , vol. , (p. 306) 21/05/2008.

### Las mujeres en la oferta electoral al Parlamento Composición de las listas y procedimientos de selección de candidaturas

Para entender qué determina el acceso a cargos legislativos resulta fundamental analizar el proceso de “reclutamiento legislativo”, que abarca una serie de etapas de selección en las cuales se reduce progresivamente el universo de candidatos/as hasta llegar al elenco de representantes electos/as (Norris 1997). Así, el gran número de ciudadanos/as elegibles se reduce a un conjunto menor que aspira a presentar su candidatura; de éste se selecciona un grupo más reducido de personas para integrar las listas electorales, de las cuales finalmente sólo un número limitado resulta electo. Este proceso, al definir quiénes pueden ser candidatos/as, y de éstos quiénes ocuparán los lugares con más posibilidades de ser electos, a su vez determina el grado de representatividad descriptiva del órgano eventualmente electo. Como señala Norris (1997: 5), si el proceso de reclutamiento legislativo fuera neutral, los individuos presentes en cada una de las etapas deberían presentar características sociales similares y el parlamento reflejaría en su composición la diversidad social presente en la sociedad en su conjunto, lo que en el caso del sexo de los/las representantes implica que debería haber cantidades parejas de hombres y mujeres. No obstante, esto no es el caso ni en Uruguay ni en la gran mayoría de los parlamentos del mundo. Esto indica que en el proceso de reclutamiento pueden estar operando filtros que privilegian candidaturas “socialmente homogéneas” por encima de nóminas “socialmente diversas”, generando determinados sesgos en la composición social de los órganos de representación política.

Para investigar las causas del sesgo de género en los elencos parlamentarios, muchas autoras/es han seguido el modelo de “oferta y demanda” propuesto por Norris y Lovenduski (1993, 1995). Se busca indagar el peso relativo que tienen, por un lado, los factores “de oferta”, es decir, los que inducen a los candidatos/as a postularse (fundamentalmente sus motivaciones personales, como interés en política, ambición o vocación, y los recursos con que cuentan para respaldar su candidatura); y por otro lado, las variables “de demanda” que delimitan cómo los *gatekeepers* –las personas que controlan la selección de candidaturas– llegan a determinar quiénes merecen ser candidatos/as o sería deseable que integraran las listas. Así, algunos estudios explican la menor presencia femenina en cargos legislativos como un producto de factores de oferta –las mujeres se muestran menos motivadas y carecen de los recursos necesarios para seguir una carrera política– (ver por ejemplo, Lawless y Fox 2005). En cambio, otros estudios (Franceschet 2005, Niven 1998) destacan la relevancia de factores de demanda,

señalando básicamente que las evaluaciones que hacen los *gatekeepers* de las potenciales candidatas son sesgadas por sus propios prejuicios, o por percepciones infundadas respecto a las preferencias del electorado (por ejemplo, la idea que la gente no vota a mujeres).

No obstante, en el proceso de reclutamiento influyen también otros elementos que actúan de forma compleja y combinada. En este sentido, Krook (2009) destaca la relevancia de tres tipos de “instituciones”<sup>77</sup>: instituciones sistémicas –el sistema electoral y de partidos–; instituciones prácticas –los criterios formales e informales que habilitan a postularse y los procedimientos a través de los cuales se seleccionan los candidatos/as o se confeccionan las listas electorales–; e instituciones normativas –los principios formales e informales que “*configuran las ideas que se tienen acerca de la ‘igualdad’ y la ‘representación’ en el contexto del proceso de selección de candidaturas*” (Krook 2009: 7)–.

Norris (2004, 2006) también reconoce la importancia de las instituciones que estructuran la competencia en el sistema político (fundamentalmente el sistema electoral) y examina cómo influyen en el comportamiento de los actores políticos al momento de decidir sus candidaturas. Desde este enfoque, los partidos serían actores racionales, que buscarían maximizar sus beneficios bajo el contexto institucional en el que operan. Las reglas electorales, por su parte, no serían neutras, sino que generarían estímulos y constreñimientos en los actores para comportarse de determinada manera, y esto, a su vez, tendría consecuencias sobre la selección de los eventuales candidatos/as.

Según Norris, bajo los sistemas electorales mayoritarios, comúnmente asociados a circunscripciones uninominales<sup>78</sup> y candidaturas personalizadas, la estrategia racional para los *gatekeepers* partidarios consistiría en seleccionar candidatos/as con características similares a los actuales ocupantes de los cargos, de probado éxito electoral. Bajo este sistema, entonces, existen mayores incentivos para mantener el status quo que para presentar candidaturas diversificadas, lo que reduciría las posibilidades que tienen los grupos de *outsiders* (actores previamente excluidos) de acceder a las candidaturas. En cambio, en los sistemas electorales basados en la representación proporcional, donde compiten listas partidarias en circunscripciones plurinominales<sup>79</sup>, los *gatekeepers* partidarios tienen incentivos para maximizar su performance colectiva, lo

---

77 La autora utiliza el término “institución” en un sentido amplio para referirse a “los constreñimientos formales”, como por ejemplo las leyes y otras reglas elaboradas por una comunidad, y “los constreñimientos informales”, tales como las convenciones y códigos que rigen la conducta social (Krook 2009: 1).

78 Distritos electorales donde se elige un/a solo/a representante.

79 Distritos electorales donde se eligen más de dos representantes.

que los llevaría a seleccionar candidatos/as con perfiles sociales diversos para que sus listas sean lo más representativas posible de los clivajes relevantes en la sociedad. Como resultado, este tipo de sistema electoral tendería a favorecer la representación descriptiva de un mayor número de sectores sociales abriendo más posibilidades de ingreso para *outsiders*. No obstante, como veremos más adelante, la variedad en el tamaño de las circunscripciones y el nivel de competencia legislativa pueden hacer que en algunos casos prime la misma lógica que en los sistemas mayoritarios.

En cuanto a las instituciones prácticas, sin duda, las más importantes son los procedimientos y criterios utilizados por los sectores partidarios para confeccionar sus listas. Como ya se mencionó en el capítulo 1, el uso de listas cerradas y bloqueadas en el sistema uruguayo deposita en manos de los *gatekeepers* partidarios el poder absoluto de definir quiénes ocuparán los lugares salibles. En consecuencia, surge una serie de preguntas respecto a las características de esas instituciones prácticas: ¿Quiénes son los *gatekeepers*? ¿La selección de candidaturas se realiza según procedimientos formales o prácticas informales? ¿Hasta qué punto esos procedimientos y prácticas son democráticos y transparentes? ¿El proceso de selección está centralizado o descentralizado en la estructura partidaria? ¿Qué criterios se toman en cuenta a la hora de evaluar los méritos relativos de los/las postulantes, y estos criterios son aplicados a todos/as por igual? También es relevante para el análisis ver el marco más cercano en el cual el proceso de selección se lleva a cabo; en este sentido interesa la organización del partido –su estructura y funcionamiento interno– y la ideología partidaria.

Desde la perspectiva multicausal postulada por Krook, tanto la estructura del sistema electoral como las prácticas partidarias son influenciadas a su vez por las instituciones normativas, es decir los valores según los cuales se definen los medios y las metas de la actividad política. Algunos de estos principios tendrán un estatus formal, consagrados en los códigos electorales, la constitución, o los estatutos partidarios. Otros se constituyen “*informalmente en discursos públicos, en ideologías políticas y en las opiniones del electorado*” (Krook 2009: 7). Como se señaló más arriba, son las ideas sobre la “igualdad” y la “representación” que tienen más relevancia para el proceso de selección de candidaturas. Pero éstos son conceptos disputados, abiertos a diferentes interpretaciones. Al igual que existen distintas maneras de concebir la representación, la igualdad puede entenderse como igualdad de oportunidades, o bien como igualdad de resultados. Qué concepciones se privilegian para fundamentar las prácticas de selección de candidatos/as dependerá en parte de la ideología partidaria, pero también puede responder a cálculos electorales más estratégicos, que buscan adecuar la oferta electoral del partido a lo que se percibe que son las preferencias del electorado.

Este capítulo tiene como objetivo analizar la presencia de mujeres en la oferta electoral al Parlamento en las elecciones nacionales de octubre 2009, examinando la incidencia de los distintos factores señalados más arriba. En primer lugar, desde la óptica de la representación descriptiva se hace un análisis cuantitativo de la composición por sexo de las listas electorales presentadas al Senado y a la Cámara de Representantes por los cuatro partidos que obtuvieron representación parlamentaria. Esto nos permite identificar las características o tendencias generales de la oferta electoral femenina, así como las diferencias que puede haber entre la oferta de los distintos partidos. No obstante, tal análisis no revela las razones y las formas por las que las candidatas llegan a los lugares que ocupan. Por lo tanto, en la segunda parte se indaga en los procedimientos y criterios utilizados por los sectores mayoritarios de los tres partidos principales para seleccionar sus candidatos/as y confeccionar sus listas. En base a un relevamiento de documentos partidarios y a entrevistas en profundidad con dirigentes/as partidarios/as que participaron directamente en el proceso de confección de las listas, se busca explorar cómo las normas y prácticas internas, formales e informales, de los sectores partidarios generan un sesgo de género en la conformación de las candidaturas que compiten por bancas en el Parlamento. La combinación de ambos enfoques permite testear la hipótesis de que la ubicación de las candidatas en las listas, y por ende sus posibilidades de éxito electoral, depende del grado de competitividad del contexto en el que se realiza la elección, del grado de formalidad del sistema de selección de candidaturas, y de la ideología del partido.

## Las mujeres en la oferta electoral

Para analizar la presencia de candidatas en las elecciones nacionales de octubre de 2009, partimos del supuesto que la ubicación de las mujeres en la oferta electoral estará afectada por varios factores que derivan tanto del diseño del sistema electoral y del sistema de partidos, como de circunstancias políticas coyunturales. Como hemos señalado en otros trabajos (Johnson 2001 y 2005, Pérez 2006 y 2008), para el caso uruguayo, los factores relevantes son: la magnitud de la circunscripción, es decir, el número de cargos en disputa; la cantidad de hojas de votación que ganan bancas en cada circunscripción; y la fuerza electoral del partido y de la fracción interna a que pertenece la candidatura. Una primera hipótesis que orienta el análisis refiere a las oportunidades de éxito que presentan distintos escenarios de competencia electoral. En este sentido, podría pensarse que cuanto menos oportunidades existan de acceder a los cargos, menores son las *chances* de las mujeres, lo que se reflejaría tanto en los lugares que se les asignan en las listas como en el hecho de integrar hojas de votación de mayor o menor peso electoral. Es decir, deberíamos esperar encontrar menos mujeres en los primeros lugares de las listas, así como menos mujeres –o que éstas ocupen peores lugares– en las hojas que ganan bancas.

En Uruguay las bancas parlamentarias se eligen en circunscripciones de variado tamaño. Mientras el Senado se elige en una circunscripción única nacional de 30 bancas, la Cámara de Representantes se elige en 19 circunscripciones que coinciden con la división departamental del territorio, y cuyo tamaño –en términos de bancas– varía según la cantidad de personas inscritas allí en el padrón electoral, con la salvedad de que deben elegirse al menos dos representantes por circunscripción. Dada la concentración de la población al sur del territorio, la Cámara de Representantes tiene una circunscripción grande (Montevideo, con 41 bancas), una mediana (Canelones, 14 bancas) y 17 pequeñas en las que se reparten entre dos y cuatro escaños<sup>80</sup>.

Como ya se explicó en el capítulo 1, las bancas se reparten entre los partidos y sus sectores mediante un sistema bastante exacto de representación proporcional. Dadas estas características del sistema electoral uruguayo y la existencia de tres partidos de peso, en las circunscripciones donde se reparten de dos a cuatro escaños es imposible que un solo partido los gane todos e incluso es difícil que gane más de uno. Pero además, la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples hojas de votación, que compiten entre sí al interior del lema, hace que para resultar electo/a en una circunscripción pequeña sea necesario encabezar la lista, y para ser electo/a en una circunscripción mediana o grande se debe ocupar necesariamente uno de los primeros lugares de la lista.

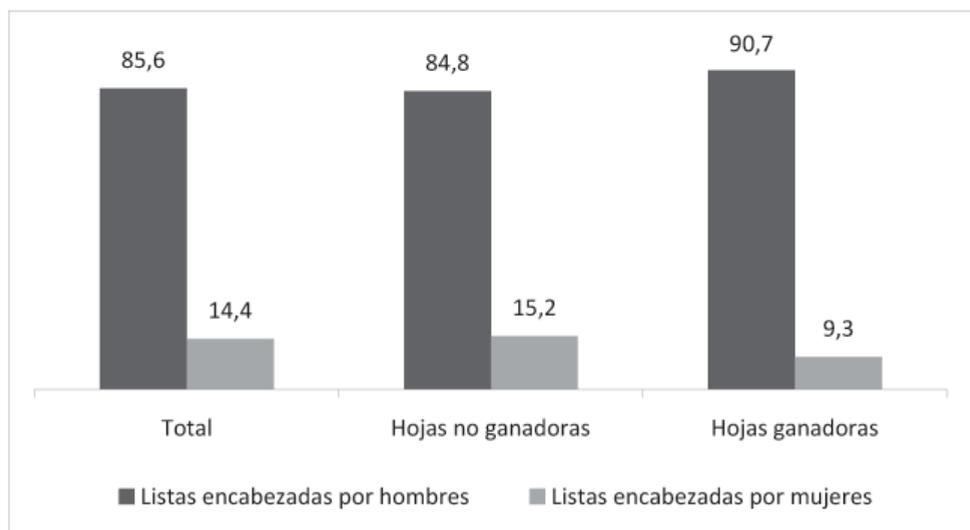
En las elecciones de octubre 2009 se registraron un total de 504 hojas de votación, el mayor número en Montevideo (47 hojas) y el menor en Salto (20 hojas); de éstas, 68 ganaron bancas en el Parlamento. Entonces, para analizar la presencia de las mujeres en la oferta electoral y poder dimensionar la relevancia de las posiciones que ocupan, se hace una doble distinción: entre las hojas que ganaron bancas y las que no tuvieron éxito; y entre la totalidad de lugares en las listas y los lugares salibles de las mismas.

El Gráfico 10 muestra el porcentaje de listas encabezadas por mujeres y hombres en los 17 distritos pequeños de la Cámara de Representantes. Como puede observarse, la proporción de listas encabezadas por mujeres es minoritaria (14,4%), aunque es mayor que el porcentaje que alcanzaron en las elecciones de 2004 –un 9%– (Johnson 2005: 52).

---

<sup>80</sup> Para las elecciones de 2009 se disputaban en Maldonado, Salto y Colonia cuatro bancas, en Rivera, Paysandú, San José y Tacuarembó tres bancas, y en el resto de los departamentos dos bancas.

GRÁFICO 10: Cabezas de lista por sexo, circunscripciones chicas de la Cámara de Representantes



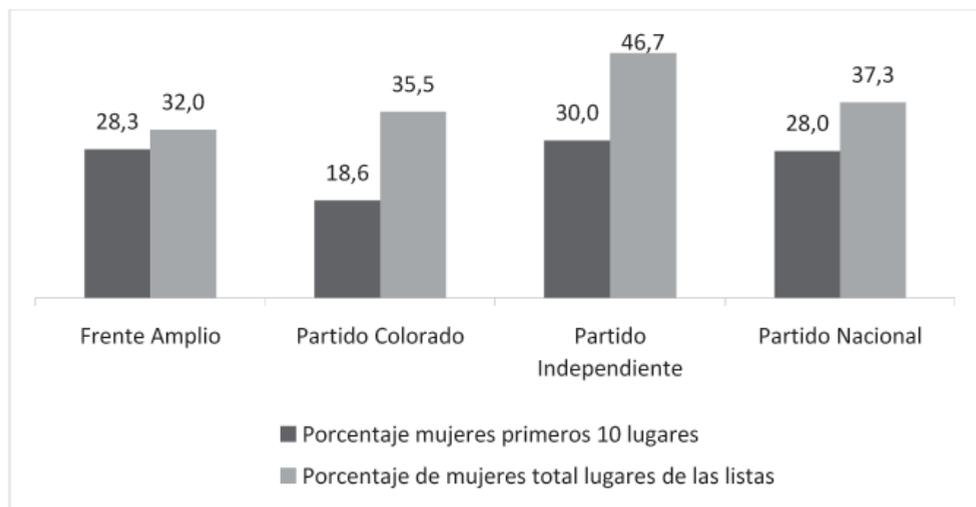
Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.

Cuando distinguimos entre las hojas no ganadoras y ganadoras, resulta que hay más cabezas de lista femeninas entre las primeras (15,2%) que entre las segundas (9,3%), lo que confirma la tendencia antes señalada de que las mujeres aumentan su presencia en la oferta electoral cuando las *chances* de tener éxito se reducen. Sin embargo, esta brecha entre hojas ganadoras y no ganadoras es explicada fundamentalmente por el FA, cuyas hojas ganadoras muestran un 11,1% encabezado por mujeres, cifra que se eleva a un 17,2% entre sus hojas no ganadoras. En cambio, en el PC y el PN no hay diferencias entre unas hojas y las otras, pero el porcentaje de hojas encabezadas por mujeres en estos dos partidos es mucho menor que en el FA: un 16,6% de la oferta electoral total del FA en estas circunscripciones, frente a un 11,8% de las hojas del PC y un 5,9% en el caso del PN.

El Gráfico 11 presenta la incidencia de candidaturas femeninas en la oferta electoral para la circunscripción grande de Montevideo en la Cámara de Representantes. Aquí se discrimina el peso de las mujeres en las hojas de votación en los primeros 10 lugares de las listas (los con más posibilidades de obtener representación<sup>81</sup>) y en el total de lugares de las nóminas. Como puede observarse, las mujeres no se distribuyen en forma homogénea. En todos los partidos el porcentaje de mujeres en los primeros 10 lugares es menor al porcentaje de mujeres en el total de los lugares de las listas. La brecha más chica la presenta el FA, no obstante, el porcentaje de mujeres que este partido muestra en los primeros lugares de sus hojas de votación es similar al del resto, a excepción del PC que exhibe una tasa considerablemente menor.

<sup>81</sup> Tanto en 2004 como en 2009 10 fue el máximo número de bancas ganadas por una hoja de votación en esta circunscripción.

**GRÁFICO 11: Porcentaje de mujeres en las listas a la Cámara de Representantes, departamento de Montevideo**



*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.*

El Cuadro 3 muestra otro indicador del sesgo de género en la composición de las listas electorales para la circunscripción de Montevideo: el promedio del primer lugar en el que aparece una mujer en las listas.

**CUADRO 3: Primera posición promedio de una mujer en las listas a la Cámara de Representantes, departamento de Montevideo**

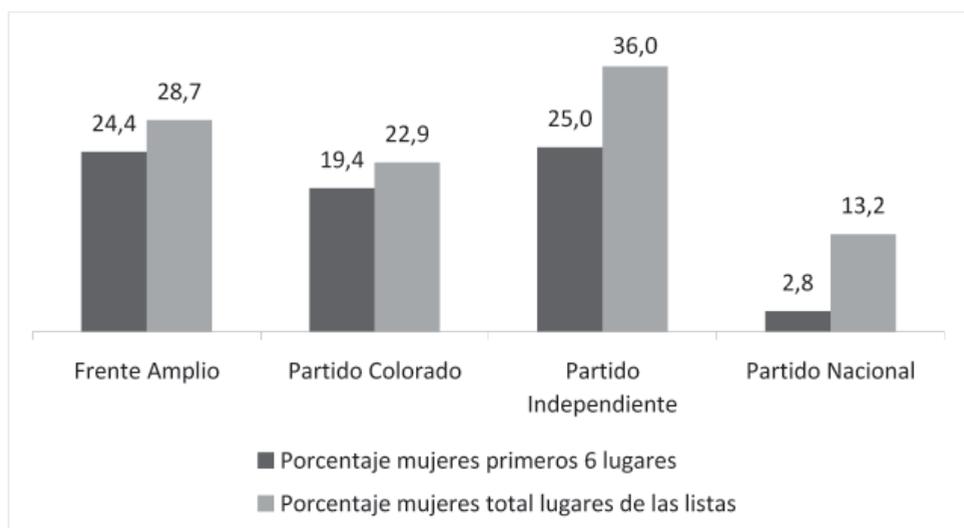
Partido	Hoja ganadora	Primera posición promedio
Frente Amplio	Si	3,6
	No	3,2
	Total	3,3
Partido Colorado	Si	8,5
	No	4,4
	Total	5,6
Partido Independiente	Si	3,0
	No	3,0
	Total	3,0
Partido Nacional	Si	6,0
	No	3,5
	Total	4,0

*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.*

Como se puede observar, salvo por el PI, en el resto la primera posición promedio en la que aparece una mujer siempre es mayor (es decir, más abajo) en las hojas ganadoras. Por otro lado, si se analiza por partido, tanto el valor promedio como la brecha en el valor entre las listas ganadoras y las no ganadoras es mayor en el PN y el PC que en el FA, lo que indica una mejor ubicación relativa de las mujeres en la izquierda que en los partidos tradicionales.

El Gráfico 12 y el Cuadro 4 muestran los resultados de un análisis similar pero ahora para la otra circunscripción grande: el Senado. Aquí se consideran los primeros seis lugares, ya que se disputan menos bancas que en la circunscripción de Montevideo. Como se observa en el Gráfico 12, la oferta electoral al Senado sigue la misma tendencia que la oferta a la Cámara de Representantes por Montevideo, por la cual se encuentran más candidatas en ubicaciones con menos posibilidades de ser electas. Así, en todos los partidos la proporción de mujeres en los primeros lugares de las listas es menor que en el total de lugares, aunque la diferencia es mucho más marcada en el PI y el PN (más de diez puntos porcentuales) que en el FA y PC (menos de cinco puntos). Asimismo, es el PI —que no ganó ninguna banca en el Senado— el que registra las tasas mayores en ambos indicadores<sup>82</sup>.

**GRÁFICO 12: Porcentaje de mujeres en las listas al Senado**



*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.*

<sup>82</sup> El PI presentó solamente dos listas al Senado; en una la primera mujer aparecía en el segundo lugar, y en la otra en el tercero.

De los partidos grandes, el FA es el que presenta mejores indicadores de presencia de candidatas, tanto en los primeros lugares, como en el total de sus listas. El PN en tanto, exhibe el peor desempeño, destacándose en particular la muy baja tasa de mujeres entre los primeros seis lugares de sus listas a este órgano: tan sólo un 2,8%.

El Cuadro 4 muestra el promedio del primer lugar de aparición de una mujer nuevamente por partido y discriminando según listas ganadoras y no ganadoras<sup>83</sup>. A diferencia de lo encontrado en el Cuadro 3, en las listas ganadoras de la izquierda la primera candidata aparece en un lugar levemente mejor que en las listas no ganadoras. En el PN y el PC por su parte, se produce la situación inversa. Aunque en el caso del PN la brecha entre estos dos indicadores es muy pequeña (0,2), las primeras mujeres aparecen muy abajo en las listas blancas –en promedio el lugar 10–, hecho que es coherente con la baja proporción de mujeres en los primeros lugares observada en el Gráfico 12.

**CUADRO 4: Primera posición promedio de una mujer en las listas al Senado**

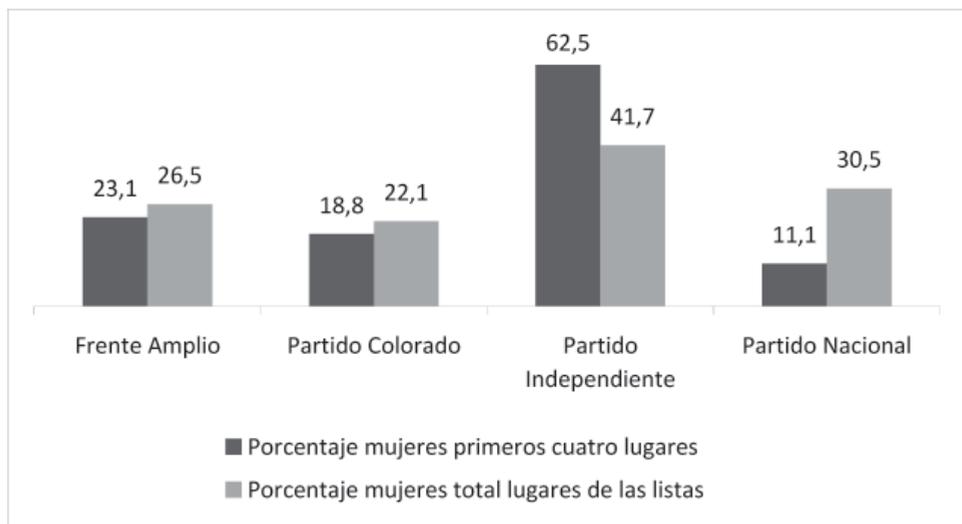
Partido	Hoja ganadora	Primera posición promedio
Frente Amplio	Si	4,4
	No	5,0
	Total	4,8
Partido Colorado	Si	10,0
	No	6,5
	Total	7,7
Partido Nacional	Si	10,5
	No	10,3
	Total	10,3

*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.*

Este patrón de composición por sexo de la oferta electoral de los partidos no se ve alterado cuando se analizan las listas presentadas en la circunscripción mediana: el departamento de Canelones en la Cámara de Representantes. Nuevamente aquí el PN presenta el peor indicador para los lugares salibles (aquí se consideran los primeros cuatro), y la brecha más grande entre éstos y el total de lugares de sus listas. Asimismo, el partido de menos peso electoral –el PI– alcanza las tasas más altas de presencia de candidatas en sus listas y es el único que registra un porcentaje de candidatas en los primeros lugares mayor que en la totalidad de la lista (ver el Gráfico 13).

<sup>83</sup> No se considera el PI, al no obtener representación en este órgano.

**GRÁFICO 13: Porcentaje de mujeres en las listas a la Cámara de Representantes, departamento de Canelones**



*Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.*

Por último, en la oferta electoral de este distrito también se repite la tendencia de que el promedio del primer lugar en el que aparece una mujer en las listas en general mejora cuando las hojas no alcanzan representación parlamentaria, salvo en el caso del PI (Cuadro 3). De los partidos grandes otra vez el FA es el que presenta indicadores mejores, aunque aquí la diferencia con el PC no está tan marcada, en tanto el PN registra el peor desempeño<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Utilizar la media como indicador de “centro” de una distribución resulta problemático cuando en esa distribución existen puntos extremos. En el caso del PC, pese a que la media de la primera posición en la que aparece una mujer en las hojas ganadoras es 5, este indicador esconde el hecho de que sólo dos hojas ganaron una banca, una de las cuales estaba encabezada por una mujer (la 10 de Vamos Uruguay), mientras que en la otra (la 1030 del Foro Batllista) la primera mujer ocupaba el lugar 9.

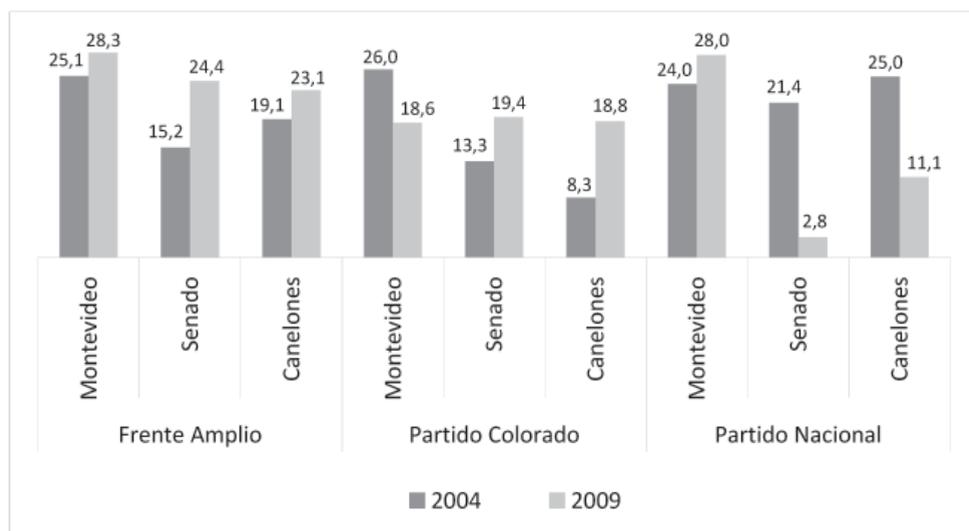
**CUADRO 5: Primera posición promedio de una mujer en las listas a la Cámara de Representantes, departamento de Canelones**

Partido	Hoja Ganadora	Primera posición promedio
Frente Amplio	Si	4,4
	No	3,8
	Total	4,0
Partido Colorado	Si	5,0
	No	3,5
	Total	4,3
Partido Independiente	Si	2,0
	No	3,0
	Total	2,5
Partido Nacional	Si	6,0
	No	4,8
	Total	5,3

Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación.

Ahora bien, ¿qué pasa si se comparan estos resultados con las características de la oferta electoral de las elecciones nacionales de 2004? Aunque la cuota no se aplicó en las elecciones parlamentarias de octubre 2009, ¿hay algún indicio de que los partidos se hayan esforzado por incorporar a más candidatas en su oferta electoral? En el Gráfico 14 se compara el desempeño de los tres principales partidos en 2004 y 2009 respecto a la presencia de mujeres entre los primeros lugares de las listas presentadas en las dos circunscripciones grandes y la mediana.

**GRÁFICO 14: Porcentaje de mujeres en los primeros lugares de las listas por partido y circunscripción, elecciones 2004 y 2009**



Fuente: Elaboración propia en base a hojas de votación y Johnson (2005: 52, gráfico 8).

El FA, además de alcanzar las tasas más altas de mujeres de los tres partidos en todas las circunscripciones, es el único partido que registra mejores indicadores en 2009 que en 2004 en los tres distritos electorales. También cabe señalar que la izquierda registra su mayor crecimiento de candidaturas femeninas en las listas al Senado, el órgano de mayor *estatus* del Poder Legislativo. El PC, por su parte, registra un aumento significativo de candidatas entre los primeros lugares de sus listas al Senado y Canelones, pero una presencia más reducida de mujeres en los lugares salibles de sus listas en el departamento de Montevideo. El PN es el único partido en el que predomina una tendencia a la baja en estos indicadores entre 2004 y 2009, registrando un leve crecimiento del porcentaje de mujeres en los primeros lugares de sus listas solamente en el departamento de Montevideo. En las listas blancas al Senado, la proporción de mujeres en estos lugares baja dramáticamente de una elección a otra, pasando del 21,4% en 2004 al 2,8% en 2009.

De la misma manera, sólo en el caso del FA se mejora entre unas elecciones y otras el primer lugar promedio en el que aparece una mujer en las listas en las tres circunscripciones. En este indicador el desempeño tanto del PN como del PC empeora para el Senado y Montevideo, y mejora levemente en Canelones (ver Johnson 2005: 54, cuadro 10).

El análisis cuantitativo de la oferta electoral para los comicios de octubre 2009 confirma, entonces, las dos tendencias principales que caracterizaban la oferta de las elecciones anteriores. Por un lado, la composición de las candidaturas se encuentra sesgada por sexo de tal manera que la presencia de las mujeres aumenta cuando las *chances* de ser electas disminuyen; esto es, la proporción de candidatas es mayor en los lugares de más abajo en las listas electorales, en las hojas de votación de los partidos menores (el caso del PI), así como en aquellas hojas de los partidos grandes que no alcanzan representación parlamentaria. Por otro lado, entre los tres partidos grandes ninguno alcanza en los primeros lugares de sus listas el mínimo porcentaje de candidatas que será requerido por la cuota en el 2014. No obstante, la izquierda aparece como más permeable a la presencia de mujeres y muestra una tendencia moderada a aumentar sus candidaturas femeninas de una elección a otra. El PN, en cambio, no sólo sigue teniendo el peor desempeño de los tres partidos, sino que además registra valores más bajos en varios indicadores respecto al 2004.

Estos resultados parecen coherentes con las posturas de ambos partidos en el debate parlamentario sobre la ley de cuotas. La acotación del alcance de la aplicación de la ley fue promovida básicamente por los legisladores blancos, que también expresaron un mayor rechazo hacia el mecanismo, aun cuando se pronunciaron a favor en términos abstractos al ingreso de más mujeres al Parlamento. En cambio, entre la bancada frenteamplista, a pesar de que algunos legisladores/as se mostraron reacios a la adopción de la cuota, prevalecía la opinión de que era una medida necesaria para alcanzar un objetivo concreto compartido por la fuerza política. En este sentido, es posible pensar que la reducida presencia de mujeres en las listas blancas refleje una reacción negativa

de los *gatekeepers* partidarios contra la insistente campaña a favor de la cuota desarrollada por una parte importante de la militancia y dirigencia femenina del partido, una suerte de “ajuste de cuentas”.

## Procedimientos de selección de candidaturas Reglas, prácticas y el rol de los gatekeepers partidarios

En esta sección se busca profundizar el análisis de la oferta electoral en las elecciones nacionales de 2009 examinando los procesos por los cuales los candidatos/as llegan a ocupar sus lugares en las listas. Se tomaron como casos de estudio las listas al Senado y a la Cámara de Representantes en el departamento de Montevideo de los sectores de mayor peso electoral de los tres partidos grandes: en el FA, las listas al Senado del Espacio 609 (E609), el Frente Líber Seregni (FLS) y el Partido Socialista (PS), y las listas por Montevideo del E609, Asamblea Uruguay (AU), y el PS; en el PN, las listas al Senado de Unidad Nacional (UNA) y Alianza Nacional (AN), y para Montevideo la 71 del Herrerismo y la 2004 de AN; finalmente, en el PC se tomaron en ambas circunscripciones las listas de Vamos Uruguay (VU)<sup>85</sup>.

Como se señaló más arriba, una de las dimensiones de análisis se centra en los procedimientos seguidos en cada caso para la confección de las listas. En este sentido, se consideran como aspectos particularmente relevantes el grado de formalidad de esos procedimientos y quiénes los controlan. Así, se pregunta si existen reglas escritas para la confección de las listas, y si éstas se respetan; si se siguen prácticas consensuadas informalmente; o si se resuelve coyunturalmente según criterios definidos para cada instancia electoral. Asimismo interesa saber hasta qué punto el poder de decisión se centraliza en las cúpulas partidarias –y en tal caso, quiénes las integran– o si se da participación en el proceso de selección de candidaturas a las bases partidarias, a través de una votación interna o de algún otro mecanismo de consulta; o alternatively, si se resuelve a través de una votación primaria abierta a toda la ciudadanía. En los casos en que la lista haya sido armada por la cúpula, se indagó en cuáles eran los criterios que más pesaron en el momento de seleccionar los candidatos/as y asignarles su lugar en la lista.

Para esto, se usó como referencia una sistematización de los distintos tipos de criterios comúnmente utilizados para la selección de candidaturas (Cuadro 6)<sup>86</sup>.

---

**85** La investigación se basó en una revisión de los documentos oficiales de los sectores (estatutos, reglamentaciones, etc.); entrevistas en profundidad, por un lado, a dirigentes con una participación directa, o un conocimiento cercano del proceso de selección (todos hombres, menos una), y por otro lado, a figuras femeninas destacadas del sector (ver listado de las entrevistas realizadas al final del libro); un relevamiento entre julio y setiembre de 2009 de artículos de prensa sobre el proceso del armado de las listas; una búsqueda de información bibliográfica sobre los primeros candidatos/as de las listas; y finalmente, en los casos en que fuera relevante, una sistematización de la votación obtenida por distintos candidatos/as en las elecciones internas de junio.

**86** Esta sistematización se hizo en base a información extraída de estudios sobre reclutamiento legislativo y encuestas a parlamentarios/as (Norris y Lovenduski 1995; Norris 1997; UIP 2000, 2008).

CUADRO 6: Matriz de criterios utilizados para la selección de candidaturas

CRITERIOS INDIVIDUALES		
RECONOCIMIENTO DE TRAYECTORIA	Lealtad al sector	Años de militancia, miembro fundador
	Representación del sector	Cargos partidarios Cargos públicos
	Desempeño Peso simbólico	Actuación en cargos Figuras históricas, de otros ámbitos
APORTE A LA CAMPAÑA	Captación de votos	Votación en elecciones internas Liderazgo social/sindical/gremial Visibilidad pública
	Económico	Fondos o infraestructura campaña
CUALIDADES PERSONALES	Conocimientos	Especialización, formación profesional
	Relacionamiento	Trabajo en equipo, negociación
	Capacidades	Convocatoria, carisma, oratoria etc.
CAPITAL POLÍTICO	Lazos personales	Familiares, de amistad
	Vínculos políticos	Con otros sectores del mismo partido Con otros partidos
	Otros vínculos	Grupos de interés, movimientos sociales A nivel internacional
CONSIDERACIONES GENERALES		
HACIA ADENTRO	Correlación de fuerzas internas	Alianzas, luchas de poder
HACIA AFUERA	Representatividad social	Características socio-demográficas - sexo, edad, etnia-raza, clase social

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el Cuadro 6, existe una multiplicidad de puntos que pueden ser tomados en cuenta a la hora de decidir si un/a postulante merece ser seleccionado/a. La evaluación que se hace de los méritos de cada postulante puede ser retrospectiva –lo que ya aportó al partido/sector en su trayectoria política–, coyuntural –el aporte directo que pueda hacer a la campaña electoral–, o prospectiva –el aporte que hará una vez electo/a. Cabe señalar que pocas veces en los procesos de selección de candidaturas se hace una evaluación sistemática de cada postulante según todos estos criterios, sino que se apela a unos u otros como factores determinantes, o también se puede buscar armar un grupo de candidatos/as que entre todos/as reúnan diferentes fortalezas.

Además, pueden incidir otras consideraciones generales que no tienen que ver con los méritos personales de cada postulante. Por un lado, la política interna del partido, o en el caso uruguayo, del sector. Aunque los sectores representan fracciones dentro de los lemas partidarios, a su vez muchos aglutinan a diferentes corrientes en su interior, y las relaciones entre éstas también inciden en la confección de las listas. Asimismo, la lista puede resultar de un acuerdo negociado con otros sectores, formando alianzas electorales o políticos<sup>87</sup>. Por otro lado, puede haber criterios de representatividad social, formalmente establecidos (como las cuotas) o legitimados informalmente, que buscan asegurar que se incluyan candidatos/as de diversas características sociales en las listas.

### **A la vieja usanza: el armado de listas “a dedo”**

La confección “a dedo” de las listas es reconocida como la forma de reclutamiento legislativo tradicionalmente utilizada por los partidos uruguayos, que todavía rige en muchos casos: *“quienes participan de los procesos decisorios y juegan un rol determinante son grupos reducidos de dirigentes, cuando no se trata simplemente del líder del sector, es decir que los procedimientos de nominación de las fracciones son más bien excluyentes”* (Buquet 2009: 252). Éste es un proceso de selección de candidaturas altamente centralizado –directamente controlado por el líder o su(s) allegado(s)– e informal –no es regido por reglas escritas, ni se resuelve en ámbitos formales de decisión; cuando éstos existen, generalmente su rol se limita a votar sin discusión la propuesta armada por las cúpulas, otorgándole el sello de legitimidad–. Además, *“las fracciones partidarias tienden a seleccionar miembros destacados del partido para ocupar las principales posiciones en las listas, es decir, los candidatos a cargos electivos en Uruguay son regularmente ‘insiders’”* (Buquet 2009: 252). En suma, el proceso de selección no sólo es controlado por un grupo de élites, sino que los primeros lugares de la lista son reservados por integrantes de ese mismo grupo. Cuando la lista resulta de un acuerdo entre corrientes internas o entre sectores, los primeros candidatos son los líderes de éstos.

Este sistema excluyente ha sido señalado por las mujeres políticas como uno de los principales factores que obstaculizan su acceso a cargos electivos; porque las cúpulas de estos sectores son integradas casi exclusivamente por hombres, y también porque cuando logran ingresar a los órganos directivos partidarios, resulta que el proceso de selección no transcurre allí, sino en los “pasillos del poder” que son todavía más inaccesibles para ellas.

---

<sup>87</sup> Las alianzas pueden concretarse en la conformación de un “sublema”, bajo el cual dos o más sectores de un mismo lema acumulan votos entre sí para aumentar sus chances electorales. Los sublemas pueden agrupar a sectores cercanos ideológicamente dentro de un lema, aunque no es una condición necesaria, y generalmente favorecen a los sectores chicos, que no tendrían posibilidad de acceder a una banca con sus votos propios. La reforma constitucional de 1996 restringió el uso de los sublemas al Senado. Otra forma de alianza electoral implica la inclusión en la lista de un sector de candidatos de otro.

Dos de los sectores estudiados aquí armaron de esta manera una o ambas de sus listas (o por lo menos los lugares salibles de las mismas): en el FA, la lista al Senado del FLS y la lista a la Cámara baja en Montevideo de AU; y en el PN la lista de la 71 del Herrerismo en Montevideo.

El armado de la lista del FLS al Senado resultó de la negociación entre los sectores participantes de esta nueva alianza política en la fuerza de izquierda, principalmente AU (cuyo líder es Astori), el Nuevo Espacio (liderado por Rafael Michelini) y Alianza Progresista (liderado por Rodolfo Nin Novoa). Pero a juzgar por la integración de la lista final, no se tomó en cuenta la votación que obtuvieron en las elecciones internas. Aunque AU era el sector mayoritario de la nueva alianza y su votación en las internas triplicó la obtenida por los otros dos sectores, para fortalecer la alianza *“teníamos que actuar con generosidad”*<sup>88</sup>, por lo que cedió el segundo y tercer lugar en la lista a sus principales aliados –y así los primeros tres candidatos son los líderes de estos tres sectores– y reservó para sí los próximos dos titulares (lugares 4º y 5º). Los lugares asignados a Michelini y Nin tampoco guardan relación con la votación obtenida por sus sectores en las internas: la hoja 99000 del NE obtuvo 653 votos más que la 738 de AP en todo el país. Siendo que la expectativa electoral del FLS era obtener cinco senadores, los candidatos de los dos sectores menores que integran el FLS –Banderas de Líber y Uruguay Afirmativo–, fueron relegados a lugares claramente no salibles (el 9º y 10º) de la lista de titulares. Cabe mencionar que estos dos sectores se caracterizan por la diversidad social de sus integrantes; la lista 1312 que presentó Banderas en las internas fue encabezada por una mujer afrodescendiente, y un 80% de los integrantes de Uruguay Afirmativo son menores de 35 años.

Para la confección de la lista de AU a la Cámara baja en Montevideo, por su parte, los estatutos del sector establecen que el Consejo Político Nacional (CPN) elabore una propuesta, para la cual cada zonal (unidad de base) de Montevideo puede presentar hasta tres candidatos/as; la lista armada por el CPN luego se presenta en la Asamblea Nacional de AU para su aprobación. No obstante, en la práctica las candidaturas presentadas por las bases sólo son consideradas para integrar los lugares de la línea 12 para abajo de la lista, ordenadas en base al *“criterio de los que están más fuertes, los que tienen mejor trabajo e inserción en las distintas zonas, los que tienen más estructura”*. Empero no se mide el desempeño de los zonales con referencia a indicadores concretos sino según la evaluación de los miembros del CPN. A pesar de que cualquiera de estas posiciones es de “relleno”, el asunto de quiénes ocupan qué lugares tiene relevancia por ser *“una cuestión de honor”*.

---

<sup>88</sup> Esta y las subsiguientes citas referidas al caso de AU son tomadas de la entrevista a Enrique Pintado (exdiputado, senador electo e integrante del Consejo Político Nacional de AU) realizada en el marco de esta investigación.

Las siguientes cuatro líneas de la lista también son lugares de relleno –según Pintado AU esperaba mantener las seis bancas que había ganado en el 2004, y a lo mejor aumentar una más– y son cedidas a determinados grupos asociados a AU. Así la 11ª línea estaba integrada por personalidades del mundo de la cultura; ésta es una estrategia electoral común entre los partidos uruguayos, que busca captar los votos de aquellas personas para quienes estas figuras son referentes culturales. La 10ª y 9ª líneas fueron asignadas a candidatos/as elegidos/as por la Comisión de Mujeres de AU, y de la Jota21 (la juventud de AU) respectivamente. Finalmente, la 8ª línea es la tradicionalmente cedida por AU a candidatos provenientes de sus pequeños grupos aliados<sup>89</sup>. En principio, la cesión de estas tres líneas a estos grupos parecería reflejar la voluntad de dar cabida en la representación a una mayor diversidad social –de género y etaria– y política; pero en la práctica es un gesto vacío, al ser lugares que se sabe de antemano no son elegibles.

La integración de los primeros siete lugares de la lista a Montevideo –los únicos realmente relevantes– fue resuelta de manera informal y centralizada. A pedido de Astori, Pintado elaboró una primera propuesta a la que el líder de AU “hizo correcciones” respecto al orden de los nombres. Según Pintado, aquí el criterio que prevalece es “no generar problemas –el status quo le dicen internamente”, lo que da como resultado que “son los mismos que estaban [antes]”. De hecho, si se compara la lista presentada para las elecciones de 2004 con la de 2009 (ver el Cuadro 7), la mayoría de los nombres se repiten.

#### CUADRO 7: Integración de la lista del FLS al Senado y de la 2121 a Montevideo

(*)	FLS Senado 2009	Sector	AU CRR Montevideo 2009	AU CRR Montevideo 2004
1	Danilo Astori	Asamblea Uruguay	Enrique Pintado	Carlos Baráibar
2	Rodolfo Nin	Alianza Progresista	Jorge Orrico	Enrique Pintado
3	Rafael Michelini	Nuevo Espacio	Alfredo Asti	Brum Canet*
4	Carlos Baráibar	Asamblea Uruguay	Carlos Varela	Jorge Orrico
5	Susana Dalmás**	Asamblea Uruguay	Daniela Paysée**	Carlos Varela
6	Fernando Lorenzo	Asamblea Uruguay	Berta Sanseverino	Daniela Paysée**

(\*) Lugar en la lista para las elecciones de octubre

\* Al fallecer Canet antes del inicio de la nueva legislatura, asumió Asti como titular en su lugar.

\*\* Último lugar electo.

*Fuente: Hoja de votación 2121 Montevideo 2009 y 2004.*

<sup>89</sup> El Movimiento Popular Frenteamplista, Avanzada Frenteamplista y Carpintería.

Según Pintado, el ordenamiento de los nombres refleja la antigüedad en el cargo de legislador, sin que haya “valoración alguna” de su desempeño en esos cargos o en otros cargos de responsabilidad política en la interna del sector o del FA. Así Pintado y Orrico, que eran diputados titulares de AU desde 1995, ocupan los primeros dos lugares de la lista. No obstante, en el resto de la lista de Montevideo y también en la lista al Senado, no está claro que rija el mismo criterio, y las que aparecen como más perjudicadas por esta inconsistencia son las dos candidatas mujeres.

El candidato que ocupa el tercer lugar de la lista a Montevideo en 2009, Asti, fue candidato a diputado por primera vez en 1999, pero en el lugar ocho, por lo que no fue electo (AU sacó cinco bancas). En las próximas elecciones aparece como el primer suplente de Brum Canet (quien ejercía la diputación desde 1995), pero al fallecer éste antes del comienzo de la legislatura, Asti asume la banca como titular. Se supone que su desplazamiento por Orrico en la lista de 2009 responde al criterio citado por Pintado –mientras que Canet sí fue uno de los diputados “originarios” de AU, Asti no lo era, por lo que correspondía que Orrico ocupara el mejor lugar.

¿Pero qué pasa si comparamos la trayectoria de Asti con la de Payssé? Ella había ejercido primero como diputada suplente de Baráibar –el primer titular de la lista– en el período 2000-2005; en las elecciones de 2004 ocupó el mismo lugar de suplente, pero resultó electa como sexta (y última) titular de la bancada de AU en Montevideo. Cabe preguntar, entonces, por qué su trayectoria en el Parlamento no pesa más que la de Asti: no sólo tiene un período más de actuación, sino que fue la primera suplente de Baráibar; cuando éste se traslada a la lista de titulares al Senado en 2009, ¿por qué no le genera a Payssé el mismo “derecho” que aparentemente le había generado a Asti el ser primer suplente de Canet? Objeciones similares podrían hacerse respecto a la ubicación relativa de Payssé y Varela, quien fue electo como diputado por primera vez en 2004, luego de ejercer el cargo de primer edil de AU en la Junta Departamental de Montevideo desde 1995.

Dalmás, por su parte, fue electa por primera vez en 1994 como segunda titular al Senado (AU sacó cuatro bancas), pero en las siguientes elecciones fue desplazada al tercer lugar por Alberto Cid (quien fue el tercer senador electo en 1994) y perdió su banca; en 2004 volvió al Senado como tercera (y última) titular electa por AU (Cid otra vez ocupaba el segundo lugar). Cuando en 2009 Cid decide no postularse de nuevo al Senado, parecía razonable que Dalmás subiera al segundo lugar que correspondía a AU en la lista al Senado del FLS; no obstante, ese lugar fue asignado a Carlos Baráibar, quien había ejercido el cargo de diputado desde 1995, asumiendo como senador suplente de Astori por gran parte del período 2005-2010. Según Pintado, fue esta suplencia que determinó que Baráibar saltara por encima de Dalmás en la lista del FLS.

En suma, en el caso de AU, el procedimiento formal y descentralizado se utiliza únicamente para designar lugares de “relleno” en la lista; lugares similares están cedidos a candidaturas que otorgan a la lista la apariencia de una mayor diversidad social y política. En tanto los lugares salibles son asignados “a dedo”, en base a consideraciones que básicamente aseguran la reproducción de liderazgos existentes y donde aparentemente las mujeres no reciben el mismo tratamiento que los hombres.

La lista del Herrerismo –hoja de votación 71– en Montevideo también se arma “a dedo”, pero esta vez en base a una negociación entre el pequeño grupo de dirigentes que lideran las principales “corrientes” en su interna y que terminaron ocupando los primeros cuatro lugares titulares de la lista (ver el Cuadro 8).

**CUADRO 8: Integración de la lista de la hoja 71 a la Cámara de Representantes en Montevideo**

Lugar lista elecciones octubre	Candidato/a	Agrupación
1	Gustavo Penadés	Propia
2	Jaime Trobo	Propia
3	Gustavo Borsari	Propia
4	Pablo Abdala*	Propia
5	Gustavo Sánchez	Penadés
6	Juan Arraga	Penadés
7	Margarita Reyes	Trobo

\* Último lugar electo.

Fuente: Hoja de votación 71 Montevideo, entrevista a Penadés.

Según el senador herrerista, Gustavo Penadés, la 71 es “una agrupación de agrupaciones” y la asignación de lugares resulta de “un buen macramé” en el cual lo que importan son los “pesos y contrapesos internos, que no tienen nada que ver con el sexo”<sup>90</sup>. Como resultado, no aparecen mujeres entre los primeros cinco lugares que se esperaba ganar. La primera candidata titular, Margarita Reyes, que aquí ocupa el lugar siete, había ocupado el cuarto lugar de la lista de titulares en las elecciones de 2004. Aunque Reyes no resultó electa en esa ocasión (la 71 sacó tres bancas), se desempeñó en la legislatura 2005-2010 como Pro-Secretaria de la Cámara de Representantes, un cargo de confianza política<sup>91</sup>. ¿Por qué, entonces, se la desplaza a un lugar claramente no salible en 2009? Otra vez lo que incide es el predominio de

<sup>90</sup> Entrevista realizada en el marco de esta investigación.

<sup>91</sup> Cabe, además, notar que las autoridades del Poder Legislativo eran los únicos cargos designados ocupados por representantes del PN en el período.

consideraciones políticas en el armado de la lista. Así, en 2004 Reyes aparecía en el cuarto lugar como “*compensación*”, porque el líder de su agrupación –Trobo– no ocupaba una candidatura titular, sino que iba como primer suplente del primer titular, Penadés, quien se postulaba a la vez al Senado como tercer candidato titular<sup>92</sup>. En 2009, al ser Trobo el segundo candidato titular, Reyes se desplaza por debajo de Arraga y Sánchez, ambos miembros de la agrupación de Penadés.

La única candidata que aparecía en un lugar relevante era Ana Lía Piñeyrúa quien ocupaba la primera suplencia del primer titular (Penadés). Piñeyrúa, no obstante, no pertenece a ninguna de las agrupaciones de la 71 en Montevideo, sino que su ubicación respondía a un acuerdo electoral con el nuevo sector blanco Concordancia Nacional, que se sumó a la UNA y cuyos otros dos dirigentes, Gonzalo Aguirre e Ignacio de Posadas, no se postularon a ninguna candidatura parlamentaria. Cabe notar que el uso del sistema respectivo de suplentes garantizaba el ingreso de Piñeyrúa como diputada titular si Penadés fuera electo al Senado (lo que efectivamente pasó).

Penadés reconoce que este sistema de selección de candidaturas tiende a reproducir los liderazgos existentes, y afirma que lo que más impide es el recambio generacional. Aunque durante el debate parlamentario sobre la ley de cuotas reconoció que “*con toda seguridad hay momentos en los cuales el ‘Club de Tobi’ actúa y ello impide que las mujeres lleguen*”<sup>93</sup>, en la entrevista recalcó que en su opinión la ausencia de candidaturas femeninas relevantes respondía sobre todo a la incidencia de “*mecanismos de autobloqueo de las mujeres, que dan por hecho que no tienen la capacidad, posibilidades de llegar, de participación, que ellas están condenadas*”.

Según Penadés, esta forma tradicional y excluyente de confeccionar la lista está siendo cuestionada especialmente por las generaciones jóvenes. Por lo tanto, el dirigente herrerista anticipa que en futuras elecciones se puede llegar a adoptar un nuevo procedimiento según el cual la lista se conforme acorde a los resultados de las elecciones internas, aunque no dejó de advertir sobre una gran desventaja de este sistema: agudiza la competencia interna, y como consecuencia “*nunca se logra consolidar un proyecto político fuerte y único en Montevideo*”. Pintado también dijo ser partidario de adoptar un sistema similar; dado que “*las elecciones se ganan por votos*”, el criterio más importante debe ser el peso electoral de cada postulante, y eso no se puede medir sin recurrir a alguna instancia electoral previa.

---

<sup>92</sup> En los hechos, Penadés fue electo al Senado, Trobo asumió como primer titular en la Cámara baja, y Reyes no resultó electa.

<sup>93</sup> Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 452, no. 213 (21/05/2008).

## “Ponderamos el resultado electoral, pero también la tarea a cumplir”

De hecho, esta es una práctica que ya ha sido adoptada por algunos de los sectores estudiados. La nueva instancia electoral instaurada con la reforma constitucional de 1996, y vigente a partir de 1999, brinda a los gatekeepers un indicador más concreto e inmediato para medir el poder de captación de votos de los postulantes –la votación que reciben en las elecciones internas de junio–.

Según las entrevistas realizadas, esto fue uno –pero no el único– elemento tomado en cuenta para la confección de las listas al Senado de la UNA, AN y VU. En todos estos casos, el proceso fue controlado directamente por el líder del sector o del sector mayoritario, cuando la lista resultaba de un acuerdo negociado con aliados (el caso de la UNA).

Como nos señaló Penadés, muchos de los que acceden a una candidatura senatorial vienen de otros altos cargos públicos: *“Generalmente hay un porcentaje importante de legisladores o de intendentes, que, proviniendo de la Cámara de Diputados o de las Intendencias –luego de finalizados los dos períodos que un Intendente puede ejercer–, aspiran a ser senadores.”* Es decir, para postularse al Senado se requiere una trayectoria política previa importante, pero no necesariamente un perfil específico de experiencia legislativa. Dado que para el 2009 todavía el cargo de intendente era ejercido de hecho únicamente por hombres, quienes también representaban más del 85% de los diputados, resulta inevitable que la oferta electoral para el Senado padezca a priori de un marcado sesgo de género. Pero la trayectoria política no es lo único que pesa. Según Penadés:

*El proceso de construcción de una lista en el Senado está basado en una multiplicidad de condiciones, no existe una sola: hay capacidad, trayectoria, votos. [...] Esa sumatoria de cosas [hace] que la construcción de las listas no se haga de un día para el otro; se va manejando el tema con mucho tiempo de antelación. También surge de acuerdos políticos.*

Luego de armada, la lista *“comienza a ser plebiscitada tácitamente [...] en todo el país”*, un proceso que busca afirmar el apoyo de la dirigencia partidaria departamental. Como resultado, cuando la lista finalmente se presenta al congreso –en este caso del Herrerismo– para su aprobación, *“es casi un acto de convalidación”*.

Si miramos en la lista de la UNA al Senado la integración de los primeros siete lugares –el número de bancas que se esperaba ganar– (Cuadro 9) se observa la intercalación de los candidatos herreristas (el sector mayoritario) con sus aliados<sup>94</sup>.

---

<sup>94</sup> Se incluye entre los aliados a Chiruchi, quien, aunque tradicionalmente vinculado con el Herrerismo, a fines del 2008 se había alejado del sector con la intención de postularse como precandidato presidencial, iniciativa que luego abandonó.

**CUADRO 9: Integración de la lista de la UNA al Senado\***

Lugar lista elecciones octubre	Nombre	Sector	Votos ODN elecciones internas
1	Lacalle	Herrerismo	
2	Gallinal	Correntada Wilsonista	29761
3	Heber	Herrerismo	
4	Chiruchi	Todo por San José	17955
5	Penadés**	Herrerismo (Montevideo)	
6	Vidalín	Soplan Vientos Nuevos	16377
7	Lacalle Pou	Lista 400	38001

\* Los lugares ocupados por aliados en la lista de la UNA están pintados en gris.

\*\* Último lugar electo.

*Fuente: Hoja de votación 71 Montevideo, entrevista a Penadés y resultados de las elecciones internas consultados en el sitio web de la CE.*

En este caso la capacidad del aliado de captar votos más allá de su departamento de origen se toma como un indicador del alcance nacional de su perfil como dirigente y un mérito indiscutible para ocupar un lugar salible en la lista al Senado<sup>95</sup>. La cuarta columna del Cuadro 9 muestra que la asignación de lugares a los aliados en la lista de la UNA en general guarda relación con la votación que recibieron por las listas que presentaron a la Convención Nacional del PN en las elecciones internas de junio. La excepción es el caso de Lacalle Pou, hijo de Lacalle, que en estas elecciones había declarado públicamente su aspiración de llegar al Senado, y hasta contempló presentar una lista propia conjuntamente con Vidalín. Según el criterio del caudal electoral, Lacalle Pou debería haber ocupado el segundo lugar de la lista al Senado de la UNA, pero terminó en el séptimo. En este caso, parecería que el lazo de parentesco con el líder herrerista fue un factor que operó en contra de su intento de negociar su posición en la lista desde la condición de aliado “independiente” del sector de su padre.

También se destaca la ausencia de mujeres en los primeros lugares de la lista (la primera candidata titular aparece en el lugar 13). Esto refleja el predominio masculino de los liderazgos de los distintos sectores que integran la UNA, incluyendo el Herrerismo, cuyos lugares están ocupados por su líder histórico y candidato presidencial nacionalista (Lacalle), el Secretario General del sector (Heber) y el principal dirigente herrerista de Montevideo (Penadés). Otra vez, la única candidata que ocupaba un lugar relevante era Ana Lía Piñeyrúa, que en esta lista también aparecía como primer suplente del primer titular, y cuya ubicación, como ya se mencionó, respondía al acuerdo electoral con Concordancia Nacional<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> Todos los aliados de la UNA presentaron listas en más de un departamento: Vidalín en 13, Gallinal en siete, Lacalle Pou en cinco y Chiruchi en dos.

<sup>96</sup> En las elecciones internas Concordancia Nacional presentó listas en todos menos un departamento, obteniendo casi 25.000 votos.

Cabe notar, sin embargo, que en esta lista se utilizaba el sistema mixto de suplentes, es decir que si Lacalle ganara las elecciones presidenciales, no entraría Piñeyrúa en su lugar al Senado, sino el primer titular no electo –Vidalín–.

En el caso de AN rige un procedimiento informal por el cual los cuatro miembros –todos varones<sup>97</sup>– del Comité Ejecutivo (CE) del sector proponen nombres, y *“el líder del sector es el que termina dirimiendo las diferencias, [...] lo que Larrañaga definía era el orden en el que alguno de esos nombres estaban puestos”*<sup>98</sup>. Para la definición del orden de la lista, la votación recibida en las internas fue algo que se tomaba en cuenta, pero *“no estrictamente”*. A diferencia de los candidatos al Senado de la UNA, sólo uno de los candidatos de AN (Long) presentó listas propias en más de un departamento. Según explicó Da Rosa, el hecho que las circunscripciones departamentales varíen mucho en su tamaño implica que *“no se puede aplicar criterios matemáticos”*. Para usar el caudal electoral como medida de la relevancia de un liderazgo departamental es necesario tener en cuenta el universo posible de votos a ganar; obviamente no es lo mismo obtener 4.000 votos en un departamento donde sufragaron 35.000 personas que obtener la misma cantidad de votos en un departamento donde los votos emitidos sumaron 55.000. Dicho de otra manera, es probable que un dirigente cuyas listas ganen un 25% de los votos emitidos en un departamento tenga más posibilidad de alcanzar un protagonismo a nivel local y una visibilidad a nivel nacional que otro que gane más votos en términos absolutos pero donde éstos no pasan del 10% de la votación total del departamento. No obstante, en última instancia la elección al Senado se hace en una única circunscripción nacional y cada banca vale aproximadamente 85.000 votos, por lo que no deja de ser importante la cantidad absoluta de votos que un candidato pueda sumar a la lista.

Dejando de lado los primeros dos candidatos al Senado (Larrañaga y Abreu), que ocupan su lugar de derecho<sup>99</sup>, intentamos comparar el peso electoral del resto de los candidatos/as que ocupaban del 3º hasta el 10º lugar de la lista (ver el Cuadro 10). Para esto tomamos como universo las hojas de votación a la Convención Nacional que se identificaban con los candidatos/as y definimos dos indicadores que podrían considerarse relevantes para medir el peso relativo de cada uno: el número absoluto de votos recibidos y el porcentaje que esos votos representan del total de votos emitidos en el departamento. Como se observa en el Cuadro 10, ninguno de estos dos índices arroja el mismo orden que el en que aparecen los candidatos/as en la lista al Senado.

<sup>97</sup> En el momento de armar la lista, integraban el CE Eber da Rosa, Sergio Abreu, Carlos Moreira y Carlos Camy, además del líder del sector, Jorge Larrañaga.

<sup>98</sup> Esta y las siguientes citas sobre las listas de AN son de la entrevista a Eber Da Rosa (senador e integrante del CE de AN) realizada en el marco de esta investigación.

<sup>99</sup> Larrañaga encabezaba la mayoría de las listas de AN en los diferentes departamentos, como candidato testimonial. Abreu, por su parte, no presentó ninguna lista propia a la Convención Nacional en las internas, sino que también aparecía como candidato testimonial en los primeros lugares de varias listas de AN; su posición privilegiada en la lista resultaría de su trayectoria política y perfil nacional (en las elecciones de 2004 fue el compañero de fórmula de Larrañaga).

**CUADRO 10: Peso electoral de los/las integrantes de la lista de AN al Senado (lugares 3-10)**

Ránk. lista oct.*	Nombre	Departamento	Votos ODN		% de los votos emitidos en el departamento	
			Número	Ránking	Porcentaje	Ránking
1	Eber Da Rosa	Tacuarembó	9165	1	23,6	2
2	Carlos Moreira**	Colonia	4064	5	7,8	5
3	Guillermo Besozzi	Soriano	8116	2	24,7	1
4	Carlos Daniel Camy	San José	4446	4	11,8	3
5	Ruperto Long	Varios	5728	3	0,9	7
6	Adriana Peña	Lavalleja	2339	7	9,1	4
7	Federico Casaretto	Maldonado	3581	6	6,2	6
8	Beatriz Argimón	Montevideo	1940	8	0,4	8

\*Corresponde a los lugares 3 a 10 de la lista.

\*\* Último candidato electo.

*Fuente: Hoja de votación 2004 Montevideo, entrevista a Da Rosa y resultados de las elecciones internas consultados en el sitio web de la CE.*

No obstante, los ránking según los dos indicadores parecen bastante coherentes con el orden final de las candidaturas, con excepción del caso de Moreira, que ocupa el segundo lugar en el ránking según la lista (como cuarto candidato titular) pero “rankea” quinto según cualquiera de los dos índices de peso electoral. Esto se explicaría con referencia a lo que afirmó Da Rosa en la entrevista, que la votación es “uno de los elementos que se evalúa”, pero también se contempla “la trayectoria de los dirigentes, la gravitación que tienen a nivel nacional, [...] la actuación en el Senado, la respetabilidad de los nombres”.

Al igual que los primeros dos candidatos “indiscutibles” –Larrañaga y Abreu–, los dos que siguen son integrantes del CE de AN (y por lo tanto directamente involucrados en el proceso de confección de la lista) y habían integrado la bancada de senadores de AN en 2005-2010 (de hecho, la integración de los primeros cuatro lugares de la lista es idéntica a la de la lista presentada en 2004). Según Da Rosa, se esperaba ganar cinco bancas en el Senado, lo que deja a otro integrante del CE –Camy– particularmente relegado por la jerarquización de Moreira en la lista; pero esto se compensa por la ubicación de Camy en otra posición importante de la lista –la primera suplencia del segundo titular (que además fue el único lugar donde aparecía en 2004). La priorización de Moreira por encima de Besozzi, por su parte, podría deberse al hecho de que se sabía que éste buscaría la reelección como Intendente de Soriano en mayo de 2010, y según las encuestas de intención probablemente ganara.

Finalmente, es interesante la explicación que ofrece Da Rosa respecto a la ubicación de las mujeres en la lista:

*“A pesar de que no teníamos muchas mujeres para alternar en los primeros lugares, por lo menos pusiéramos algunas en posiciones que tuvieran cierta simbología, aunque no estuvieran dentro de los cuatro o cinco lugares salibles.”*

Es decir, su evaluación es que AN carece de mujeres con el perfil necesario para ocupar un lugar destacado de la lista, pero reconoce la importancia de que alguna mujer aparezca en lugares que no dejan de ser “de relleno”.

El armado de la lista al Senado de VU, que encabezó el candidato presidencial del PC, se basó en consideraciones muy similares a las utilizadas por AN: aunque *“ponderamos el resultado electoral”* ese no fue un criterio “exacto”, puesto que *“también se valoró la función a desempeñar en el Senado y las condiciones para hacerlo”*<sup>100</sup>. Un caso claro en que la votación en las internas no fue un criterio relevante es el del candidato que ocupaba el quinto lugar –Germán Rama–, quien no integraba ninguna lista en las internas y cuya ubicación respondía a *“la importancia que el tema educación tenía en nuestra propuesta de gobierno y el prestigio personal de [Rama]”*. Refiriéndose a las figuras que integraban los primeros lugares titulares y suplentes de la lista de VU al Senado, Bordaberry señaló que hay una combinación de *“técnicos”*, candidatos *“con una larga experiencia legislativa”* y gente *“que posee capacidad de convocatoria electoral”*.

Miremos, entonces, la integración de la nómina al Senado de VU para ver quiénes ocupan los lugares relevantes (excluyendo a Bordaberry y Rama) y dónde están ubicadas las mujeres (ver el Cuadro 11). En este caso el ranking de los lugares en la lista se elaboró, primero, tomando en cuenta que según Bordaberry se esperaba ganar entre tres y cuatro bancas en el Senado, y segundo, considerando que la primera suplencia de los tres cargos eventualmente obtenidos es un lugar relevante<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Comunicación personal por e-mail de Pedro Bordaberry (senador, líder de VU y Secretario General del PC), mayo 2010.

<sup>101</sup> De todas formas, reconocemos que puede ser discutible el orden final del ranking, y en particular la jerarquización de Sapolski (quien ocupaba un lugar considerado “disputado”, pero que finalmente no salió electo) por encima de Montaner (que en algún momento ejercerá el cargo, aunque sea como suplente). Pero cabe notar que la primera suplencia del primer y segundo titular tenían connotaciones que las diferenciaba de la de Montaner más allá de la simple relación ordinal. El primero por ser el cargo de confianza particular del líder del sector (y del PC); y el segundo por circunstancias asociadas a la figura del titular: el triunfo de Coutinho en las elecciones departamentales a intendente de mayo 2010, que ya se visualizaba como posibilidad a partir de los resultados de las internas, convertía la primera suplencia de esa candidatura en una potencial titularidad.

**CUADRO 11: Peso electoral de los/las integrantes de la lista de VU al Senado**

Lista octubre		Candidato/a	Depto	Votos ODN		Votos depto	
Lugar*	Ránk			Núm.	Ránk	%	Ránk
2º tit.	1	Germán Coutinho	Salto	6092	2	15,0	1
3º tit.	2	Ope Pasquet**	Montevideo	9642	1	2,6	6
1º sup. de 1º tit.	3	Germán Cardoso	Maldonado	4120	4	7,8	2
1º sup. de 2º tit.	4	Alfredo Solari	Montevideo	2755	6	0,6	8
4º tit.	5	Max Sapolski	Montevideo	4622	3	1,3	7
1ª sup. de 3º tit.	6	Martha Montaner	Tacuarembó	2336	7	6,0	3
6a tit.	7	Graciela Matiaude	Canelones	4033	5	2,8	5
2ª sup. de 3º tit.	8	Yeanneth Puñales	Rocha	1151	8	4,5	4

\* tit. = Titular; sup.= Suplente

\*\* Último candidato electo.

*Fuente: Hoja de votación 10 Montevideo, comunicación personal de Bordaberry y resultados de las elecciones internas consultados en el sitio web de la CE.*

Si observamos el peso electoral de cada candidato/a según los dos indicadores utilizados más arriba, vemos que aquí tampoco existe una correlación exacta entre el orden de la lista y los ránking que resultan de los dos indicadores, aunque parecería prevalecer el criterio del caudal de votos. Es preciso, no obstante, hacer una observación respecto a las dos candidaturas que aparecen pintadas de gris. Éstas se diferenciaban de las otras en un aspecto importante: aunque ambos aparecían como candidatos en tres listas presentadas a la Convención Nacional por el departamento de Montevideo, ninguno de los dos ocupaba el lugar de “dueño” de la lista<sup>102</sup>; es decir, aunque se asocian a estas listas, es cuestionable si se puede considerar que la votación obtenida por las mismas refleja su poder de captación de votos.

Las mujeres, por su parte, se encuentran ubicadas en posiciones levemente mejores que en la lista al Senado de AN, pero de todas formas la única candidata que puede llegar a tener una actuación relevante en el Senado es Montaner, por ser la primera suplente del último titular electo. Las tres candidatas más destacadas están ubicadas en los últimos lugares del ránking según la lista, aun cuando su desempeño en los indicadores de peso electoral supera el de algunos de los candidatos varones. Cabe señalar, además, que Montaner y Puñales son las que mayor experiencia legislativa directa tienen de todos los candidatos/as (ambas fueron diputadas durante dos períodos consecutivos, 1995-2005); de hecho, los únicos otros dos que ya habían ocupado bancas parlamentarias son Pasquet (diputado, 1985-1990) y Cardoso

<sup>102</sup> Solari ocupaba el 12º y el 33º lugar titular, y la 35º suplencia en las tres listas que integraba; Sapolski por su parte aparecía en una lista como 2º titular (siendo el 1º titular Bordaberry y con el “dueño” de la lista ubicado en la 1ª suplencia), y en las otras en el 16º y el 34º lugar titular. En el caso de los otros candidatos/as que integran la lista al Senado, la lista a la Convención Nacional estaba encabezada por Bordaberry y estos candidatos/as ocupaban o el lugar de primer suplente (sistema respectivo de suplentes) o el segundo lugar titular (sistema ordinal); la única excepción es Matiaude, quien ocupaba el tercer lugar titular, luego de Bordaberry y Alberto Brause, un destacado dirigente colorado de Canelones (electo diputado en 1984, senador titular en 1989 y 1999, y senador suplente en 2004) cuya candidatura puede considerarse testimonial dado que no integró posteriormente ninguna lista en las elecciones nacionales.

(diputado por Maldonado, 2005-2010<sup>103</sup>). Coutinho, Sapolinski y Solari, en cambio, no tienen experiencia parlamentaria sino que ocuparon en algún momento cargos ejecutivos (el primero a nivel departamental). Montaner y Puñales también integran el Comité Ejecutivo Nacional del PC, al igual que Coutinho, Pasquet, Sapolinski y Cardoso. Es decir, si hubiera habido una voluntad expresa de promover una mayor diversidad de género en la lista, ubicando a alguna de estas dos candidatas en un lugar titular salible, se podría haber justificado por sus propios méritos.

En suma, en el caso de las candidaturas al Senado, la complejidad de evaluar el peso electoral relativo de los/las distintos/as postulantes y la subjetividad implícita en asignar relevancia a una variedad de otros méritos y consideraciones no directamente comparables, hace que la confección de la lista no se salva de ser un proceso básicamente homólogo al armado “a dedo”.

### “Todos marcan y la interna ordena”

Una aplicación más estricta del criterio de captación de votos se utilizó para armar dos de las listas presentadas a la Cámara de Representantes en Montevideo: la 2004 de AN y la 10 de VU.

Antes de las elecciones internas se resolvió en la interna de la agrupación de AN en Montevideo que la integración de su lista de candidatos/as a la Cámara de Representantes en la hoja de votación 2004 sería determinada por los resultados de las internas. Cada dirigente local que pretendía integrarla debía competir con lista propia para la Convención Nacional del PN, y así lo hicieron 14 agrupaciones. Pasadas las elecciones internas, los lugares fueron asignados proporcionalmente en relación a los votos obtenidos por las hojas que se presentaron. Así, en la lista para octubre las primeras cinco candidaturas —el máximo número de bancas que, según Da Rosa, “con mucha suerte” se podría ganar— fueron repartidos entre tres hojas.

### CUADRO 12: Integración de los primeros lugares de la lista de candidatos/as a la Cámara de Representantes, hoja 2004 Montevideo

Lugar lista octubre	Candidato	Hoja de votación ODN elecciones internas	Votos a la hoja
1	Jorge Gandini	2004250	14.178
2	Javier García	40	10.456
3	Pablo Iturralde*	20092010 y 96	7.631
4	Alvaro Viviano	2004250	14.178
5	Rodrigo Goñi	40	10.456
6	Carlos lafigliola	252	2.465

\* Último candidato electo.

Fuente: Hoja de votación 2004 Montevideo y resultados de las elecciones internas consultados en el sitio web de la CE.

<sup>103</sup> También de 1993-1999 fue secretario del diputado y luego senador colorado Wilson Sanabria.

Como resultado del criterio aplicado, la lista de candidatos a la Cámara baja no incluía a ninguna mujer entre los primeros titulares<sup>104</sup>. Este hecho suscitó la atención de los medios dado que al finalizarse la legislatura 2005-2010, AN era el único sector nacionalista con representantes mujeres en el Parlamento, dos de ellas por Montevideo: Sandra Etcheverry, fundadora de AN en Montevideo, que había sido electa diputada por primera vez en el 2004, como segunda titular de la bancada capitalina de AN; y Beatriz Argimón, que tenía una larga trayectoria dentro del PN, vinculada a distintos sectores, desempeñándose como edila en la Junta Departamental de Montevideo y ocupando un cargo ejecutivo en el segundo gobierno de Sanguinetti antes de salir electa diputada en 2000 y reelecta en 2004, integrándose a AN a principios del 2009.

De las entrevistas realizadas a Argimón y Etcheverry se desprende que el criterio de ordenamiento no fue establecido por consenso entre toda la dirigencia montevideana de AN, sino que fue *“una decisión de los compañeros que estaban en los primeros lugares manejarse estrictamente por los votos, lo cual respetamos. No solamente el género, sino también la experiencia legislativa, haber sido fundadora de AN, un montón de cosas que se podían haber contemplado”*<sup>105</sup>.

La resistencia a ampliar los criterios para contemplar otros méritos que no fueran los votos se explica en parte si se considera que el principal dirigente –Gandini– fue uno de sólo tres diputados blancos que votaron en contra de la ley de cuotas. De hecho, en entrevistas en el programa Primera Voz de 1410 AM Libre, Etcheverry y Argimón *“coincidieron en que ambas están pagando el precio de haberse rebelado frente a las eternas reglas del sistema que postergan a las mujeres”*<sup>106</sup>, al promover la aprobación de la cuota. No obstante, en el lanzamiento de la lista 2004, tanto Larrañaga como Gandini insistieron en que la lista resultó de un procedimiento democrático:

*“[H]ay un criterio de democracia: la interna se hizo para algo, se hace para ordenar las distintas postulaciones.”*<sup>107</sup>

*“Las listas no se hacen por género, se hacen por representatividad. [...] Hacer una lista siempre es complicado [...]. Algún criterio tiene que haber, si no es el de los votos es muy subjetivo y muy a dedo; el de los votos siempre es más objetivo.”*<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> La primera candidata aparece en el lugar 9.

<sup>105</sup> Entrevista a Etcheverry, La Diaria (18/01/2010).

<sup>106</sup> La República (23/08/2009).

<sup>107</sup> Larrañaga en Últimas Noticias (06/08/2009).

<sup>108</sup> Entrevista al diputado Jorge Gandini de AN en el Programa “En Perspectiva”, Radio El Espectador (13/08/2009) [www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=159271&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=159271&sts=1). En el marco de la investigación se solicitó en repetidas ocasiones una entrevista con el diputado Gandini, pero nunca se logró concretar.

En las elecciones internas, las dos hojas presentadas a la Convención Nacional por Etcheverry ganaron un total de 3025 votos mientras que la hoja 2018 de Argimón obtuvo 1948 votos. Cabe notar que, según el criterio de representación proporcional utilizado para asignar los lugares, al sexto candidato le correspondía otra vez a la hoja 2004250, no obstante fue cedido a lafigliola, líder de la agrupación Por la Vida y la Familia. Si con esto se buscaba dar representación a la diversidad interna de AN en Montevideo, ubicando a uno de sus agrupaciones menores en un lugar visible, aunque no saliente, de la lista, correspondía ofrecérselo a Etcheverry, que fue la cuarta más votada. Sin embargo, en una entrevista realizada luego de que se conociera la integración de la lista, el diputado Jorge Gandini aludió a que la lista 252 de lafigliola “iba en una suerte de alianza con Ruperto Long, con la Unión Cívica y el Movimiento [Nacional] de Rocha”<sup>109</sup>; las cuatro hojas que integraban la denominada Unión por Uruguay sumaban un total de 6689 votos –más que Etcheverry–. Pero asignarle el lugar a la lista más votada de esta alianza contradecía las “reglas de juego” tal como las definió el propio Gandini: que cada agrupación presentara una lista propia. Además, si se consideraba relevante tener en cuenta la sumatoria de votos obtenidos por las listas integrantes de Unión por Uruguay, le correspondía el quinto y no el sexto lugar en la lista. Parecería, entonces, que el criterio no fuera tan “objetivo” como Gandini afirmaba.

También hay una evidente incongruencia entre la ausencia de candidatas mujeres en la lista y el discurso de Larrañaga firmemente favorable a la cuota durante el debate parlamentario; de hecho, el líder de AN se había diferenciado del resto de su partido votando a favor de la aplicación de la cuota a partir de las elecciones nacionales de 2009. No obstante, consultado sobre el armado final de la 2004 en Montevideo, Larrañaga afirmó que “en la confección de las listas yo no puedo involucrarme”<sup>110</sup>. Dada la prevalencia histórica del armado “a dedo” de las listas –método que se utilizó, además, en estas elecciones para confeccionar la lista al Senado de la propia AN– cabe preguntarse qué era lo que impedía que Larrañaga incidiera para defender el principio normativo de la equidad de género en el armado de la lista. Como le preguntó Cotelo a Gandini, “¿no tendrían que haberse aproximado al espíritu de la ley?”.

Asimismo cabe señalar otra inconsistencia en el discurso de Larrañaga. Cuando Etcheverry lanzó su agrupación en diciembre de 2008, Larrañaga expresó su apoyo resaltando el hecho de que Etcheverry hubiera conseguido “derribar tres obstáculos históricos de la actividad política” en tanto logró “ejercer la política siendo humilde, joven y mujer”<sup>111</sup>. En el lanzamiento de la lista 2004 en agosto de

---

109 Gandini, entrevista en El Espectador (13/08/2009).

110 También afirmó –como una suerte de compensación– que “las mujeres van a tener su importante participación en el Directorio del partido”. Citado en Últimas Noticias (06/08/2009), disponible en: [www.partidonacional.com.uy/cgi-bin/PortadaDesarrollo.asp?id=6356](http://www.partidonacional.com.uy/cgi-bin/PortadaDesarrollo.asp?id=6356)

111 Citado en El País (23/12/2008), [www.elpais.com.uy/08/12/23/pnacio\\_389071.asp](http://www.elpais.com.uy/08/12/23/pnacio_389071.asp)

2009, el líder de AN afirmó que *“apuntamos a la corrección de los desequilibrios sociales. Somos el partido del amparo social, de la protección de los humildes”*<sup>112</sup>. Aunque estas declaraciones se hicieron en referencia a las políticas sociales, parece por lo menos inconsistente de parte de Larrañaga no asumir la necesidad de “corregir” los desequilibrios que él mismo reconocía que enfrentaba una de las más destacadas integrantes de su agrupación, en un proceso interno en el cual, como líder del sector, podría tener una influencia decisiva.

Uno de los problemas con un sistema de selección que depende exclusivamente de una votación abierta (y no obligatoria) es que, más allá de los méritos respectivos de los candidatos/as, hay otros factores que inciden fuertemente en las posibilidades que tienen para realizar una campaña electoral exitosa, sobre todo en una era en que ésta está cada vez más mediatizada. En este sentido, las diputadas blancas señalaron los mayores obstáculos que tienen las mujeres para competir en condiciones de igualdad para captar el voto popular. Por un lado, debido a su exclusión de los órganos directivos partidarios y su limitada presencia en cargos públicos, las mujeres tienen una proyección más restringida como referentes del partido o sector, tanto para los medios de comunicación, como para el electorado. Como señaló Argimón, *“por algo pedíamos el cupo, nosotras sabíamos que esto se venía, porque las mujeres no son visibles en la estructura”*<sup>113</sup>.

Otro factor es la dificultad que tienen las mujeres para acceder al apoyo financiero que se requiere para hacer campaña. Según Da Rosa, ni el partido ni el sector brindan apoyo económico a sus candidatos/as en la etapa de las internas, por lo que, a menos que dispongan de recursos propios, todos/as se encuentran ante la necesidad de recaudar fondos para financiar su campaña. No obstante, como señalaba Argimón, muchos de los temas por los que las mujeres en particular trabajan –derechos de las mujeres, infancia, pobreza, violencia, entre otros– *“no resultan atractivos para quienes están dispuestos a invertir en política”*<sup>114</sup>. Dada esta realidad, cabe preguntar hasta qué punto la votación recibida por las distintas hojas se puede tomar como una expresión clara de las preferencias del electorado, o si simplemente refleja la cantidad de dinero que cada agrupación pudo invertir en propaganda electoral.

Mientras que ninguna de las dos aceptó la suplencia que le fue ofrecida en la lista a Montevideo, Argimón eventualmente aportó los nombres de integrantes de su agrupación en su lugar y ella misma ocupó el 10º lugar en la lista al Senado de AN. Etcheverry, en cambio, decidió lanzar su propia lista –“la otra opción”–

---

112 Citado en Portal 180.com (06/08/2009), [www.180.com.uy/articulo/Alianza-Nacional-cerro-lista-de-diputados](http://www.180.com.uy/articulo/Alianza-Nacional-cerro-lista-de-diputados)

113 Citada en La Diaria (06/08/2009), disponible en: <http://mujeresyelecciones2009.wordpress.com/2009/08/06/machaza/>

114 Citada en La República (23/08/2009), [www.larepublica.com.uy/mujeres/377905-alianza-nacional-no-incluye-candidatas](http://www.larepublica.com.uy/mujeres/377905-alianza-nacional-no-incluye-candidatas)

con la hoja de votación 2009. Ya que la 2004 fue lanzada públicamente el 7 de agosto como la lista “única” y “oficial” de AN en Montevideo, se dificultaba a priori la proyección de la 2009 como una lista oficial de AN, cuando finalmente se lanzó públicamente a mediados de setiembre.

El mismo criterio de proporcionalidad según los votos obtenidos en las internas fue utilizado para la conformación de la lista de candidatos/as a la Cámara de Representantes de la hoja de votación 10 de VU en Montevideo. En las elecciones de junio diez agrupaciones presentaron 15 listas a la Convención Nacional bajo el sublema Vamos Uruguay. De acuerdo a la votación, las primeros cinco candidaturas se repartieron entre cuatro agrupaciones, alcanzando el tercer lugar la dirigente de la agrupación Acción Batllista (ver el Cuadro 13).

**CUADRO 13: Integración de los primeros lugares de la lista de candidatos/as a la Cámara de Representantes, hoja 10 Montevideo**

Lugar lista octubre	Candidato/a	Hoja de votación ODN elecciones internas	Votos a la hoja
1	Ope Pasquet	1085	6.199
2	Fernando Amado	Varias	3.900
3	Alma Mallo	115	3.152
4	Anibal Gloodtdofsky	1085	6.199
5	Fitzgerald Cantero	Varias	2.069
6	Juan Manuel Garino*	3030	1.905

\* Último candidato electo.

*Fuente: Hoja de votación 2004 Montevideo y resultados de las elecciones internas consultados en el sitio web de la CE.*

Al igual que en el caso de la 2004, el sexto lugar de la lista –que correspondía a la 1085– fue cedido a una agrupación menor de VU, según explicó Pasquet, “*con el consentimiento de la persona que hubiese debido ocupar ese lugar, porque [...] queríamos estimular a las demás agrupaciones de Vamos Uruguay*”<sup>15</sup>.

### **El “amasado de un mes y medio”: Consultas descentralizadas y negociación con aliados**

La conformación de las listas del Espacio 609 difiere de los casos analizados hasta ahora en términos del procedimiento seguido, aunque también se puede observar algunas similitudes en cuanto a la incidencia de factores relacionados con la naturaleza del sistema electoral y el sistema de partidos.

<sup>15</sup> Comunicación personal por e-mail del senador Ope Pasquet, líder de Battlismo Abierto, agrupación que integra VU (mayo 2010).

El E609 fue creado en 2004 por el MPP como “una puerta de entrada a aquellos sectores que no estaban adentro del FA y que los visualizamos como potenciales aliados del Frente”<sup>116</sup>, y está integrado por aliados permanentes del MPP que pueden ser grupos –de origen muy diverso–<sup>117</sup> o también individuos<sup>118</sup>. La confección de las listas del E609 es coordinada por el MPP, aunque los estatutos de éste no incluyen ninguna pauta al respecto<sup>119</sup>.

Para las elecciones de 2009 la Dirección Nacional del MPP eligió de entre sus miembros una “comisión de conformación de las listas”, que incluía un representante por la Regional Interior y uno del Ejecutivo Nacional para que “tuviera toda la visión”. Esta comisión *gatekeeper* tenía dos funciones: la primera, realizar una consulta amplia para recoger los nombres de los/las postulantes; y la segunda, evaluar los nombres propuestos y seleccionar de entre ellos los que integrarían las listas y en qué lugar.

El proceso de consulta, por su parte, tenía dos facetas: por un lado, recepcionar los nombres propuestos por los Regionales y Frentes que conforman la estructura orgánica del MPP<sup>120</sup>, y por otro lado, realizar entrevistas con los aliados que integran el E609, para negociar los lugares que les corresponderían en las listas. Pero ya antes de que la comisión empezara su trabajo, el E609 había concretado dos acuerdos coyunturales a nivel nacional que determinaban que iría en el séptimo lugar de la lista, tanto al Senado como en Montevideo, un candidato proveniente de otro sector del FA<sup>121</sup>. Estos acuerdos expresan “una aspiración que va más allá de un acuerdo pura y exclusivamente electoral –ese es el mensaje–; una alianza quizás más estratégica que se signa en esa representación”.

En base a las consultas y negociaciones realizadas, la comisión electoral armó una propuesta de integración para las listas que fue presentada para su aprobación a la Dirección Nacional del MPP y también al E609. Aunque ninguno de los dos podía vetar los nombres propuestos, sí podían sugerir cambios respecto al orden de la lista, que luego tenía que volver a presentarse a la otra parte para ser aprobada.

Todo este proceso de “trabajo insalubre” insumió un período de un mes y medio hasta que las listas quedaron aprobadas definitivamente. Su integración final refleja la incidencia de los acuerdos que el MPP negocia con sus aliados internos

---

**116** Todas las citas en esta sección son de la entrevista realizada a Ivonne Passada (diputada e integrante de la Dirección Nacional y Comité Ejecutivo Nacional del MPP) en el marco de esta investigación.

**117** Tales como Claveles Rojos, Atabaque, Partido por la Victoria del Pueblo, Participación Masoller.

**118** Como por ejemplo, Alberto Couriel, electo senador por el E609 en 2004 y 2009.

**119** Tomamos como “estatutos” el llamado “libro rojo”, un documento donde se define la estructura organizativa del MPP, que fue aprobado en su 6º Congreso “Hacia la refundación nacional” (26-28 marzo 2004).

**120** Según el “libro rojo”, el MPP está organizado en tres Regionales –Montevideo, Canelones e Interior– y tiene un Frente Social que es “el espacio conjunto de los frentes funcionales (sindical, cultural, vivienda, estudiantil, seguridad social y agropecuario)” y también es integrado por “compañeros que desarrollan tareas [en ...] radios comunitarios, comisiones juveniles, comisiones de fomento, grupos barriales, etc.” (p. 9).

**121** Al Senado iba Daniel Marsiglia del Partido Comunista y en Montevideo Felipe Carballo, un dirigente salteño del sector Compromiso Frenteamplista.

del E609 y con sectores externos. Entre los 13 lugares en la lista al Senado, además del candidato del PCU en el séptimo lugar, seis llevaban aliados integrantes del E609; en la lista a Montevideo, los candidatos aliados ocupaban ocho de los 18 lugares<sup>122</sup>. Pero además, los aliados/as están ubicados en lugares claramente salibles. Según Passada, el MPP esperaba ganar hasta siete bancas en el Senado (obtuvo 6) y hasta 12 en Montevideo (ganó 10). Como muestra el Cuadro 14, mientras que las primeras posiciones en ambas listas están reservadas para candidatos/as del MPP, cuatro de los lugares que esperaban ganar en el Senado son ocupados por aliados/as y cinco en Montevideo.

CUADRO 14: Integración de las listas del E609 al Senado y Montevideo\*

Lugar	Senado	CRR Montevideo
1	Lucía Topolansky	Ivonne Passada
2	Eduardo Bonomi	Héctor Tajam
3	Alberto Couriel	Julio Battistoni
4	Ernesto Agazzi	Ruben Martínez Huelmo
5	Jorge Saravia	Oscar Groba
6	Constanza Moreira**	Susana Pereyra
7	Daniel Marsiglia	Felipe Carballo
8		Gonzalo Mujica
9		Luis Puig
10		Gonzalo De Toro**
11		Lauro Meléndez
12		Julio Kronberg

\* Los lugares ocupados por aliados/as integrantes del E609 están pintados en gris, y los aliados de sectores externos al E609 en negro.

\*\* Último lugar electo.

*Fuente: Hoja de votación 609 Montevideo y entrevista a Passada.*

Es decir, aunque el MPP es por lejos el sector de más peso en el E609, el procedimiento de confección de las listas busca dar una posibilidad real de representación a la diversidad de componentes que integran el E609. Pero esta diversidad se refiere a consideraciones fundamentalmente políticas –la negociación entre aliados ideológicos– por lo que la representatividad social de las listas depende de la voluntad de los grupos de considerarla un criterio relevante. Tampoco existen reglas respecto a cómo los diferentes órganos del MPP seleccionan los nombres que presentan a la comisión<sup>123</sup>. En cuanto a los criterios según los cuales la comisión elige entre los/las postulantes, o el Ejecutivo Nacional sugiere cambios en el orden de

<sup>122</sup> La lista llevaba en el lugar 18 una línea de personalidades del mundo del teatro y el cine.

<sup>123</sup> Excedía las posibilidades de esta investigación relevar toda la información respecto a cómo los Regionales y Frentes seleccionan sus postulantes, lo que sería necesario para identificar si existen filtros o sesgos de género en esta etapa del proceso de reclutamiento.

la lista, se hace “*un balance o del liderazgo, o en representación, o en calidad de trabajo, o en la inserción*” de los individuos propuestos, pero también se evalúan “políticamente”, en términos de “*respetar líneas políticas, desarrollo político*”.

¿Dónde deja esto a las mujeres? Entre los lugares que se muestran en el Cuadro 14, se encuentran sólo dos candidatas en cada lista<sup>124</sup>. Mientras que en el caso del Senado esto representa el mínimo que sería requerido por la cuota, en la lista de Montevideo ese mínimo se cumple solamente en las dos primeras ternas. De esas cuatro candidatas, tres son del MPP y una sola es aliada (Moreira), y además lo es a título individual, lo que indica que el predominio del liderazgo masculino que se encuentra en los partidos y sectores grandes también caracteriza a los grupos chicos que precisan aliarse a otros de mayor peso para lograr representación. Así, el hecho que prime el criterio político en el proceso de conformación de las listas opera en contra del acceso de más mujeres.

Finalmente, es interesante comparar estas listas con las presentadas en las elecciones anteriores. En 2004 la única candidata al Senado fue Topolansky, quien ocupaba el lugar 7 (y no fue electa); ella también encabezó la lista en Montevideo, seguida por Nora Castro, y la única otra titular fue Ivonne Passada en el lugar 12 (no fue electa). Se registra en 2009, entonces, un leve aumento en la presencia de mujeres en las listas del E609, y una ubicación notoriamente mejor para Topolansky y Passada. Cabe notar que, al igual que en el caso de AU y la 71, las dos participaron directamente en el proceso de confección de las listas, siendo ambas miembros de la comisión electoral, aunque sus candidaturas fueron propuestas por los órganos internos del MPP. Un factor relevante en el caso de Topolansky sin duda es su vínculo directo con Mujica (quien no integraba la lista), pero también hay que considerar la mayor visibilidad que había adquirido en la legislatura pasada por su desempeño en el Senado. Passada también había tenido una presencia importante en la Cámara baja —donde entró como suplente— y parece probable que el rol que desempeñó allí como coordinadora de la bancada del E609 fuera uno de los factores que determinara no sólo el lugar que ocupó en la lista, sino su participación como miembro de la comisión electoral.

### **Un caso aparte, el Partido Socialista**

Sólo en el caso del PS existe un procedimiento formal para la selección de sus candidaturas, establecido en los estatutos<sup>125</sup> y otros documentos oficiales del partido, lo que refleja el mayor grado de formalidad de su estructura organizativa y funcionamiento interno. Los candidatos/as socialistas al Senado son elegidos por el órgano máximo del PS, el Congreso (Estatutos PS, art. 67). Éste

---

<sup>124</sup> Cabe notar que en el resto de la lista al Senado no se encuentran más mujeres, mientras que en la lista de Montevideo las únicas otras candidatas aparecen en los dos últimos lugares.

<sup>125</sup> Los Estatutos vigentes fueron aprobados por el 24º Congreso Extraordinario del PS (5-6 junio 2003); disponibles en: [www.ps.org.uy/informacion/index.php?ClassId=115&Id=628](http://www.ps.org.uy/informacion/index.php?ClassId=115&Id=628)

es integrado por delegados/as de todos los núcleos de base, quienes tienen que cumplir con determinados requisitos para ser electos como tales<sup>126</sup>. Aunque el número de delegados/as titulares que cada núcleo puede mandar se determina según un criterio de proporcionalidad con el número de afiliados/as que participan en las discusiones del núcleo sobre el orden del día del Congreso, el hecho de que se elija igual número de suplentes hace que en la práctica participen casi la totalidad de los afiliados/as al partido<sup>127</sup>.

Los núcleos de base también postulan nombres –no necesariamente de entre sus propios integrantes– para la elección de las candidaturas al Senado. Estos nombres son recepcionados por la Comisión de Organización del PS, ordenados alfabéticamente e identificados por el (o los) núcleo(s) que los proponen. La nómina resultante es circulada en todos los niveles del partido y es entre esos mismos nombres que los delegados/as posteriormente eligen las candidaturas que apoyan para el Senado. En la práctica los nombres propuestos son *“mayoritariamente figuras de renombre a nivel del partido”*, aunque también siempre hay figuras menos visibles, dirigentes locales o *“cuadros que están dedicados a una tarea programática, o una tarea interna de algún frente de trabajo del partido”*<sup>128</sup>. Dado que los delegados/as provienen de todo el país, esto en principio favorece a las figuras más conocidas. Pero también existe una práctica informal de promoción de las llamadas “planchas” de nombres, que reflejan, más que corrientes o facciones internas, *“sensibilidades diferentes”*, o sea, equipos que comparten *“un estilo de trabajo [o] han llevado adelante determinado énfasis en la política del partido”*, entre cuyos integrantes se incluyen tanto figuras de renombre como otras menos visibles. Aunque las planchas son una práctica legitimada, *“lo más común es que cada uno llegue ahí y la gente valore una experiencia de trabajo, si fue en un cargo electivo, o en un cargo de responsabilidad interna, con la mayor libertad posible”*.

Un procedimiento análogo se sigue para la elección de las candidaturas a la Cámara de Representantes, pero en este caso el órgano elector es la Convención Departamental correspondiente, cuya integración tiende a no abarcar a todos los afiliados/as del Departamento, pero sí responde a un criterio de proporcionalidad con los/las participantes en las discusiones a nivel de base.

---

**126** Los requisitos, que están especificados en la Convocatoria y Reglamentación del Congreso, básicamente implican tener una participación activa en un núcleo (tener seis meses de afiliación, estar al día con la cotización al partido y haber participado en por lo menos dos reuniones de discusión de los temas del Congreso (Documento del 46º Congreso Ordinario “Salvador Allende” del PS, 22-23 noviembre 2008, pp. 4-5).

**127** Entrevista a Wilfredo Giménez (integrante de la Comisión Electoral del PS) realizada en el marco de esta investigación.

**128** Todas las citas de este párrafo son de la entrevista a Mónica Xavier (senadora y miembro del Comité Central y Comité Ejecutivo Nacional del PS) realizada en el marco de esta investigación.

En cuanto a la votación en sí, el PS tiene otra particularidad que lo diferencia de los otros sectores estudiados (y de hecho de la gran mayoría de los sectores partidarios uruguayos), que es la aplicación de una cuota de género en la integración de sus listas electorales, aprobada en 1992<sup>129</sup>. Este mecanismo tiene un fundamento normativo explicitado en el artículo 1º de los Estatutos: *“El Partido postula la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, y, por tanto, promueve la más amplia participación de ésta en todos los aspectos de la vida política y social del país.”* El mecanismo concreto que se utiliza se basa, no en un porcentaje fijo –como la cuota aprobada por la Ley 18.476–, sino en un criterio “especular” según el cual,

*Para la elección de los candidatos socialistas en las listas electorales a distintos niveles que integre el Partido, se deberá elegir mediante el voto cuotificado, un porcentaje de mujeres –como mínimo– igual al porcentaje de mujeres miembros del Partido Socialista en la jurisdicción correspondiente.* (Estatutos del PS, art. 67)

Ya que la “jurisdicción correspondiente” en el caso de la elección de las candidaturas al Senado es el Congreso, la lista resultante debe incluir un porcentaje de candidatas equivalente a la proporción de mujeres en el total de los afiliados al PS, mientras que para la elección de candidatos/as a la Cámara baja en Montevideo se toma como referencia el porcentaje de afiliadas en ese departamento. En ambos casos en 2008 el porcentaje era poco más de un 40%.

Para la votación se establece un mínimo y un máximo de candidatos/as que se deben elegir, siendo éste siempre menor a la totalidad de lugares en la lista final (por ejemplo, un mínimo de seis y un máximo de 15 en el caso de la lista al Senado), y se vota solamente a titulares y primeros/as suplentes. Para facilitar la aplicación de la cuota, se les entrega a los delegados/as al Congreso o Convención Departamental dos nóminas separadas –una de hombres y una de mujeres– junto con una tabla que detalla para los sucesivos lugares de la lista cuál es el número mínimo de candidatas que se debe incluir para cumplir con la cuota. Cabe notar que la cuota se aplica sólo a partir del momento de la votación; no existe ningún requisito de cuotificación respecto a los nombres originalmente propuestos por las bases. Si hubiera una menor oferta de postulantes femeninas, esto dificultaría el cumplimiento de la cuota en la etapa de la votación en el Congreso o Convención Departamental; sin embargo, *“en estos últimos años son más las compañeras mujeres que postulan [los núcleos] que los hombres”*<sup>130</sup>.

<sup>129</sup> La cuota también se aplica en las elecciones de los órganos internos del partido. Para una discusión del proceso de aprobación y aplicación de la cuota en el PS, ver Johnson (2003).

<sup>130</sup> Entrevista a Giménez.

El sistema de computación que se utiliza para controlar los votos chequea automáticamente si la hoja cumple o no con la cuota y las que no cumplen son anuladas. No obstante, los miembros de la Comisión Electoral revisan las hojas anuladas para evaluar si el incumplimiento es deliberado o simplemente una equivocación:

*A veces [un elector] pone las dos primeras mujeres y después no termina cubriendo la totalidad –le falta poner una–. Entonces eso nosotros lo validamos, porque entendemos que si un compañero sea hombre o mujer votó a los dos primeros candidatos mujer es una persona que en ningún momento quiso no cuotificar, entonces estaría muy mal que anuláramos el voto [...] cuando le está dando mayor preponderancia a la mujer.<sup>131</sup>*

Es decir, en vez de una aplicación rígida de la sanción, se busca respetar el espíritu de la norma evaluando cada caso de incumplimiento según si realmente perjudica o no la promoción de candidatas mujeres.

La integración final de ese máximo de lugares a los que se vota es determinada por la cantidad de votos que reciben los candidatos/as. El resto de los lugares –titulares y suplentes– también se completan con candidaturas exitosas, aunque, siendo lugares no salibles o suplencias poco relevantes, la votación no es respetada de forma absolutamente estricta<sup>132</sup>. Según los estatutos del PS, aunque la cuotificación se aplica en el momento de votación, debería reflejarse en la integración final de la lista, lo que implicaría como eventualidad tener que subir a alguna candidata mujer para cumplir con la cuota si no llega con sus votos. Sin embargo, según Giménez, esto nunca pasa entre los primeros lugares de la lista. Pero la cuota no es la única norma que establece algún tipo de preferencia en la lista. Así, por ejemplo, en caso de empate entre dos candidatos/as, el criterio es que prima el/la que tiene mayor antigüedad como afiliado/a; pero si el lugar en disputa es uno cuotificado y el empate se da entre un varón con más años de afiliado y una mujer con menos, el criterio de la cuota es “superior”.

No así con los lugares cedidos a aliados electorales. De la misma manera que hemos visto en los otros sectores, el PS a veces realiza acuerdos electorales con otros sectores o con frenteamplistas independientes que se concretan en la inclusión de candidatos/as externos al PS en algún lugar salible de la lista. Este lugar no se cuenta para la aplicación de la cuota en la lista, lo que puede terminar desvirtuando su efecto. De hecho, esto es lo que pasó en 1994, cuando la inclusión de un aliado hizo que bajara al cuarto lugar de la lista la primera candidata

---

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Así, por ejemplo, se acostumbra “vestir” la lista, por ejemplo, poniendo una línea con todos los intendentes del PS juntos, o la tradicional “línea de honor o de homenaje” en el último lugar de la lista, integrada por figuras históricas del partido.

mujer, que según la cuota debía ocupar el tercero<sup>133</sup>; aunque en 1999 y 2004 también se cedió un lugar, en estas ocasiones la alianza fue con una mujer. Otra vez, entonces, lo que se privilegia es el acuerdo político, por encima del criterio de la representación descriptiva; aunque es razonable argumentar que el PS no puede exigir que sus aliados pongan un candidato de determinado sexo, se podría proteger el cumplimiento de la cuota estableciendo como criterio complementario la prohibición de ceder lugares cuotificados a aliados electorales.

Si miramos la integración final de los primeros lugares de las dos listas (Cuadro 15), vemos que como resultado de la votación en el Congreso no sólo se cumple la cuota que rige en la interna del PS, sino que no se cumple de forma minimalista –lo que implicaría ubicar a las candidatas en los lugares 3 y 5– y además, en el caso de la lista a Montevideo se supera el mínimo requerido, alcanzando un 60% de mujeres en los primeros cinco lugares.

**CUADRO 15: Integración de las listas del PS al Senado y Montevideo, primeros cinco lugares**

Lugar	Senado	CRR Montevideo
1	Daniel Martínez	Daisy Tourné
2	Mónica Xavier	Gustavo Bernini
3	Reinaldo Gargano	Julio Bango
4	Daisy Tourné	Ma Elena Lournaga
5	Alvaro García	Diana Pérez

*Fuente: Hoja de votación 90 Montevideo.*

Uno de los aspectos de la lista al Senado del PS que merece una reflexión particular es la ubicación relativa de Martínez y Xavier. Los dos tienen la misma edad y militan en el PS desde la década de los 70. No obstante, si comparamos sus trayectorias políticas respecto a los cargos internos y públicos en los cuales se han desempeñado en el período más reciente, Xavier claramente tiene un perfil más destacado. En el 45º Congreso del PS (octubre 2005) fue electa para integrar el Comité Central (CC) y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido, siendo reelecta a ambos órganos en el siguiente Congreso (noviembre 2008). En cuanto a su experiencia legislativa, luego de ejercer una suplencia en la Cámara baja en el período 1995-2000, Xavier fue electa al Senado por primera vez en 1999, como tercera candidata titular (el PS ganó cuatro bancas) y fue reelecta en 2004, ocupando la segunda de las dos bancas que el PS obtuvo en esas elecciones. Martínez, en cambio, no integró ninguno de los dos órganos directivos del

**133** Lo paradójico de este caso fue que el aliado era uno de los autores del proyecto de ley presentado en 1992 que proponía aplicar una cuota por sexo, por razones de "igualdad y justicia", lo que demuestra la facilidad con que los discursos favorables a una mayor participación política femenina se vuelven vacíos cuando lo que está en juego es el poder propio.

partido en el período 2005-2008, pero fue electo al CC en 2008. En cuanto a candidaturas legislativas previas, en 1999 Martínez no integraba las listas del PS, y en el 2004 ocupaba el 14º lugar de la lista a la Cámara de Representantes por Montevideo (donde el PS obtuvo cuatro bancas). Por otro lado, en el gobierno de Vázquez ocupó cargos ejecutivos primero como Presidente de ANCAP y a partir de 2008 como Ministro de Industria, Energía y Minería. Aunque su desempeño en estos cargos ejecutivos le otorgó una mayor visibilidad pública, no parece reunir mayores méritos que Xavier, quien además registra una larga experiencia de actuación en el ámbito legislativo.

¿Qué, entonces, puede haber favorecido a Martínez en la elección de las candidaturas al Senado en el Congreso del PS en noviembre de 2008? Sin duda, un factor clave fue el hecho de que ya desde mediados del 2007 empezó a plantearse en la interna del FA la propuesta de que Martínez compitiera como precandidato presidencial de la izquierda en las elecciones internas de junio 2009<sup>134</sup>. Este planteo ganó más adhesiones en 2008, generándose un movimiento de apoyo a su precandidatura no promovido desde el PS, sino integrado por distintos sectores políticos y sindicales de izquierda, que hasta llegó a tener del visto bueno de Mujica antes de que éste resolviera presentar su propia precandidatura<sup>135</sup>. Recién en noviembre de 2008 el CC del PS asumió el compromiso de presentar el nombre de Martínez al Congreso del FA a celebrarse en diciembre, decisión que posteriormente fue ratificada por el mismo Congreso que eligió las candidaturas socialistas al Senado. Los relatos periodísticos sobre el Congreso del PS reflejan el protagonismo que Martínez había adquirido para entonces, como resultado de la campaña en apoyo a su precandidatura: *“Fue la estrella del congreso socialista. En un clima de euforia electoral, más de 800 congresales aclamaron al ministro Daniel Martínez como precandidato del Frente Amplio.”*<sup>136</sup>

Pero, ¿por qué Martínez surge como potencial precandidato? Es presentado como una figura de “renovación”, cuya candidatura en la interna del PS es especialmente promovida por la Juventud Socialista. En términos generacionales, Martínez representa un recambio únicamente respecto a los líderes históricos del PS en la época postdictadura, algunos de los cuales ya han dado un paso al costado; pero con más de 50 años, no sólo difícilmente Martínez se pueda considerar representativo de “la juventud”, sino que es de la misma generación que la mayoría de los/las dirigentes de primera línea del PS en el momento en que él adquiere este mayor protagonismo. Su estatus de figura renovadora, entonces, parece estar más bien vinculado al hecho de

**134** Ver La República (22/08/2007): [www.larepublica.com.uy/politica/271648-la-derecha-busca-desesperadamente-alguna-prueba-contra-daniel-martinez](http://www.larepublica.com.uy/politica/271648-la-derecha-busca-desesperadamente-alguna-prueba-contra-daniel-martinez)

**135** Ver Montevideo Portal “Mujica impulsa candidatura de Daniel Martínez” (31/07/2008): [www.montevideo.com.uy/noticias\\_66288\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/noticias_66288_1.html)

**136** El País (24/11/2008): [www.elpais.com.uy/081124/pnacio-383375/nacional/en-clima-euforico-socialistas-impulsan-a-daniel-martinez](http://www.elpais.com.uy/081124/pnacio-383375/nacional/en-clima-euforico-socialistas-impulsan-a-daniel-martinez)

que haya tenido un perfil bajo en la interna del PS -por lo que no se identifica con ninguna de las dos corrientes (la ortodoxa y la renovadora) que en la última década han disputado la hegemonía en el partido-. Además, recién a partir de 2005 ocupa cargos públicos, y en el Ejecutivo, lo que lo asocia más con el gobierno frenteamplista que con su sector de origen.

También importante en la construcción de su precandidatura fue el amplio respaldo que recibió de otros sectores de la izquierda partidaria y sindical. De hecho, su postulación para la carrera presidencial se inicia fuera, no dentro, del PS, y se consolida en la medida en que se vuelve evidente la polarización entre Mujica y Astori, la cual varios sectores veían como perjudicial tanto para sus propios intereses como para las “chances” electorales del FA. Martínez además recoge adhesiones de la militancia no-sectorizada del FA, que posteriormente alcanzó una visibilidad importante en la campaña electoral, demostrando la efectividad de nuevas formas no-orgánicas de hacer política. Esta otra dimensión renovadora de su candidatura está especialmente destacada en la biografía de Martínez en el sitio web del Parlamento:

*Entorno al enfoque político y de gestión de Daniel Martínez ha surgido el grupo “Más Cambio”. “Más Cambio” es el encuentro de un grupo de ciudadanos que siente que el Uruguay ha procesado trascendentes cambios modernizadores en los últimos años y que como consecuencia de los mismos se le presentan ahora a la sociedad nuevos desafíos. Procura ser un espacio de encuentro y de diálogo donde proponer y gestionar ideas de cambio de hoy para implementar “hoy”<sup>137</sup>.*

A juzgar por el caso de Martínez, la búsqueda de la renovación sigue siendo pautada por consideraciones políticas, sin que entren en discusión otros posibles criterios asociados, por ejemplo, las características sociales de los liderazgos. En este sentido, es interesante la evaluación que hace Daisy Tourné del impacto de la cuota en el PS:

*Yo no sé si nos hizo bien o nos hizo mal haber aprobado la cuota en el '92. Porque aprobaron la cuota y se acabó la discusión sobre el tema de género en el Partido Socialista. La cuota tuvo enormes ventajas, porque hay una cantidad de mujeres en cargos en la estructura partidaria y ya cuando va a votar la gente tiene incorporada las caras de las mujeres, porque las conocen. Tuvo un efecto espectacular en el sentido de incorporar efectivamente a mujeres en lugares de poder y de decisión. [...] Las ven, están por todos lados, eso es maravilloso, pero no alcanza, la cuota es una herramienta, hay que seguir dando el debate. Y el Club de Tobi sigue siendo el Club de Tobi.<sup>138</sup>*

<sup>137</sup> [www.parlamento.gub.uy/palacio3/legisladores/biografia.asp?id=4707889](http://www.parlamento.gub.uy/palacio3/legisladores/biografia.asp?id=4707889)

<sup>138</sup> Entrevista a Daisy Tourné (diputada y miembro de la CC y CEN del PS) realizada en el marco de esta investigación.

Además, parece que el ser una figura renovadora le otorga idoneidad para ocupar cualquier cargo. Pero tanto la ciencia política como los testimonios de actores políticos señalan que son muy diferentes las capacidades necesarias para ejercer un cargo legislativo que un cargo ejecutivo. En este sentido, Martínez, a pesar de su sólida gestión en los dos cargos que ocupó en el gobierno de Vázquez, carece de experiencia legislativa a cualquier nivel. En cambio, tanto Xavier como Tourné (que fue electa como diputada por Montevideo por primera vez en 1994, y reelecta en 1999 y 2004, encabezando la lista en esta última ocasión) tiene una larga trayectoria de actuación parlamentaria. No obstante, el resultado de la votación muestra que este mérito no fue lo que más pesó en la definición de las candidaturas socialistas al Senado.

## Reflexiones finales

Los casos estudiados muestran que existe una gran variedad de procedimientos y criterios utilizados por los distintos sectores para confeccionar sus listas electorales, no obstante, también se visualizan aspectos comunes a muchos. Así, la prevalencia de prácticas informales tiende a perpetuar el control de las cúpulas sobre los procesos de selección, reproduciendo los liderazgos existentes y obstaculizando el ingreso de nuevos actores. Además, no se identifican tendencias claramente diferenciadas que se puedan asociar con el signo ideológico de los sectores, aunque cabe reconocer que el universo analizado es muy limitado y por ende no representativo del conjunto total de colectividades políticas uruguayas. Dicho esto, los únicos sectores cuyos procedimientos habilitan la participación de la militancia de base en el proceso de selección son los del FA, pero hay una clara diferencia entre los mecanismos que adoptan para este fin: la votación directa de los/las congresales en el caso del PS, la consulta realizada por la comisión electoral del MPP, y las candidaturas postuladas por los zonales de AU, que son consideradas únicamente para los lugares de relleno. Por otro lado, son los sectores de los dos partidos tradicionales los que se muestran más proclives a usar la votación obtenida en las elecciones internas como criterio para ordenar las candidaturas, pero también cabe señalar que son los dos sectores más nuevos –AN y VU– que lo han adoptado de forma más concreta en la práctica. Asimismo, en el FA, el único sector donde se ha planteado la posibilidad de adoptar este criterio es también el de más reciente conformación –AU–.

En cuanto a la representación de género, la integración de las listas del PS demuestra claramente que el acceso de mujeres a candidaturas salibles es favorecido por el efecto combinado de un sistema formal y descentralizado de selección, y la existencia de una normativa estatutaria que define la equidad de género como principio rector del proceso de reclutamiento legislativo. La consagración en una regla formal de la valoración conceptual que hace el PS de esta dimensión descriptiva de la representación contrasta notoriamente con el compromiso discursivo expresado por una parte importante de la dirigencia de AN, que no obstante se desvanece cuando se presenta la oportunidad de llevarlo a la práctica.

Más allá de la continuada resistencia a considerar las desigualdades de género relevantes políticamente, es evidente que las características particulares del sistema electoral y el sistema de partidos inciden de manera decisiva en el proceso de reclutamiento. Por un lado, el hecho que los partidos políticos uruguayos están integrados por numerosos sectores internos, la mayoría de los cuales a su vez nuclea a diversas agrupaciones, y por otro lado, el hecho que las normas electorales no sólo habilitan, sino fomentan la formación de alianzas entre sectores, hacen primar las consideraciones político-ideológicas por encima de cualquier otro criterio de representatividad política. En este contexto, se puede anticipar que la implementación de la cuota en las elecciones nacionales de 2014 planteará un desafío importante para la mayoría de los sectores políticos uruguayos.

### Las mujeres en el nuevo Parlamento Escenarios reales e ideales

En las elecciones nacionales de 2009 el criterio de representación proporcional en el que se basa el sistema electoral uruguayo resultó en la adjudicación de bancas parlamentarias a cuatro partidos políticos, garantizando así la presencia de una pluralidad de visiones ideológicas. El FA alcanzó la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento: 50 diputados y 16 senadores (17 con el Vicepresidente de la República). El PN obtuvo 30 diputados y 9 senadores; el PC 17 diputados y cinco senadores, en tanto el PI sólo alcanzó representación en la Cámara baja, obteniendo dos diputados.

Pero, ¿qué pasó con la otra dimensión de la representación política, la descriptiva? ¿Hasta qué punto la composición del nuevo Parlamento muestra otro tipo de diversidad, esto es en las características sociales de sus miembros? Aunque aquí nos interesa en particular la composición por sexo del Parlamento, es relevante hacer algunas observaciones sobre la representación de dos otros clivajes sociales en el órgano electo: el generacional y el étnico-racial. Por un lado, aunque la edad mínima para ejercer el cargo de Representante Nacional son 25 años, sólo en contadas ocasiones en legislaturas previas algún diputado menor de 30 había accedido a una banca<sup>139</sup>. En cambio, el 15 de febrero de 2010 asumieron tres diputados menores de 30: Fernando Amado (27 años) y Juan Manuel Garino (28), ambos de VU (PC); y Sebastián Sabini (28 años) del MPP (FA). La diputada más joven, con 33 años, era Verónica Alonso de Correntada Wilsonista (PN), seguida por la diputada Cecilia Eguiluz de VU que tenía 35. En el Senado, donde la edad mínima requerida son 30 años, el miembro más joven que asumió también provenía de las filas de VU —Germán Coutinho, con 39 años—, mientras que la senadora más joven era Constanza Moreira del Espacio 609, con 49 años. Al igual que en el caso de las fórmulas presidenciales, la destacada presencia de jóvenes en la bancada de VU parece confirmar que el recambio generacional representa una de las dimensiones de la propuesta de renovación en el PC. Por otro lado, el nuevo Parlamento vuelve a tener un perfil étnico-racial absolutamente homogéneo, al no ser reelecto el único afrouruguayo que había ocupado una banca parlamentaria, Edgardo Ortuño, diputado por la Vertiente Artiguista (FA) de 2005-2010<sup>140</sup>.

<sup>139</sup> Por ejemplo, Luis Alberto Lacalle Pou (Lista 400, PN) y Pablo Álvarez (MPP, FA) que tenían 26 años cuando asumieron como diputados, el primero en el año 2000 y el segundo en 2005.

<sup>140</sup> Como han mostrado otros trabajos, las élites políticas uruguayas, y en particular la parlamentaria, se encuentran sesgadas también por nivel socioeconómico, no obstante el crecimiento de la izquierda ha contribuido a no profundizar esa tendencia (ver por ejemplo Moreira 2009 y Serna 2008).

Como se vio en el capítulo 4, la oferta electoral de los partidos políticos uruguayos está sesgada por sexo de tal forma que las mujeres generalmente ocupan peores lugares que los hombres en las listas electorales. ¿Cómo se trasladó esto, entonces, a la composición del nuevo Parlamento? ¿Qué habría pasado si se hubiera aplicado una cuota como la que rigió para las elecciones internas? Estos son algunas de las preguntas que se tratarán en este capítulo.

## Características de un crecimiento vegetativo

Como resultado de las elecciones del 25 de octubre de 2009 fueron electas al Parlamento 19 mujeres: cuatro senadoras y 15 diputadas (Cuadros 16 y 17). De las diputadas nueve fueron electas por Montevideo y seis por departamentos del interior, lo que representa el mayor número alcanzado en el interior en el período posdictadura<sup>141</sup>. Por primera vez Artigas, Canelones y Salto cuentan con representantes femeninas.

CUADRO 16: **Mujeres electas como titulares al Senado, 2009**

Partido	Sector	Nombre
Frente Amplio	Espacio 609	Lucía Topolansky
		Constanza Moreira
	Asamblea Uruguay	Susana Dalmás
	Partido Socialista	Mónica Xavier

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

CUADRO 17: **Mujeres electas como titulares a la Cámara de Representantes, 2009**

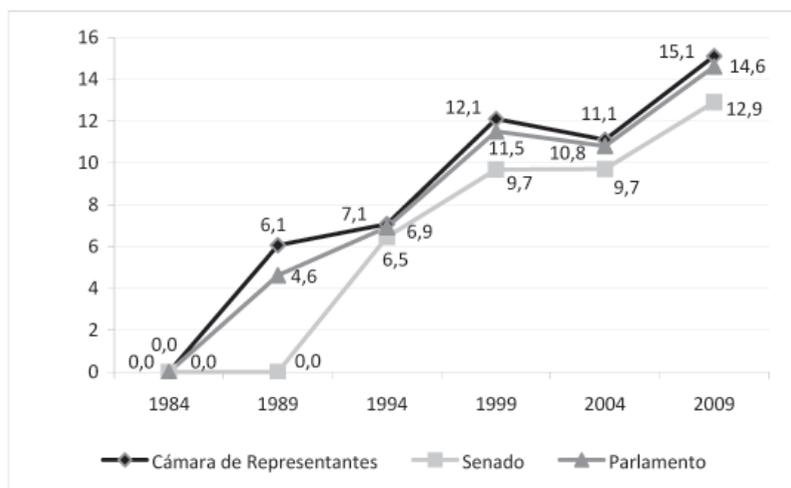
Partido	Sector	Nombre	Departamento	
Frente Amplio	Espacio 609	Patricia Ayala	Artigas	
		Ivonne Passada	Montevideo	
		Susana Pereyra	Montevideo	
		Graciela Cáceres	Río Negro	
	Partido Socialista		Daisy Tourné	Montevideo
			Ma Elena Lournaga	Montevideo
	Asamblea Uruguay	Daniela Payssé	Montevideo	
		Berta Sanseverino	Montevideo	
Partido Colorado	Vamos Uruguay	Alma Mallo	Montevideo	
		Graciela Matiaude	Canelones	
		Ma Cecilia Eguluz	Salto	
		Martha Montaner	Tacuarembó	
Partido Nacional	Concordia Nacional	Analía Piñeyrúa	Montevideo	
	Correntada Wilsonista	Verónica Alonso	Montevideo	
	Alianza Nacional	Adriana Peña	Lavalleja	

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

<sup>141</sup> No obstante, no es la bancada femenina con mayor peso del interior: en 1994 tres de las siete diputadas representaban departamentos del interior.

Estos resultados significan un aumento de la presencia femenina en el Parlamento uruguayo respecto a las elecciones de 2004 (cuando fueron electas como titulares tres senadoras y 11 diputadas)<sup>142</sup>. También se supera la máxima tasa de representación parlamentaria femenina registrada en el período posdictadura, cuando en las elecciones de 1999 fueron electas como titulares tres senadoras y 12 diputadas (Gráfico 15).

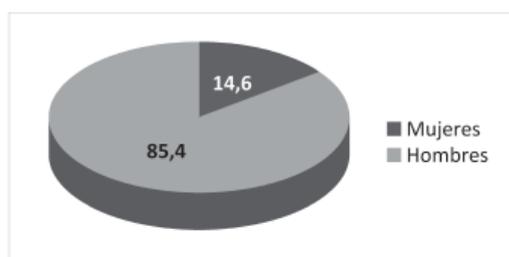
**GRÁFICO 15: Porcentaje de mujeres electas como titulares al Parlamento, 1984-2009**



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

Aunque el Gráfico 15 muestra que con los resultados de estas últimas elecciones se recupera la tendencia incremental de la presencia femenina en el Parlamento que se había perdido en las elecciones del 2004, es importante no perder de vista que las mujeres todavía constituyen una pequeña minoría de los representantes nacionales, escenario que ilustra claramente el Gráfico 16.

**GRÁFICO 16: Composición por sexo del Parlamento, 2010**



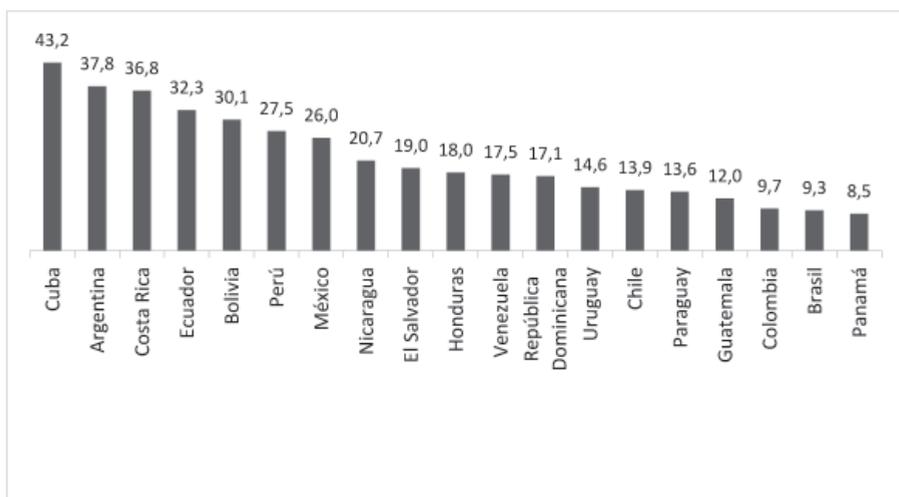
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral

<sup>142</sup> Las diputadas titulares se elevaron a 12 en junio 2005 cuando asumió una mujer en el lugar del representante por Salto que fue electo intendente en las elecciones municipales de mayo 2005.

En la comparación internacional, pese al aumento en el porcentaje de mujeres electas a la Cámara de Representantes, no mejora la ubicación de Uruguay en la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria. En el ranking de 136 lugares que cubre 186 países de todas las regiones del mundo, Uruguay ahora ocupa el lugar 79<sup>143</sup>; en el momento de asunción del nuevo Parlamento en 2005, Uruguay se encontraba en el lugar 76. La explicación de esta aparente contradicción es que otros países han registrado avances a un ritmo mayor que Uruguay, por lo que su desempeño mejora respecto a su propia evolución histórica, pero empeora cuando se compara con el del resto de los países del mundo en el momento actual como ya se señaló.

De hecho, la tasa femenina parlamentaria del Uruguay de un 14,6% no sólo es menor que las tasas promedio mundial (18,9%) y de América Latina (23,3%), sino que supera únicamente la tasa promedio de los Estados Árabes (9,5%)<sup>144</sup>. En América Latina, Uruguay asciende del lugar 16 al 13 de un total de 19 países, quedando aún muy lejos de las tasas de presencia femenina de algunos países de la región con desarrollos socioeconómicos o políticos similares al nuestro (Argentina y Costa Rica) y de otros con trayectorias distintas (por ejemplo Ecuador, México o Perú) (Gráfico 17).

#### GRÁFICO 17: Porcentaje de mujeres en los parlamentos de América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Unión Interparlamentaria.

143 [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm) (datos actualizados al 28 de febrero de 2010).

144 [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm) (datos actualizados al 28 de febrero de 2010).

## Características de la integración de la nueva bancada femenina

En la Cámara Alta, tres de las cuatro mujeres electas vuelven a ocupar bancas: tanto Xavier como Dalmás habían sido senadoras titulares antes, la primera entre 2000 y 2010, y la segunda de 1995-2000 y de 2005-2010; Topolansky, por su parte, que asumió por primera vez como diputada por Montevideo en el año 2000, fue reelecta en el mismo cargo en 2004, pero en los hechos ocupó una banca en el Senado durante gran parte del período, al asumir el titular un cargo ministerial.

En cambio, sólo tres de las diputadas electas como titulares en 2004 ocupan de nuevo sus bancas (Tourné, Payssé y Peña)<sup>145</sup>. Aunque Passada había ocupado una banca durante buena parte de la legislatura anterior, accedió a ella como suplente, mientras que dos más habían ocupado bancas como diputadas en legislaturas anteriores –Piñeyrúa (1990-1995) y Montaner (1995-2005)–. Del resto, seis se habían desempeñado en períodos anteriores como edilas de sus respectivas Juntas Departamentales (Ayala, Pereyra, Sanseverino, Mallo, Matiaude y Eguiluz), y sólo cuatro no habían ocupado previamente cargos legislativos –la senadora Moreira, y las diputadas Alonso, Cáceres y Lournaga (quien había ocupado un cargo político en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el primer gobierno del FA).

Es interesante observar que de las 19 mujeres electas, cinco ocupaban el último lugar electo de su lista (las senadoras Moreira, Dalmás y Xavier y las diputadas Payssé y Lournaga), en tanto otras cuatro (Sanseverino, Piñeyrúa, Alonso y Eguiluz) ocupaban lugares de suplentes. Es decir, casi la mitad de las parlamentarias estaban en lugares que no parecen ser seguros para salir electas. Las cinco que ocupaban el último lugar electo de su lista estaban claramente en situación de “inseguridad”, al estar ubicadas en lo que Penadés llama *“la zona de turbulencia”*. Esto es, el margen de imprevisibilidad respecto al peso electoral que eventualmente tendría la hoja de votación hacía que corrieran riesgo de no ser electas, lo que aparece como un correlato lógico de la desventajosa posición de las mujeres en la oferta electoral, como se vio en el capítulo 4.

Una reflexión particular merecen las cuatro mujeres que asumen su banca como titulares pero que en la listas figuran en lugares de suplentes. Tanto Sanseverino como Piñeyrúa, Alonso y Eguiluz ocupaban las primeras suplencias de candidatos que renunciaron a la diputación para asumir la titularidad de una banca en el Senado (Enrique Pintado, Gustavo Penadés, Francisco Gallinal y Germán Coutinho respectivamente). Cabe preguntarse por qué candidatos que aparentemente tienen asegurada su elección en un cargo (en este caso superior al que deja) igual aparecen ocupando otras candidaturas como titulares. Por un lado, dado que *“en política no hay nada seguro”*<sup>146</sup>, es razonable pensar que, para

---

<sup>145</sup> Ver el capítulo 3.

<sup>146</sup> Entrevista con Penadés.

asegurarse su elección, estos candidatos minimizan los riesgos multiplicando sus candidaturas. Esta es una explicación factible para dos de los casos: el de Pintado, quien ocupaba la primera suplencia de Astori en la lista de la FLS al Senado y cuyo ingreso a esa Cámara dependía por lo tanto de que el FA ganara el balotaje; y el de Penadés, que resultó ser el último senador electo por la UNA.

No obstante, en el caso de Piñeyrúa hay otro elemento a tomar en cuenta. Aunque ocupaba la primera suplencia de Penadés –primer titular de la 71 en Montevideo– Piñeyrúa no integra el Herrerismo, sector al que pertenece la lista, sino que es de Concordancia Nacional, una nueva agrupación blanca que había tenido una buena votación en las internas y que posteriormente se incorporó a la UNA. En este caso, entonces, el que Penadés ocupe la candidatura titular y Piñeyrúa la suplencia puede verse como una forma de marcar quién es el “dueño” de la lista. Así, el fenómeno adquiere una relevancia simbólica, que también explicaría los casos de Gallinal y Coutinho, ninguno de los cuales ocupaba el último lugar electo de su lista al Senado. Pueden verse como candidaturas “testimoniales”, en una estrategia que busca aumentar las *chances* electorales de la hoja identificándola con su “líder natural”. Esta estrategia parece particularmente relevante cuando el/la suplente es una figura nueva o menos visible en el escenario político, como fue el caso de Alonso, quien iniciaba su carrera política en estas elecciones.

Se debe señalar que este fenómeno de “inseguridad electoral” de las mujeres parece ser característico de la democracia uruguaya. En las elecciones anteriores, de las 14 mujeres electas, tres ocupaban el último lugar ganador de la lista por la que se presentaban (Dalmás, Xavier y Payssé por el FA). Otras dos (Argimón y Péña, quienes ocupaban las primeras suplencias de la lista 33 a la Cámara de Representantes por los departamentos de Montevideo y Lavalleja respectivamente) entraron como titulares sólo luego de que quien figuraba como titular asumiera en esa condición una banca en el Senado (en ambos casos Gallinal, quien ocupaba el primer lugar de la lista al Senado de la hoja de votación 33).

## El panorama de la representación femenina por partido

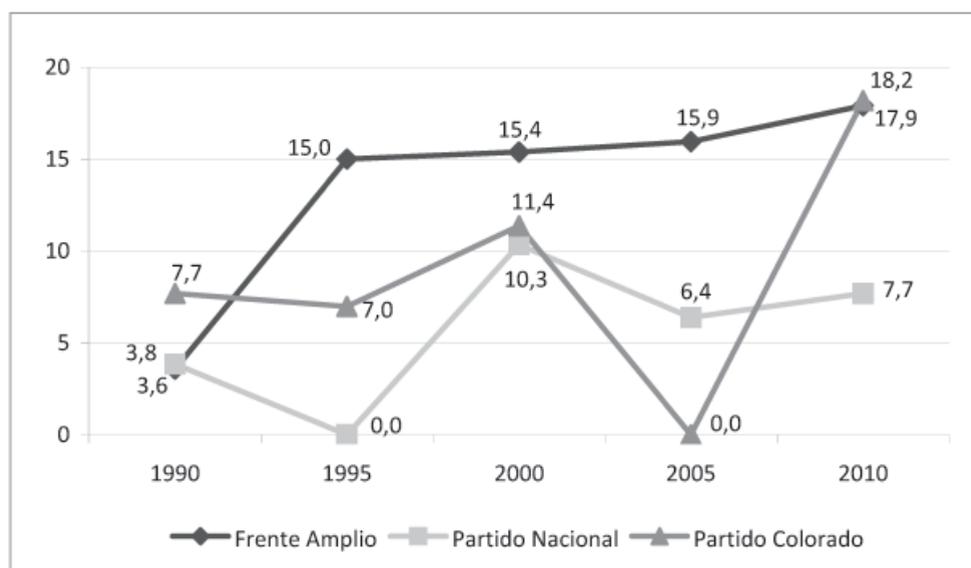
En cuanto a la afiliación partidaria de las parlamentarias, todas las senadoras provienen del FA, lo que refleja la mejor ubicación de las candidatas frenteamplistas en la oferta electoral en comparación con sus pares de los partidos tradicionales. Se reproduce así el carácter casi exclusivamente frenteamplista que ha tenido la representación femenina en la Cámara alta desde 1995 –primer año en que fueron electas mujeres al Senado en la época posdictadura–; desde entonces, la única senadora perteneciente a algún otro partido fue Julia Pou, electa por el PN para el período 2000-2005. La representación femenina en la Cámara de Representantes asimismo es mayoritariamente frenteamplista: de las 15 diputadas electas ocho pertenecen al FA, cuatro al PC y tres al PN<sup>147</sup>.

---

147 El PI no tiene representantes mujeres.

Si se compara el peso que tienen las mujeres en sus respectivas bancadas en el nuevo Parlamento con su presencia por partido en parlamentos anteriores, se observa que el único partido que registra un aumento importante en el número de mujeres es el PC (Gráfico 18).

**GRÁFICO 18: Porcentaje de mujeres sobre el total de las bancadas partidarias parlamentarias, 1990-2010\***



\* Los datos corresponden a las bancadas que asumen como titulares al iniciarse la legislatura, el 15 de febrero; se incluye en el cálculo la banca del Vicepresidente en el Senado.

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

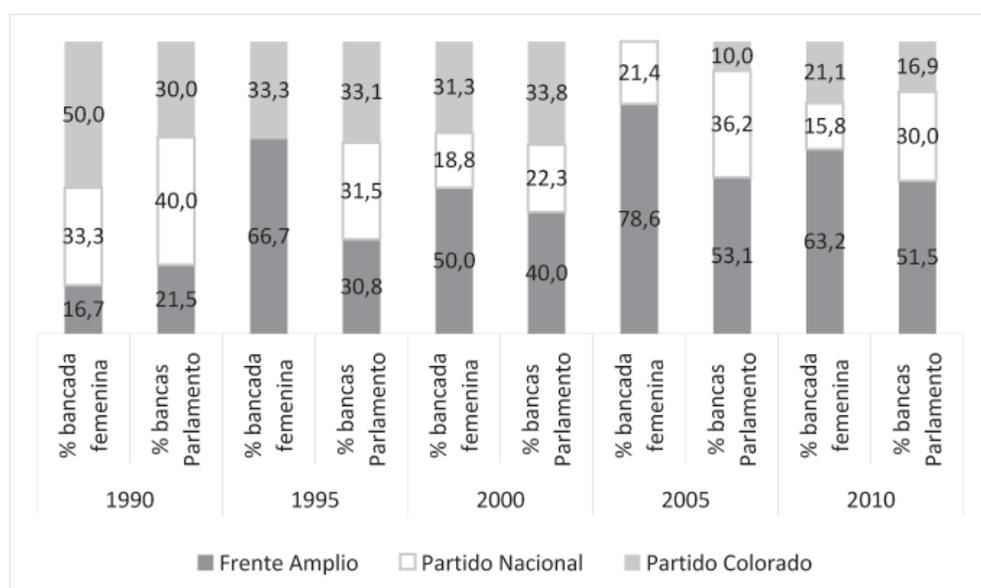
Aunque el desempeño del PC parece particularmente espectacular porque en las últimas elecciones no tuvo ninguna mujer electa al Parlamento, cabe señalar que registra un aumento importante sobre el máximo que había alcanzado anteriormente, en el período 2000-2005, cuando la bancada colorada contaba con algo más de un 11% de representantes mujeres; su elenco femenino actual supera ese guarismo por casi siete puntos porcentuales. Otra vez aquí es relevante el contexto de renovación general del PC bajo el liderazgo de Pedro Bordaberry; de hecho, las cuatro coloradas electas provienen todas del nuevo sector Vamos Uruguay.

En cambio, el FA sigue la tendencia ya establecida desde 1995 de un aumento paulatino. Sólo tiene una parlamentaria más (en el Senado) que en la legislatura pasada, y dado que el tamaño de su bancada se mantuvo casi incambiado, el porcentaje de mujeres en la misma aumentó en sólo dos puntos porcentuales, lo que significa un crecimiento global de su tasa de legisladoras de menos de tres puntos desde 1995. Por otro lado, por primera vez desde ese año la bancada frenteamplista deja de ser la más feminizada.

A pesar de salir electo el mismo número de legisladoras blancas que en las elecciones de 2004, el PN registra un leve aumento (poco más de un punto porcentual) en la integración femenina de su bancada parlamentaria, resultado de la reducción en el tamaño de ésta. Pero no recupera el nivel máximo que había alcanzado en el período 2000-2005 (10,3%).

Comparemos ahora el porcentaje que corresponde a cada partido de las bancas ocupadas por mujeres con el peso de la bancada partidaria en el Parlamento (Gráfico 19).

**GRÁFICO 19: Distribución por partido de las bancas femeninas y del total de bancas parlamentarias, 1990-2010\***



\* Los datos corresponden a las bancadas que asumen como titulares al iniciarse la legislatura, el 15 de febrero; se incluye en el cálculo la banca del Vicepresidente en el Senado.

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

Como se observa, salvo en 1990, en el resto de los años no sólo la mayor parte –la mitad o más– de la bancada femenina proviene de la izquierda, sino que el FA es el único partido que alcanza una tasa de representación mayor en la bancada femenina que en el total del Parlamento. Por contraste, el PN siempre obtiene una proporción menor de las bancas femeninas que de la totalidad de bancas parlamentarias.

En cuanto a distribución territorial de las diputadas por partido, la mitad (3) de las representantes de departamentos del interior provienen del PC, y constituyen el 75% de la bancada femenina colorada. El FA y el PN, por su parte, tuvieron electo el mismo número de diputadas por departamentos del interior que en las

elecciones de 2004, dos y una respectivamente. De hecho, ésta última es un caso de reelección: Adriana Peña en Lavalleja. Al igual que en 2004, las frenteamplistas son ambas del MPP, y ejercen el cargo por primera vez, aunque una de ellas en un departamento (Río Negro) que ya eligió una diputada del FA-MPP en la legislatura pasada.

Así por primera vez el Parlamento cuenta con representantes femeninas de los tres principales partidos en departamentos del interior. Por otro lado, estas diputadas se distribuyen entre los tres partidos de forma muy similar a períodos anteriores: las coloradas tienen una presencia mayor en el interior no sólo relativo a los otros partidos, sino comparado con las diputadas del PC electas por Montevideo; en el PN se mantiene desde 1999 la presencia de una diputada del interior, lo que ha representado entre la mitad y un tercio de su reducida bancada femenina en la Cámara baja; y en el FA se repite la misma relación entre diputadas de Montevideo (un 80% de su bancada femenina en esta Cámara) y del interior (un 20%) que en las elecciones de 2004, las primeras en que tuvo diputadas electas fuera de la capital.

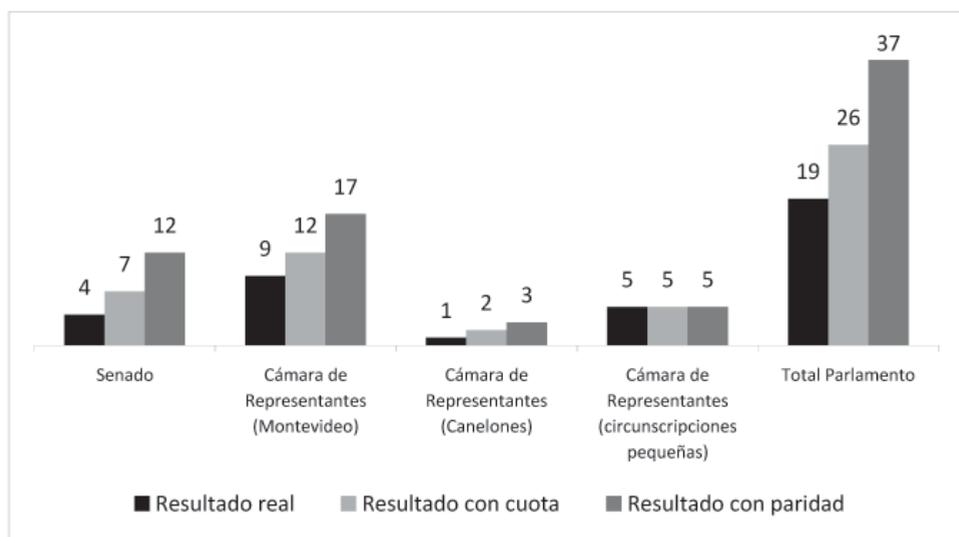
## Escenarios simulados con cuota y paridad

Los resultados de las elecciones de 2009 mejoraron el escenario de la representación descriptiva de las mujeres, pero ¿qué habría pasado si se hubiera utilizado algún mecanismo de acción afirmativa, como la cuota o la paridad?

El Gráfico 20 muestra una simulación de la aplicación de una cuota como la que rigió para las elecciones internas, así como de la paridad (alternancia de candidatos de distinto sexo) a partir de los resultados de las elecciones de octubre de 2009. En ambos casos, la simulación se hizo teniendo en cuenta dos supuestos: en primer lugar, que los partidos harían un uso “minimalista” de los dispositivos, es decir, colocarían a las mujeres en el último lugar permitido, y en segundo término, que el lugar ya ganado por las mujeres en las listas no sería alterado. Es decir, si una lista estaba encabezada por una mujer y luego no aparecían más mujeres, se consideraba que la primera terna ya estaba cubierta por la cuota y luego se colocaba a una mujer en el lugar seis (último lugar permitido según la ley en la segunda terna). Asimismo, se trabajó con la hipótesis de que las mujeres que encabezan listas en los departamentos del interior mantendrían ese lugar, es decir, no habrían sido bajadas. Un procedimiento análogo se siguió para la simulación de la paridad.

Si la cuota se hubiera aplicado, habrían sido electas siete mujeres más: en lugar de 19 serían 26 legisladoras, lo que representaría un 20% de mujeres en el Parlamento frente al 14,6% actual. Si se hubiese aplicado la paridad, el número de mujeres se habría elevado a 37, es decir un 28,5% (Gráfico 20). En suma, en ninguno de los dos casos se habría llegado al umbral mínimo (30% y 50% respectivamente); no obstante, el crecimiento en la presencia femenina tampoco sería despreciable.

## GRÁFICO 20: Simulación del impacto de la aplicación de la cuota y la paridad (mujeres en cifras absolutas)



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

Como se observa en el Gráfico 20, el impacto que tienen estas medidas de acción afirmativa está afectado por algunos elementos del sistema electoral, entre ellos, la magnitud de distrito. Así, la cuota y la paridad tendrían los mayores efectos en los distritos grandes –el Senado y Montevideo en la Cámara de Representantes– y un impacto menor en el distrito mediano –Canelones en la Cámara de Representantes–. Pero no generarían cambios en el resto de los departamentos del interior, debido a que, como se comentó en el capítulo anterior, para ser electo/a en estos distritos es necesario encabezar una hoja de votación, al estar en disputa solamente entre dos y cuatro bancas.

Otro factor que suele ser señalado como influyente sobre los efectos de las medidas de acción afirmativa es el número efectivo de partidos con representación parlamentaria. En este sentido, cuanto mayor sea el número de partidos que alcanzan representación en el Parlamento, menor es el efecto de las cuotas, ya que la distribución de las bancas es más fragmentada. En Uruguay, no obstante, el problema no es el número de partidos que ganan bancas sino la posibilidad que brinda el sistema electoral a los partidos de presentar múltiples listas que compiten entre sí al interior del lema, lo que resulta en una fraccionalización interna de sus bancas. Es decir, cuanto mayor es el número de hojas que alcanzan representación parlamentaria por distrito, menor será el efecto de las cuotas, pues los escaños correspondientes a un partido se reparten entre un número mayor de listas<sup>148</sup>. Esto

<sup>148</sup> Sobre este punto ver Moreira y Johnson (2003), Johnson (2008) y Pérez (2008).

se observa al examinar cuáles hubieran sido las bancadas más afectadas por la aplicación de la cuota. El impacto se concentra en el PN y el PC, como resultado combinado de la menor fraccionalización interna de sus bancadas y la peor ubicación de mujeres en sus listas.

Con la cuota, en el Senado el PN hubiera tenido dos senadoras más, una por la UNA y otra por Alianza Nacional, las únicas listas que sacaron bancas (5 y 4 respectivamente) y no tuvieron senadoras electas. En la Cámara baja el PN sacó nueve bancas por Montevideo, pero obtuvieron representación cuatro hojas de votación, por lo que habría entrado una diputada más por la 2004, que sacó tres bancas, todas ocupadas por hombres. En Canelones, las cuatro bancas blancas se repartieron entre tres hojas, por lo que la cuota no tendría impacto.

En cuanto al PC, sólo Vamos Uruguay se hubiera visto afectado por la cuota debido a que tanto en el Senado como en el distrito de Montevideo de la Cámara de Representantes ningún otro sector alcanzó más de dos bancas (en Canelones el PC sacó solamente dos bancas). Con la cuota, entonces, VU hubiera tenido una mujer entre sus tres senadores y otra diputada más por Montevideo, donde tuvo seis representantes electos, cinco de ellos hombres.

Por su parte, el único sector del FA que habría experimentado cambios en la composición por sexo de su bancada es el Espacio 609 y solamente en la Cámara de Representantes, ya que la integración de su lista al Senado ya cumplía con los requisitos de la cuota (dos mujeres entre seis senadores electos)<sup>149</sup>. En el distrito de Montevideo el FA sacó 24 bancas, distribuidas entre siete hojas de votación, de las cuales sólo tres obtuvieron más de tres representantes –la 609, la 2121 y la 90–. Pero a su vez, estas dos últimas ya alcanzaban el mínimo número requerido de mujeres. En cambio, con la cuota otra diputada más hubiera sido electa por la 609, que entre sus 10 diputados cuenta con sólo dos mujeres. La 609 también hubiera tenido otra diputada electa por el departamento de Canelones, donde sus tres representantes son hombres (las otras cinco bancas ganadas por el FA en este departamento se repartieron entre igual número de listas).

## Reflexiones finales

El aumento del porcentaje de mujeres en el Parlamento como resultado de las elecciones nacionales de 2009 puede ser atribuido, por un lado, a un crecimiento vegetativo en los dos principales partidos (el FA y el PN), y por otro lado, a una presencia femenina significativa en el renovado PC, cuya votación además superó todas las expectativas. En general, las mujeres siguen ocupando una posición de inseguridad en la oferta electoral de los partidos políticos, y el resultado es un Parlamento con menos de un 15% de legisladoras. Como consecuencia,

---

<sup>149</sup> La única otra lista que ganó más de dos bancas en el Senado –el FLS– también alcanzaba el mínimo requerido por la cuota: una mujer entre cinco senadores electos.

Uruguay se mantiene en un lugar relegado en el panorama regional y mundial, que difícilmente mejorará sin la intervención de algún mecanismo de acción afirmativa, como la cuota. De hecho, si se hubiera aplicado la misma cuota que regía para las elecciones internas —y que regirá para las elecciones nacionales en el 2014—, la presencia femenina en el Parlamento sería ahora más notoria.

Dado el escenario actual, una pregunta que cabe hacerse es en qué medida el aumento en la representación descriptiva de las mujeres en el Parlamento uruguayo 2010-2015 fortalecerá a su vez la representación sustantiva de las uruguayas. Es decir ¿las mujeres parlamentarias representarán los intereses, demandas y necesidades de la población femenina? El trabajo ya citado (Johnson 2006a) indica que las parlamentarias, aunque se dedican a una amplia gama de temas, tienden a promover más que sus pares varones los derechos e intereses de las mujeres en su actuación legislativa. Esta tendencia tuvo en las dos últimas legislaturas su mayor expresión en las actividades de la Bancada Femenina (Bicameral a partir de 2005, BBF), cuya conformación fue posible a raíz de la elección simultánea de tres mujeres de distintos partidos, que compartían una larga historia de articulación interpartidaria en torno a una agenda común de género. ¿Cuáles son, entonces, las perspectivas para la continuación de la BBF en la nueva legislatura?

Por un lado, no estarán presentes en la actual legislatura dos de las figuras más relevantes en la coordinación de la BBF desde el año 2000: Margarita Percovich del FA y Beatriz Argimón del PN. También puede ser un obstáculo el hecho que 10 de las legisladoras son nuevas al Parlamento. No obstante, se mantiene en ambas Cámaras una presencia de legisladoras frenteamplistas con una importante trayectoria de militancia en pos de los derechos de las mujeres y de promoción de iniciativas legislativas de género (por ejemplo, en el Senado Xavier y Dalmás, y Tourné en la Cámara de Representantes). A ellas se suman otras dos que han promovido activamente diversos temas de la agenda de género desde el ámbito académico (Moreira y Larnaga).

En relación a las legisladoras blancas, fue reelecta la diputada Peña, que acompañó varias actividades de la BBF en la legislatura pasada. Por otro lado, estará presente Analía Piñeyrúa, quien participó en la Concertación de Mujeres a la salida de la dictadura y promovió distintos proyectos de género cuando era diputada en 1990-1995, entre ellos el proyecto de despenalización del aborto firmado por legisladores/as de los tres partidos.

También entre los nuevos ingresos algunos han promovido iniciativas o participado en la Red de Mujeres Políticas a nivel departamental. Si se termina consolidando el compromiso de la mayoría de ellas con la BBF, se verá fortalecida su naturaleza interpartidaria, al contar nuevamente con integrantes de los tres partidos mayoritarios, luego de un período en que funcionaba básicamente como una articulación bilateral entre frenteamplistas y blancas.

Una señal positiva en este sentido fue el hecho de que legisladoras de todos los partidos participaran de la actividad que se realizó el 11 de marzo de 2010, de bienvenida a las nuevas parlamentarias y conformación oficial de la BBF. En esta instancia se realizó la ya tradicional rendición de cuentas de lo actuado por la BBF en el período anterior y se promovió un diálogo entre las legisladoras y representantes de organizaciones sociales y de la academia acerca de los temas pendientes de la agenda legislativa de género<sup>150</sup>. Posteriormente, la BBF manifestó su clara intención de incidir en todos los aspectos de la agenda legislativa al organizar conjuntamente con el Inmujeres el seminario “Presupuesto con Equidad”, con el objetivo de concientizar a todos los actores políticos sobre el imperativo de incluir la perspectiva de la equidad de género en el presupuesto nacional, en la etapa previa a su elaboración<sup>151</sup>.

Finalmente, cabe señalar que algunas de las actividades iniciadas en la legislatura anterior, que buscaban promover la institucionalización del género en el Parlamento del Uruguay (ver el capítulo 2), siguen desarrollándose en el nuevo período. Así, el mantenimiento y actualización del sitio web Parlamenta está ahora a cargo de funcionarios/as de distintas oficinas del Palacio Legislativo, y en abril empezó a implementarse la segunda edición del Plan de Capacitación en Género y Generaciones.

En suma, aunque las legisladoras todavía constituyen una minoría muy pequeña del elenco parlamentario, parece haber condiciones bastantes favorables a nivel parlamentario para avanzar en la representación sustantiva de los intereses de género de las mujeres en la nueva legislatura.

---

**150** Ver [www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/noticia\\_11\\_marzo\\_10.html](http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/noticia_11_marzo_10.html).

**151** Ver [www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/noticia\\_15\\_abril\\_10.html](http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/noticia_15_abril_10.html).



### La representación de las candidatas y los temas de género a través de los medios de comunicación y la propaganda partidaria

En la actualidad la expansión de la tecnología ha hecho que los medios de comunicación —y en especial aquéllos con carácter masivo— adquieran gran relevancia en las campañas electorales en la medida en que permiten a los partidos políticos alcanzar un mayor número de votantes de lo que sería posible utilizando cara a cara las vías tradicionales de comunicación política. Por otro lado, en la “era de la videopolítica” los medios de comunicación influyen de manera decisiva en la formación de las preocupaciones de la ciudadanía<sup>152</sup>. Desde este punto de vista, en un contexto electoral los medios serían tanto un instrumento al servicio de los actores políticos como un actor en sí mismo, que contribuye a definir qué temas son relevantes en el debate electoral y qué figuras son protagonistas de éste. Pero el accionar de los medios de comunicación nunca es neutral: tiene sus propias posiciones e intereses que marcan cómo influyen, consciente o inconscientemente, en el proceso democrático (Sartori 2003). En este sentido, son actores que también juegan un rol en la construcción práctica de la representación política.

Resulta por lo tanto relevante hacer un análisis de la cobertura que hicieron los medios de comunicación de la campaña electoral, centrado en dos preguntas principales: ¿Qué figuras políticas aparecen con mayor frecuencia? ¿En qué aspectos y temas de la campaña concentran los medios su cobertura? Desde el análisis de género se plantea la hipótesis de que un obstáculo más para el acceso de las mujeres a cargos de decisión podría resultar de su menor acceso a los medios, de los estereotipos sexistas que algunos de ellos muestran respecto a las candidaturas femeninas, y de la no priorización de los temas de género como contenidos relevantes del debate electoral.

Por estas razones se consideró importante incluir en el seguimiento de la campaña electoral 2009 un monitoreo de medios de comunicación desde un enfoque de género. Este monitoreo tiene a su vez sus antecedentes en un estudio similar realizado en el marco de las elecciones nacionales uruguayas de 2004<sup>153</sup> y otro

**152** La relevancia de los medios de comunicación queda de manifiesto en la confianza que la ciudadanía uruguaya les asigna en las encuestas de opinión pública. Así por ejemplo, en una encuesta difundida en el Informe de Desarrollo Humano para Uruguay 2008, se señala que los diarios, la TV y la radio son tres de las instituciones en las que más confía la opinión pública (73,3%, 75,3% y 74,4% respectivamente). Esto contrasta notoriamente con el nivel de confianza mucho menor asignado a las instituciones propias de la democracia representativa, como el parlamento o los partidos políticos, como se vio en el capítulo 1.

**153** Ver Johnson (2005).

sobre las elecciones de 2006 en Perú<sup>154</sup>. Ambos mostraron que las candidatas reciben menos atención mediática que sus colegas hombres y que los temas de género ocupan un lugar marginal en la transmisión del debate electoral a través de los medios.

El monitoreo realizado en el marco de las elecciones nacionales de 2009 abarcó dos semanas de la campaña hacia la primera vuelta<sup>155</sup>. El universo de análisis estuvo constituido por las noticias referidas específicamente a la campaña electoral en la prensa escrita de mayor circulación a nivel nacional, en los informativos centrales de la televisión abierta y en los informativos de las radios con perfil “político” de mayor rating<sup>156</sup>.

El monitoreo buscó observar dos dimensiones: por un lado, la presencia de figuras políticas masculinas y femeninas en la cobertura electoral y, por otro lado, los temas presentes en la agenda mediática sobre las elecciones. Las preguntas fundamentales que guiaron la medición y el análisis fueron: ¿Cuál es el peso de las figuras políticas femeninas respecto a las masculinas en la cobertura mediática y cómo aparecen? ¿Qué temas cubren los medios de comunicación? y más específicamente ¿qué importancia tienen los temas de género o relativos a los intereses de las mujeres en esa cobertura? Para complementar este análisis básicamente cuantitativo, se realizaron entrevistas a algunas mujeres políticas en donde se exploró su relación con los medios de comunicación en la construcción de sus trayectorias públicas.

Finalmente, el último apartado del capítulo vuelve a centrarse en los partidos políticos, y su uso de algunas de las herramientas propias de la “videopolítica”. El objetivo aquí es ofrecer unas breves reflexiones sobre la imagen de los elencos electorales que proyectan algunos sectores partidarios a través de las piezas publicitarias de propaganda electoral y las plataformas virtuales de difusión.

## Los rostros y las voces de la cobertura mediática

El monitoreo buscó en primer lugar cuantificar las apariciones de figuras políticas en las noticias de campaña electoral y estimar el peso específico de esas apari-

---

**154** Ver Dador y Llanos (2007).

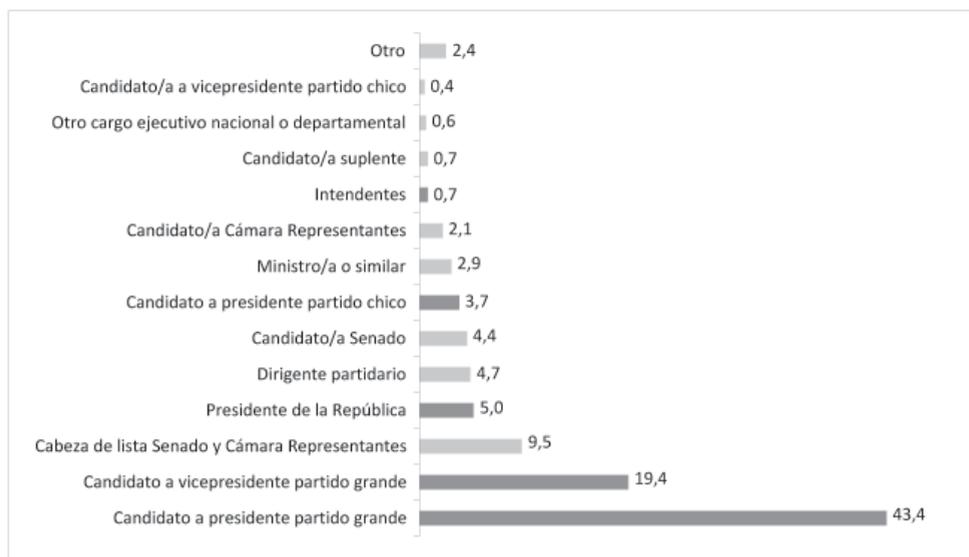
**155** La primera semana (25 de setiembre al 1 de octubre) y la penúltima (9 al 15 de octubre). Ya que el monitoreo sólo cubrió estas dos semanas, la medición no registra el total de los temas discutidos en el período oficial de campaña. En este sentido, los datos que se presentan deben ser considerados a la luz de la coyuntura específica de las semanas medidas. La medición de la segunda semana fue posible gracias a la financiación adicional de IDEA y UNIFEM.

**156** En cuanto a prensa se cubrieron cuatro diarios (El Observador, El País, La República y La Diaria) y dos semanarios (Búsqueda y Brecha). Los programas cubiertos en radio fueron: CX8 Radio Sarandí (“Informativo Sarandí”, 12-13 hs); CX14 El Espectador (“Índice 810”, 12:30-14 hs); CX44 AM Libre (“Compacto 1410”, 12-13 hs). Pese a que Radio Montecarlo es la que registra mayor audiencia fue descartada por no tener el perfil político que tienen las otras tres radios de mayor audiencia. En televisión se cubrieron los informativos de: Canal 4 (“Telenoche”, 19-20:30 hs); Canal 10 (“Subrayado”, 20-21:30 hs); Canal 12 (“Telemundo”, 20-21:30 hs) y Canal 5 (“Televisión Nacional Informa”, 21-22 hs).

ciones según el sexo de las figuras. En este sentido, las mujeres representaron una ínfima minoría en relación a las apariciones de figuras hombres: 4,9% frente a 95,1%.

Sin embargo, es razonable esperar a priori que algunas figuras reciban más cobertura mediática que otras, dependiendo del cargo político que ocupan. Así, parecería lógico que los medios concentren su atención mayormente en las personas que ejercen los máximos cargos de poder en el sistema político. El Gráfico 21 muestra una clasificación de los distintos “tipos” de figuras políticas que aparecieron en las noticias relevadas durante el monitoreo, y la proporción de la cobertura que se le dedicó a cada uno. Como puede apreciarse, el registro incluye no sólo candidatos/as sino también otras figuras políticas que intervenían en el debate electoral pero no se postulaban a ningún cargo electivo (por ejemplo, ministros/as, intendentes, dirigentes partidarios, etc.). Cabe aclarar que las categorías que muestra el gráfico son excluyentes, es decir, una figura no puede integrar dos categorías a la vez.

**GRÁFICO 21: Apariciones de figuras políticas según tipo (porcentaje del total de apariciones)\***



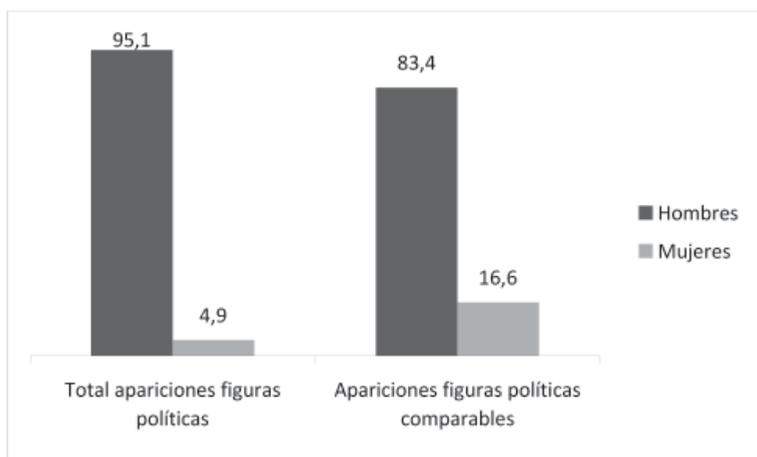
\* La categoría “cabeza de lista” agrupa a aquellos candidatos/as que encabezaban listas al Senado y a la Cámara de Representantes, en tanto las categorías “candidato/a Cámara Representantes” y “candidato/a Senado” agrupan a las figuras políticas que ocupaban otros lugares de las listas que no fuera el primer lugar. Por su parte, la categoría “ministro/a o similar” engloba tanto a ministros/as como a subsecretarios/as, así como al director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

*Fuente: Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.*

Como se observa en el gráfico, la cobertura mediática claramente privilegia las apariciones de los candidatos a la presidencia y a la vicepresidencia de los partidos grandes: juntos estos dos tipos de figuras representan casi el 63% de las apariciones registradas<sup>157</sup>. Evidentemente, este hecho genera un problema para comparar el peso de las apariciones de las mujeres frente a las de los hombres, dado que las fórmulas presidenciales de los partidos grandes fueron integradas únicamente por varones. Hay otras categorías de integración exclusivamente masculina que también sesgan el universo, aunque en menor medida: los intendentes, los candidatos a presidente de los partidos menores y el propio Presidente de la República<sup>158</sup>. Si se incluyen estas categorías en el análisis, es inevitable que las apariciones de figuras políticas femeninas representen una minoría muy menor respecto a las masculinas, pero simplemente porque las mujeres están ausentes de gran parte del universo. Para poder identificar si existe un sesgo de género en la cobertura mediática electoral, es por lo tanto necesario acotar el universo de análisis a aquellos tipos de figura política que incluyen una presencia femenina y masculina.

El Gráfico 22 muestra en las columnas a la izquierda la distribución por sexo del total de las apariciones registradas durante el monitoreo, y a la derecha el peso de hombres y mujeres en las apariciones de figuras políticas “comparables”, es decir, luego de eliminar del universo las categorías en las que no hay mujeres. Como puede observarse, en el segundo indicador el peso de las figuras femeninas aumenta a un 16,6% frente al 83,4% que corresponde a figuras masculinas, lo que indicaría que aun así la cobertura mediática muestra un importante sesgo de género.

#### GRÁFICO 22: Apariciones de figuras políticas por sexo, porcentaje del universo total y de casos comparables



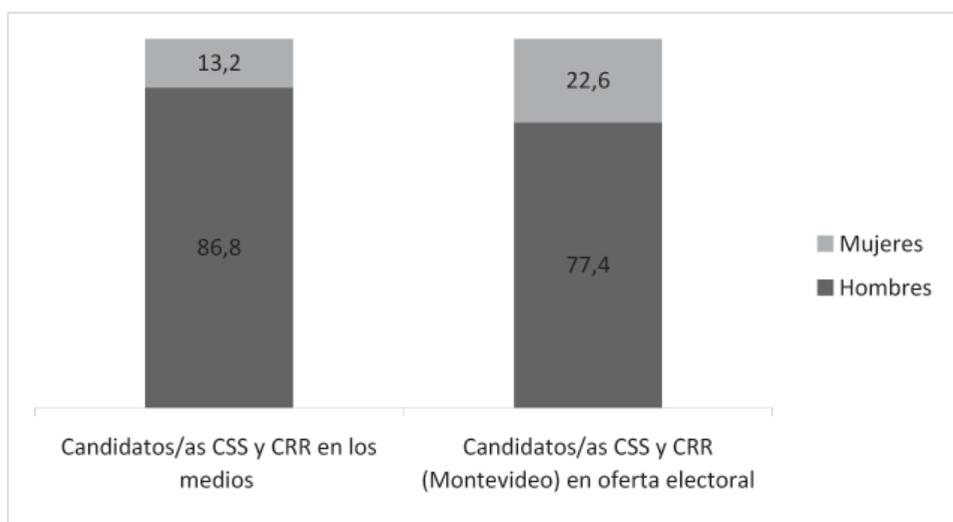
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.

**157** En el monitoreo realizado en 2004, las apariciones de los candidatos a presidente y vicepresidente también eran las que concentraban la mayor parte de la cobertura, aunque en menor medida: en aquella oportunidad un 37,7% de las apariciones correspondían a estas categorías.

**158** De hecho, la decisión de asignarle al Presidente una categoría propia “unipersonal” en la etapa de sistematización de los datos fue motivada justamente por la necesidad de eliminar el sesgo que generaría su inclusión junto con los ministros/as en una categoría más amplia de “cargos ejecutivos”.

Sin embargo, esta comparación también es problemática, pues las mujeres representan de por sí una proporción menor de la élite política uruguaya; como vimos en el capítulo 2, en los máximos órganos representativos del sistema político uruguayo hay menos mujeres que hombres. Es posible, por lo tanto, que el aparente sesgo en la cobertura mediática simplemente refleje un sesgo propio del universo —el desequilibrio en la composición por sexo de los ámbitos de donde provienen las figuras políticas. ¿Cómo saber, entonces, si la cobertura está realmente sesgada, o no, por sexo? Una aproximación sería comparando la cobertura por sexo de determinadas categorías de figuras políticas con la integración real del universo del cual provienen. Para esto, se eligió comparar las apariciones únicamente de los cabeza de lista y candidatos/as a la Cámara de Senadores (CSS) y a la Cámara de Representantes (CRR) con la proporción de candidatos hombres y mujeres en los primeros 10 lugares de las listas de Montevideo para la CRR y los primeros seis lugares de las listas al Senado<sup>159</sup>.

**GRÁFICO 23: Distribución por sexo de candidatos/as en la cobertura de los medios y en la oferta electoral**



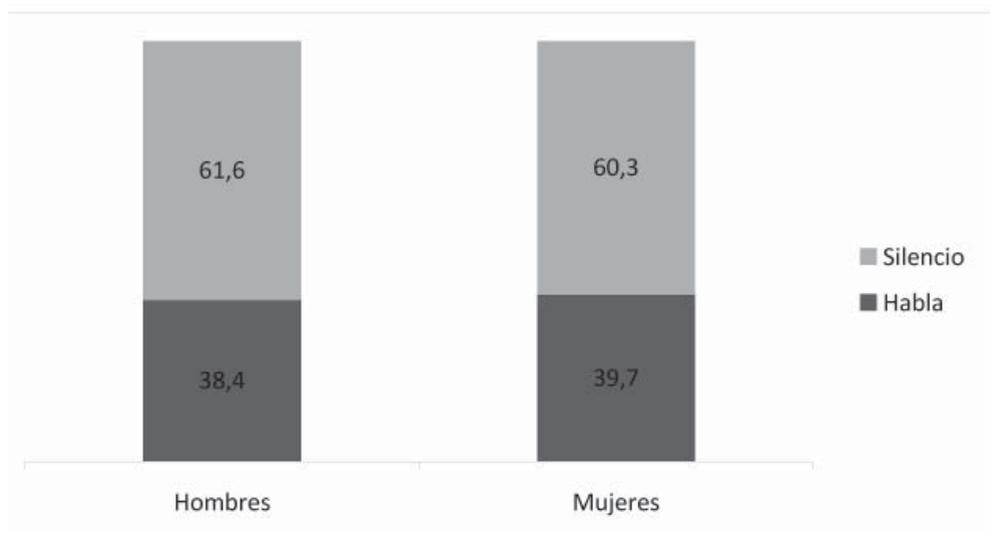
*Fuente: Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.*

Como se observa en el gráfico, mientras que las mujeres representan el 22,6% de la oferta electoral, les corresponde sólo un 13,2% de las apariciones de este tipo de candidatos en las noticias sobre la campaña. A partir de estos datos es posible afirmar que en términos relativos los medios de comunicación dedican una cobertura electoral menor a las mujeres que a los hombres.

<sup>159</sup> El monitoreo mostró que los medios centran mayormente su cobertura en figuras políticas nacionales o en candidatos/as montevidéanos, y además en los/las que aparecen en los primeros lugares de las listas.

Más allá de estimar el peso respectivo de varones y mujeres en la cobertura electoral, el monitoreo también intentó evaluar la importancia de dichas apariciones. En este sentido, se distinguió entre apariciones con “habla” (cuando se reproducía la voz o citas textuales de declaraciones de la figura política) y apariciones en “silencio” (sólo imagen o mención a la figura política en cuestión sin reproducción textual de palabras) (ver el Gráfico 24). Es evidente que un candidato/a adquiere mayor autoridad y tiene más posibilidades de captar la atención del electorado si, además de su imagen, se transmite su discurso a través de los medios de comunicación. El Gráfico 24 compara para hombres y mujeres la relación entre apariciones con habla y en silencio, tomando como universo solamente las categorías de figuras políticas “comparables”, tal como se definieron más arriba.

**GRÁFICO 24: Apariciones de candidatos/as en los medios según tipo de aparición**



*Fuente: Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.*

Como se observa en el gráfico, no existen diferencias significativas entre el tipo de apariciones que tuvieron hombres y mujeres; incluso las apariciones con habla de las mujeres superan mínimamente las de los hombres en igual condición: un 39,7% frente a un 38,4%.

Esto contrasta con los datos arrojados por el monitoreo de 2004 en donde la proporción de figuras femeninas que aparecían en silencio era muy superior a la de los hombres<sup>160</sup>. En este indicador, entonces, se advierte una apa-

<sup>160</sup> En 2004 más de la mitad de las apariciones de los hombres era con habla, mientras que en el caso de las mujeres las apariciones con habla representaban sólo el 18,8% (Johnson 2005: 158-159).

rente mejora en las condiciones que tienen aquellas mujeres políticas que alcanzan una presencia en la cobertura electoral para proyectarse a través de los medios de comunicación como representantes políticas legítimas ante la ciudadanía. No obstante, este simple enfoque comparativo cuantitativo no permite explorar en más profundidad las características de las apariciones femeninas.

## Los estereotipos sexistas en la cobertura de los medios de comunicación

Una lectura adicional de la cobertura según el sexo identificó cierta concentración de las apariciones femeninas en algunas figuras, una tendencia que no fue observada en la cobertura dada a los hombres. Así Lucía Topolansky (FA) acumuló el 28,4% de las apariciones femeninas, seguida por Marina Arismendi (FA) con el 9%, y Julia Pou (PN) con un 6%. Entre los hombres, en tanto, la dispersión fue mucho mayor: dejando de lado los candidatos a presidente y vicepresidente y el entonces Presidente de la República (quienes ya vimos acapararon la mayor parte de las apariciones), ninguna figura concentró más del 4,5% de las apariciones masculinas. La concentración de la cobertura en Topolansky tiene, además, un impacto sensible en el indicador referido al tipo de apariciones: cuando se quita a esta figura del universo de las mujeres, las apariciones con habla de las mismas descienden a un 33%.

Este fenómeno merece algunas reflexiones. En primer lugar, dos de las tres figuras femeninas que registraron más apariciones corresponden a las esposas de los presidenciables de los dos partidos que efectivamente disputaban las elecciones —el FA (Topolansky-Mujica) y el PN (Pou-Lacalle)—. En el caso de Topolansky, se trataba además de una senadora que buscaba la reelección encabezando la lista al Senado del MPP, el sector más votado del FA; es decir, no está claro que la mayor visibilidad que tuvo en la cobertura electoral se deba principalmente a su condición de potencial “primera dama”. Pero en el caso de Pou, si bien había sido senadora y candidata a intendente por el departamento de Canelones en períodos anteriores, en esta elección no se postulaba a ningún cargo. Este es el caso, también, de Arismendi, que en las tres elecciones anteriores había sido electa senadora. Al mantenerse a cargo del MIDES hasta el cambio de gobierno, Arismendi estaba inhabilitada para integrar una lista electoral. Su rol en la campaña, entonces, consistía en defender los logros del primer gobierno frenteamplista y en particular su gestión al mando del “buque insignia” del mismo, pero no hacía campaña en pos de una candidatura propia. Es decir, de las tres figuras femeninas que recibieron más atención de parte de los medios de comunicación, dos directamente no competían como candidatas en las elecciones, mientras que la otra, además de ser candidata, reunía otro factor de interés periodístico al ser la esposa del probable ganador de la carrera presidencial.

Otra posible lectura de la concentración mediática en estas tres figuras femeninas tiene que ver con su perfil en cuanto a representantes políticas de los intereses de las mujeres. En este sentido, la mujer que concentra el mayor porcentaje de apariciones es una candidata lejana a la agenda de género, e incluso con un discurso opuesto a una de las demandas centrales de esta agenda —la cuota. Ninguna de las otras dos tampoco se ha caracterizado por haber elaborado un discurso que rescate la relevancia política de la igualdad y equidad de género, ni por ser una activa promotora de los derechos de las mujeres ni de los temas de la agenda de género.

Aunque el hecho que las figuras femeninas más visibles en la campaña no tengan una conciencia de género obviamente no responde únicamente a una selección sesgada de parte de los medios<sup>161</sup>, los testimonios recogidos en las entrevistas a mujeres políticas realizadas en el marco de esta investigación dan cuenta del tratamiento diferencial que les dan los medios de comunicación, lo que impacta en la construcción de sus carreras políticas. Así por ejemplo, una entrevistada señalaba el enfoque distinto que adoptan los medios frente a un liderazgo femenino:

*“Hay mucho preconcepción en los medios de comunicación, entonces frente a la novedad de que había una mujer en un cargo de responsabilidad, en vez de ver lo qué hacía la mujer, se la miraba [...] desde el punto de vista de la frivolidad, [...] parecía que no se podía ver que una mujer pensara en serio. Eso implicó que se construyera una imagen sobre mí que no es real [...]. Uno no puede salir así abiertamente, una tiene que ser mucho más cuidadosa, cualquier movimiento que haga es mirado de forma diferente que el de los hombres, todas las veces que aparecía la mención mía iba pegada a un calificativo”.*<sup>162</sup>

De la misma manera, se valora de forma diferente en hombres y mujeres algunos atributos de carácter vinculados con una supuesta idoneidad para ejercer determinados cargos o para expresar ideas políticas:

*“Pasás de ser una mujer de carácter o una mujer con una personalidad fuerte o con ideas que querés que se escuchen, a ser histérica. En cambio, el hombre es un hombre de carácter, nunca es histérico. [...] Y no es así, yo puedo plantear las ideas con claridad y puedo estar muy tranquila. Pero obviamente me puedo enojar si hay temas que me molestan [...]. Pero también se molestan los hombres, y se enojan. Pero como que lo nuestro no es aceptable, lo de los hombres es aceptable”.*<sup>163</sup>

---

**161** Por su trayectoria tanto Topolansky como Arismendi son figuras destacadas del ámbito político, lo que es motivo en sí para merecer una mayor atención de los medios de comunicación; pero su no identificación con la agenda de género tal vez sí sea relevante para entender cómo lograron alcanzar ese lugar de protagonismo en sus respectivos sectores.

**162** Entrevista a Helena Heinzen (1ª suplente del Intendente de Paysandú 2005-2010) en el marco de esta investigación.

**163** Entrevista a Etcheverry.

En otras entrevistas se resaltaba el tratamiento estereotipado de la imagen de las mujeres que resulta de la importancia que en la cobertura mediática se le da a la apariencia física únicamente de ellas:

*“Siempre estaban mirando como estaba parada, qué ropa tenía, esas cosas que se miran en una mujer, en un hombre no.*

*Después con el tema de la vestimenta también. Si los hombres vienen de alpargatas y jean no importa, en cambio a las mujeres nos miran si venís vestida, si no venís vestida, si te arreglaste el pelo, si no te arreglaste, [...] si engordaste, si no engordaste [...]”<sup>164</sup>.*

La influencia de los medios en la construcción del liderazgo femenino también está relacionada a los temas con los que se suele asociar a las mujeres. Aunque la mayor asociación de las mujeres con temas sociales en general y temas de género en particular se puede interpretar como un reflejo del hecho que muchas veces son ellas que se preocupan más por estas áreas de la política pública, en otros casos se revela como una proyección que hacen los medios, producto de la primacía cultural de un estereotipo de género:

*“Te das cuenta que ellos te encasillan en temas sociales, temas de género. Otros temas –ganadería, ingeniería– en esos temas, las mujeres todavía no. Y a mí me pasó, [fui] la última que llamaron, porque no quedaba más nadie en la lista”.<sup>165</sup>*

## ¿Qué temas estuvieron presentes en la agenda de los medios?

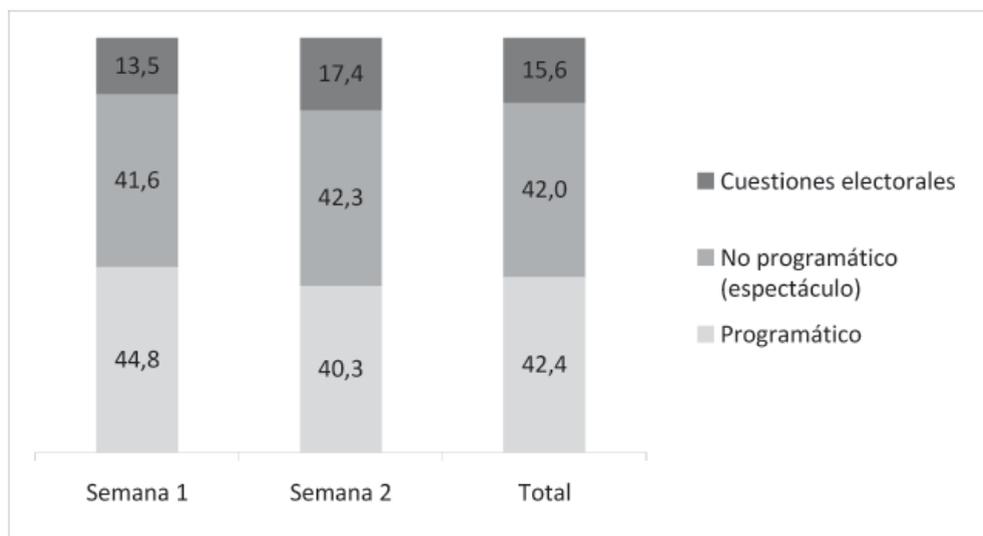
Como se señaló al comienzo, el monitoreo buscó también observar los temas presentes en las noticias de campaña. El Gráfico 25 muestra los temas que fueron cubiertos por los medios de comunicación agrupados en grandes categorías. Como se observa, los temas referidos a asuntos programáticos (propuestas de acciones u orientaciones de políticas públicas en sentido amplio o modelos de gestión) ocuparon menos de la mitad de los temas cubiertos (42,4%). La proporción de temas programáticos disminuyó levemente de la primer semana del monitoreo a la segunda, sobre todo a expensas del crecimiento de los temas agrupados bajo la categoría “cuestiones electorales”, en la que se incluyeron asuntos como resultados de encuestas de intención de voto, pronósticos y especulaciones sobre escenarios de gobierno, información relativa a la organización de las elecciones difundida por la Corte Electoral, etc. También aumentó levemente en la segunda semana la cobertura de asuntos agrupados en la categoría “espectáculo”, que abarca peleas, acusaciones y críticas entre candidatos y partidos, así como cobertura de actos electorales, movilizaciones, caravanas y presentaciones de listas o sectores.

---

<sup>164</sup> Entrevista a Heinzen.

<sup>165</sup> Entrevista a Etcheverry.

GRÁFICO 25: **Grandes temas cubiertos por los medios**



Fuente: *Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.*

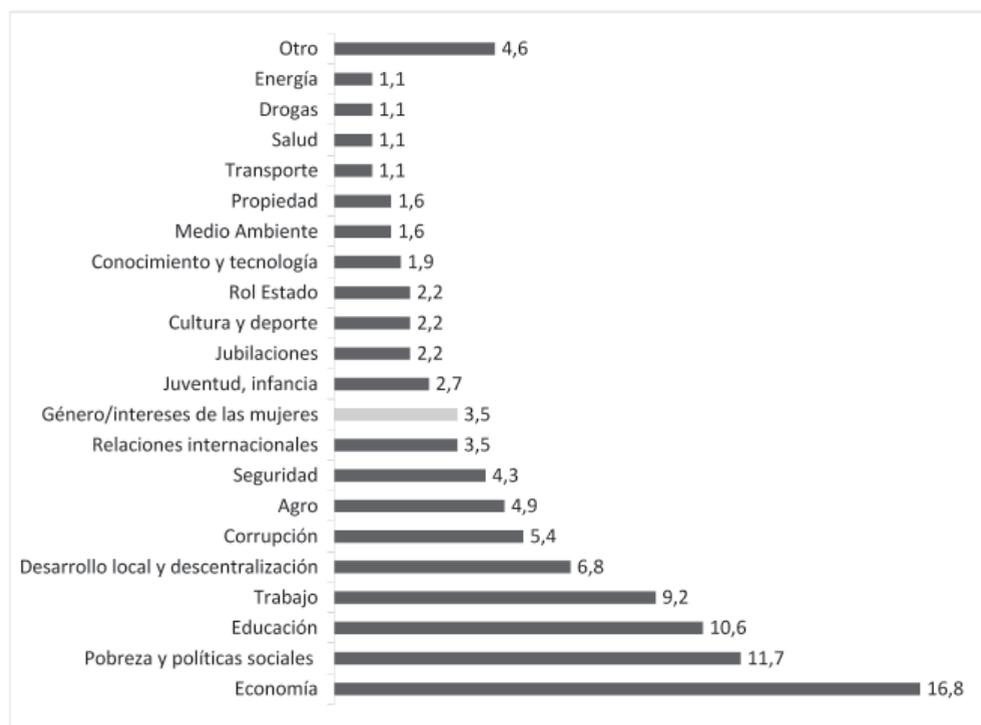
El Gráfico 26 muestra la distribución de los temas “programáticos” registrados durante las dos semanas de monitoreo. Cuatro fueron los temas principales: economía, pobreza y políticas sociales, educación y trabajo<sup>166</sup>. Estos temas incluyen a su vez menciones a subtemas. Así por ejemplo, dentro de la categoría “economía” se incluyeron asuntos referidos a la política tributaria<sup>167</sup>, exportaciones, crecimiento, etc. La categoría “pobreza y políticas sociales” registra principalmente las propuestas sobre políticas dirigidas a los sectores más vulnerables<sup>168</sup>. La categoría “educación” engloba las propuestas en torno a las escuelas de tiempo completo, Plan Ceibal y enseñanza universitaria. Y la categoría “trabajo” abarca lo concerniente a la creación de puestos de empleo, negociación colectiva, etc.

<sup>166</sup> El registro de temas se realizó en forma abierta y se cerró a posteriori en las categorías que se encuentran en el Gráfico 26.

<sup>167</sup> Las noticias registradas sobre política tributaria recogían mayormente los posicionamientos del FA en defensa del impuesto a la renta implementado durante el gobierno de Vázquez, y la propuesta del PN de eliminar en el largo plazo este impuesto y en el corto el impuesto que grava las jubilaciones más altas.

<sup>168</sup> En esta área la discusión se centró en las propuestas del PN que ponían énfasis en el aumento de las contraprestaciones exigibles a las personas beneficiarias y, por parte del FA, en la defensa del Plan de Atención a la Emergencia Social y la profundización de políticas con aspiración universalista como las Asignaciones Familiares.

**GRÁFICO 26: Distribución de temas en la cobertura mediática dentro de la categoría “programático”**



*Fuente: Elaboración propia en base a los datos del monitoreo de medios 2009.*

Como se observa en el Gráfico 26, los temas agrupados bajo la categoría “género e intereses de las mujeres” representaron el 3,5% de los temas programáticos registrados. En esta categoría se incluyeron temas como salud sexual y reproductiva/aborto, participación política de las mujeres/cuotas, mujer y trabajo, mujer rural y mujeres jefas de hogar y pobres.

Si bien estos temas representaron una porción menor en el conjunto total de los temas programáticos, no fueron la categoría de menor peso. No obstante, algunas características de su cobertura, así como la forma en que se hicieron presentes (o no) en el discurso de los principales líderes, confirman el carácter marginal de esta categoría.

En primer lugar, las apariciones de los temas de la agenda de género en las noticias de campaña electoral estuvieron relacionadas, en general, a la cobertura de hechos puntuales con contenido mediático (contexto de “espectáculo”). Así por ejemplo, durante un encuentro organizado por las mujeres empresarias, al que estaban invitadas Topolansky y Pou, los medios levantaron las opiniones de ambas sobre los temas de las mujeres y su inserción en el mercado de empleo.

En otros casos los temas de la agenda de género se hicieron presentes al ser planteados por figuras políticas femeninas, ya sea porque ellas lo incorporaban “naturalmente” a su discurso político o porque en las entrevistas periodísticas se les preguntaba por su opinión sobre alguno de estos temas, hecho que no sucedía en las entrevistas a los políticos hombres. Así el tema de la cuota y la participación política de las mujeres apareció cuando la diputada Etcheverry del PN presentó su lista a la Cámara de Representantes por Montevideo y se pronunció a favor de promover la participación política de las mujeres; también surgió en una entrevista a la senadora Xavier del FA, activa militante de la agenda feminista, y en otra a la senadora Topolansky, quien por contraste siempre se ha manifestado en contra de medidas de este tipo.

Es decir, la representación sustantiva de los intereses de las mujeres en la cobertura mediática de la campaña electoral se asociaba estrechamente con la dimensión descriptiva, en la medida en que los pocos temas de género tratados fueron planteados por figuras femeninas y no en las intervenciones de los candidatos presidenciales y vicepresidenciales, principales protagonistas de los medios, lo que explica su marginalidad.

Es particularmente ilustrativo el tratamiento que tuvo el tema de la despenalización del aborto en el marco de la campaña electoral. A pesar de que el programa de gobierno del FA incluye de forma absolutamente clara la despenalización del aborto como una de las medidas a promover desde un nuevo gobierno de izquierda, no fue incluido en la Plataforma Electoral<sup>169</sup> del FA, difundida en setiembre 2009, y tampoco apareció mencionado en los discursos y declaraciones públicas de la fórmula frentista. Esto aun cuando se difundió el 29 de setiembre –Día por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe– los resultados de una encuesta de opinión que mostró que un 52% del público uruguayo consideraba que la despenalización del aborto era un tema que debería debatirse en la campaña, pero que más del 60% desconocía la posición de su partido o candidato sobre el mismo<sup>170</sup>. De hecho, el tema tuvo eco en la agenda mediática cuando fue planteado por candidatas del FA o a raíz de las movilizaciones realizadas por las organizaciones de mujeres de la sociedad civil a favor de la despenalización que buscaban generar una discusión profunda sobre el tema en el marco de la campaña. De la misma manera, los medios hicieron referencias breves al tema cuando en agosto de 2009 los dirigentes del PIT-CNT preguntaron a las fórmulas presidenciales del FA y del PN su posición sobre el aborto en ocasión de su visita a la central sindical para presentar sus respectivos programas de gobierno. Los medios también informaron sobre las declaraciones hechas el 15 de octubre por el Comité de Bioética de la Iglesia Católica, que llamaba a la ciudadanía a no votar a partidos que incluyeran la despenalización del aborto en sus propuestas programáticas (en alusión al FA).

<sup>169</sup> Ver el próximo capítulo para una discusión de este tema.

<sup>170</sup> La encuesta fue hecha por Factum a pedido de MYSU; ver [www.hacelosvaler.org/Aborto-reclamacion-discutir-la.html](http://www.hacelosvaler.org/Aborto-reclamacion-discutir-la.html)

Pero sólo fue en la penúltima semana de la campaña hacia el balotaje que el tema adquirió notoriedad en los medios<sup>171</sup>. Esto se produjo a raíz del encuentro “El Frente escucha a las mujeres”<sup>172</sup>, en el cual las representantes de la CNS Mujeres y del Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT preguntaron a la fórmula frenteamplista qué postura adoptaría sobre la despenalización del aborto en el caso de que llegara al poder. En respuesta Mujica y Astori señalaron que no se promovería desde el Poder Ejecutivo una ley en tal sentido, pero que tampoco la vetarían en caso de que fuera aprobada por el Parlamento. A partir de este hecho, que reavivó la movilización de los principales grupos religiosos en contra<sup>173</sup>, la fórmula frenteamplista fue interrogada al respecto por periodistas en entrevistas en los días posteriores al encuentro.

Lo relevante de estos hechos para un análisis de género del debate electoral fue que la fórmula presidencial y los principales referentes legislativos (hombres) del FA en ningún momento incluyeron espontáneamente referencias a la despenalización del aborto en sus intervenciones públicas, sino que sólo lo hicieron a raíz de la presión ejercida por las mujeres organizadas. Por otro lado, también cabe notar cuál fue la reacción desde el PN a estos acontecimientos. En una entrevista radial del 16 de noviembre, el diputado blanco Javier García calificó como un hecho “*penoso*” el que se discutiera el tema de la despenalización del aborto en el marco de la campaña, porque “*no es compartible que se utilicen estos temas con el objetivo de juntar algunos votos*” ya que “*divide profundamente a los uruguayos en áreas que son muy sensibles*”. Esta opinión fue rechazada por la senadora frentista Mónica Xavier quien afirmó que “*no hay nada peor que no decir lo que uno piensa en una campaña electoral*” sobre todo cuando “*son temas que importan*”<sup>174</sup>.

No obstante, quedaba claro que no compartían esta opinión los protagonistas de las elecciones quienes se mostraron reacios en todo momento a participar de un debate profundo sobre la despenalización del aborto. Y, con excepción de algunos pocos<sup>175</sup>, los medios acompañaron esta marginación del tema. En este sentido, y más allá de la incapacidad de los líderes políticos hombres –aun los de izquierda en cuyo caso existía un claro posicionamiento de su fuerza política

---

171 Período no cubierto por el monitoreo de medios.

172 El encuentro que tuvo lugar el 13 de noviembre fue uno de una serie de debates organizados por el FA en la campaña hacia el balotaje, en los cuales se invitaba a distintas organizaciones de la sociedad civil a presentar sus agendas ante la fórmula presidencial frenteamplista.

173 La Mesa Coordinadora Nacional por la Vida organizó una marcha el 23 de noviembre, ver El País, 23/11/2009, [www.elpais.com.uy/091123/ultmo-456096/ultimomomento/marcha-en-contra-de-la-legalizacion-del-aborto](http://www.elpais.com.uy/091123/ultmo-456096/ultimomomento/marcha-en-contra-de-la-legalizacion-del-aborto).

174 Entrevista a Javier García y Mónica Xavier, “El aborto abre un nuevo frente de polémica en la campaña electoral”, Radio El Espectador, Programa En Perspectiva, 16/11/2009, disponible en: [www.espectador.com/1v4\\_contenido\\_print.php?id=167061](http://www.espectador.com/1v4_contenido_print.php?id=167061). Cabe señalar que ésta fue la única discusión en profundidad sobre el tema en los medios de comunicación, que en general se limitaron a identificar las posiciones a favor o en contra de los candidatos presidenciales.

175 Por ejemplo, La Diaria y La República de las Mujeres.

sobre el tema— para incorporar los temas de género en su discursos, la ausencia de debate sobre los temas de la agenda de género, en especial aquéllos más controvertidos como el aborto, debe interpretarse a la luz de las estrategias electorales de los actores políticos. Aunque en principio las elecciones son instancias en las que los partidos se disputan las preferencias ciudadanas a partir de la difusión de sus propuestas programáticas, muchas veces la prevalencia de estrategias electorales “conservadoras” los lleva a evitar discutir aspectos controversiales por temor a perder votos. La despenalización del aborto es un tema controversial y ello explica que estuviera presente en el programa del FA pero no en su plataforma electoral ni en el discurso de sus principales candidatos. El movimiento de los partidos políticos hacia un supuesto “centro” ideológico de propuestas aparentemente consensuadas conduce a lo que desde otro punto de vista puede calificarse como un déficit de debate público que afecta la calidad de la democracia y va en detrimento de la libertad de la ciudadanía a elegir sus representantes políticos en base a la más amplia información posible.

## La campaña en imágenes

### La propaganda partidaria

Más allá del monitoreo de la cobertura mediática de la campaña, ésta no sólo se difunde a través de las noticias, sino que los medios de comunicación ofrecen a los partidos otras vías para llegar a los/as votantes. En este sentido, se debe señalar que la gran mayoría de la ciudadanía no lee los programas partidarios, ni mira los programas periodísticos en los cuales se hacen entrevistas en profundidad con los candidatos. Por el contrario, gran parte del público construye sus ideas sobre quiénes podrían ser sus representantes a través de otro tipo de material propagandístico, en el cual lo visual es el elemento central. De hecho, lo visual se ha vuelto cada vez más importante con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y su aplicación a las campañas electorales, tales como los sitios web, blogs y facebook de partidos o sectores políticos, que proliferaron en la campaña electoral de 2009. En estos medios las imágenes son tan importantes como los textos y constituyen un mensaje en sí mismo<sup>176</sup>.

Este apartado no pretende hacer un análisis sistemático de estos materiales debido a que su volumen enorme exigiría un estudio en sí mismo, no obstante resulta interesante realizar algunas reflexiones a partir de ciertos ejemplos. ¿Qué imágenes utilizan los candidatos/sectores en su propaganda electoral? ¿Se advierte una preocupación porque las figuras que aparezcan representen distintos sectores sociales? ¿Existe una preocupación por apelar a una representación descriptiva o simbólica? ¿Existe coherencia entre la imagen y la práctica política? Más allá de las figuras, ¿existe una preocupación por la representación sustantiva de las mujeres en la propaganda de los partidos?

---

<sup>176</sup> Incluso las propias listas electorales se han convertido en un elemento propagandístico y se utilizan a modo de volantes. Basta observar para ello el desarrollo en colores e imágenes que han adquirido.

Sobre el uso de las imágenes hay por lo menos tres ejemplos que pueden dar una idea de cómo contestar a las preguntas anteriores. En este sentido, algunos sectores partidarios parecían querer reflejar cierta diversidad social en la imagen que trasmitían. Un caso de este tipo fue el sitio web de Alianza Nacional (PN)<sup>177</sup>. En la portada del sitio podía leerse “¡Hola! Somos Alianza Nacional” y se mostraba la imagen protagónica de Jorge Larrañaga (líder del sector) y detrás de él ocho figuras sonrientes, todos jóvenes, cinco de ellos mujeres (incluyendo una afrodescendiente) y tres hombres. Sin embargo, esta imagen no se ve reflejada en absoluto en las listas electorales de Alianza Nacional, ni en su eventual bancada parlamentaria que incluye a una sola mujer (ver capítulos 4 y 5).

Otro caso de divergencia entre imagen propagandística y práctica política fue la propaganda del Espacio 609 del FA. Este sector presentó hacia el final de la campaña hacia la primera vuelta varios spots y material impreso en donde se publicitaba como “La lista de las mujeres”. Aunque este sector sí tiene figuras femeninas destacadas como Lucía Topolansky e Ivonne Pasada, quienes encabezaron sus listas al Senado y a la Cámara de Representantes por Montevideo respectivamente, se trata del sector del FA con el menor porcentaje de mujeres electas sobre el total de su bancada<sup>178</sup>. También es el sector de la izquierda que mayor resistencia opuso a la cuota en el debate parlamentario sobre la ley.

Cabe preguntarse entonces por qué Alianza Nacional y el Espacio 609 quisieron dar una imagen de un elenco feminizado que no corresponde a su realidad. Es posible que intuyan la relevancia de la representación descriptiva para la población, pero la conciben en términos meramente simbólicos, totalmente desvinculada de una dimensión sustantiva. En este sentido, la imagen aparece más bien como una expresión de lo “políticamente correcto”.

Esto contrasta, por un lado, con los spots de otro sector del FA, la CAP-L, que mostraba una imagen completamente masculinizada, fiel a la composición de sus listas. También se diferencia, por otro lado, de la propaganda del Partido Socialista (FA) en la que los spots y el material gráfico mostraron un balance visual entre figuras masculinas y femeninas, lo que refleja la realidad de ese sector en la conformación de sus candidaturas, producto de su larga práctica de aplicación de cuotas de género (ver el capítulo 4). Asimismo la propaganda socialista resaltaba en sus spots de campaña la equidad de género como uno de los valores políticos del sector.

Cabe mencionar que más allá de los ejemplos anteriores de intentos de dar una imagen plural por parte de algunos sectores, en sus contenidos la propaganda partidaria no se dirigió a las mujeres como segmento de público objetivo. En

---

<sup>177</sup> <http://alianzanacional.com.uy>

<sup>178</sup> Si exceptuamos a aquellos sectores del FA sin representación femenina en el Parlamento. La bancada parlamentaria del Espacio 609 tiene un 20% de mujeres, la del Partido Socialista un 27,3% y la de Asamblea Uruguay un 33,3%.

este sentido, si bien hubo spots dirigidos a sectores específicos de la población (jóvenes, jubilados) o centrados en determinados temas (por ejemplo, trabajo, seguridad), el desarrollo de problemáticas específicas que afectan a las mujeres uruguayas fue escasamente tenido en cuenta.

Un ejemplo de esto fue una serie de spots del PN en donde se abordaba el tema del desempleo y la creación de puestos de trabajo. Uno de los spots estaba dirigido a los jóvenes en tanto otro se dirigía a las personas mayores de 40 años. Si bien es cierto que en Uruguay los jóvenes y las personas mayores de 40 años están afectados por tasas de desempleo mayores al promedio de la población, también es cierto que el otro sector sociodemográfico particularmente afectado por el desempleo y la precariedad laboral son las mujeres. Éstas muestran tasas de desempleo que representan casi el doble de la tasa de desempleo masculina al tiempo que se trata de un problema estructural por su persistencia en el tiempo y su permeabilidad a períodos de auge o crisis económica. En este sentido, llama la atención que el spot dirigido a las personas mayores de 40 años sólo mostraba imágenes masculinas y oficios asociados a lo masculino (la construcción, por ejemplo), sin ninguna alusión a la problemática del empleo femenino. De la misma manera, varios spots utilizaban la imagen de una mujer que no se atreve a salir de casa por temor a la inseguridad en las calles; pero ninguno reflejaba la situación de violencia que enfrenta a muchas más mujeres al interior de sus hogares, como lo demuestran los datos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Al igual que en 2004, entonces, la impresión que se desprende de la publicidad electoral es que los partidos políticos uruguayos siguen sin identificar a las mujeres como un segmento específico del electorado hacia el cual sería por lo menos estratégico dirigirse con propuestas relativas a temas que afectan directamente sus intereses.

Por último, cabe mencionar que durante la campaña hacia la primera vuelta, las primeras presencias e imágenes de “candidatas” femeninas estuvieron asociadas a dos publicidades no electorales: “Augusta Cenadora”<sup>179</sup> y “Melinda Pastoriza Diputada”<sup>180</sup>. Ambos son casos de publicidad sexista apoyados en un estereotipo femenino proyectado al ámbito de lo público desde el ámbito de lo privado, que aparece como la esfera natural de las mujeres. La primera se trataba de una parodia de una candidata (Augusta) que lideraba el “movimiento de masas” para empanadas. Augusta llamaba a las mujeres independientes como ella a liberarse y a comprar masa de empanadas “Augusta” que le permitiría ahorrar tiempo en la cocina que podría dedicar a estar con “los chicos”. Por su parte, Melinda era una vaca que realizaba actividades propias de una candidata (actos, caravanas, etc.) y bajo cuya imagen se publicitaban productos lácteos.

---

179 [www.elegiaugusta.com.uy/](http://www.elegiaugusta.com.uy/)

180 [www.elpais.com.uy/Suple/Empresario/09/09/11/elempre\\_440998.asp](http://www.elpais.com.uy/Suple/Empresario/09/09/11/elempre_440998.asp)

## Reflexiones finales

Al igual que el monitoreo realizado en 2004, el estudio de 2009 mostró que en el marco de las elecciones las mujeres políticas reciben menor atención mediática que sus colegas hombres. Por otro lado, en la medida en que los medios de comunicación tienden a concentrar su cobertura en las fórmulas presidenciales de los principales partidos políticos, y dado que nuevamente éstas estuvieron integradas por hombres, la cara más visible de la política para la ciudadanía está altamente masculinizada. No obstante, también es cierto que el monitoreo de 2009 registró un aumento en la visibilidad de las mujeres; pero esto a su vez se debía sobre todo a la concentración en una figura femenina un tanto asociada al liderazgo de su esposo, justamente quien resultó electo presidente.

En relación a las temáticas del debate electoral que tuvieron más resonancia en la cobertura mediática, durante el monitoreo de los temas de género éstos ocuparon un lugar marginal, de lo que se puede inferir que en la opinión de los medios de comunicación no son de interés general para su público —el electorado uruguayo—, que no quiere decir que no identifican a las mujeres como un público objetivo al cual dirigen un discurso específico. Tanto en su programación, como a través de la publicidad que pasan, los medios siguen proyectando los intereses de las mujeres según un estereotipo sexista que relaciona a éstas fundamentalmente con la esfera privada y con roles de género tradicionales que no concuerdan con la realidad de la sociedad uruguaya actual. No se advierte, tampoco, una voluntad comprometida con promover la equidad de género en su producción, aunque el Primer Plan Nacional de Igualdad y Derechos establece en sus “líneas estratégicas de igualdad” números 11 y 12 metas al respecto que están todavía lejos de cumplirse.

Sin embargo, es evidente que la poca atención prestada a los temas de género también se asocia a la ausencia de éstos en las agendas discursivas de los candidatos presidenciales y vicepresidenciales, sobre quienes se concentró la mayor parte de la atención mediática. Asimismo, la propaganda política difundida a través de los medios de comunicación puso escaso énfasis en representar sustantivamente a las mujeres y más bien apeló a una representación simbólica en un intento por mostrar una imagen políticamente correcta.



### ¿Representación sustantiva de las mujeres uruguayas? Los programas de gobierno del Frente Amplio y del Partido Nacional<sup>181</sup>

En este capítulo, el foco del análisis se centra no tanto en quiénes son los actores sino en cuáles son los contenidos de sus agendas. Según la concepción sustantiva de la representación política, no es necesario que estén presentes en los cargos representativos miembros de grupos sociales subordinados para que sus intereses efectivamente sean representados en la agenda política. Esto implicaría que, a pesar de haber una presencia femenina muy reducida en el nuevo Parlamento —y también en los máximos cargos ejecutivos<sup>182</sup>—, sea posible que las políticas y medidas legislativas promovidas en el período de gobierno incorporen igual las perspectivas e inquietudes de las mujeres. Así, la pregunta central que guía el análisis es hasta qué punto las propuestas programáticas presentadas por los partidos políticos en el marco de las elecciones nacionales de octubre 2009 recogen, reflejan y responden a los intereses, demandas y preocupaciones de la población femenina uruguaya. En este sentido, se pregunta si en la identificación y diagnóstico de los principales problemas que debería enfrentar el gobierno electo los programas partidarios incorporan o no una perspectiva de género, tanto respecto a la visualización de las diferencias y desigualdades entre la situación y condición de las mujeres uruguayas “vis-à-vis” de sus pares varones, como en términos de la definición de políticas y acciones que apuntan a superar esas desigualdades, promoviendo la equidad de género en los distintos ámbitos de la vida social, económica y política del país.

Pero para entender por qué los partidos consideran o no que las desigualdades y la equidad de género son políticamente relevantes, también resulta útil analizar otros elementos de los programas no directamente relacionados con el género. La reivindicación de la paridad parte de una crítica que señala como no-democráticos los sistemas de representación política que excluyen sistemáticamente a representantes que provienen de una mitad de la ciudadanía —las mujeres— y afirman que el acceso igualitario de hombres y mujeres a cargos de poder político contribuye a mejorar la calidad de la democracia, en tanto la vuelve más representativa de la diversidad de intereses ciudadanos. Se considera, entonces, pertinente examinar qué conceptualización de la democracia, de la representación política y de la ciudadanía se plasma en los programas partidarios, no tanto en cuanto a cuáles son los arreglos insti-

<sup>181</sup> Este capítulo fue escrito en co-autoría con Cecilia Rocha.

<sup>182</sup> Ver Conclusiones.

tucionales más adecuados, sino en términos de los valores que las sostienen y que los partidos buscan promover a través de sus propuestas programáticas.

El análisis se centra en las propuestas programáticas presentadas por las dos fuerzas políticas que tenían *chances* reales de disputar el Ejecutivo –el FA y el PN–. En el contexto electoral, la construcción y presentación de la oferta programática partidaria es un proceso que transcurre en varias etapas y que se expresa en diversas instancias a través de múltiples herramientas y canales de comunicación con la ciudadanía. Cada partido define sus procedimientos internos para la elaboración de sus propuestas programáticas, que tienden a reflejar su estructura orgánica y sus procesos de toma de decisiones. Pero el proceso de confección del programa de gobierno también está pautado por la división del ciclo electoral nacional en dos instancias –las internas de junio y las parlamentarias y presidenciales de octubre–. Mientras que en éstas los candidatos buscan resaltar sus diferencias con los contrincantes de otros partidos, la competencia en las internas plantea el desafío de marcar diferencias con competidores correligionarios además de con los candidatos de otros partidos. En estas elecciones se dio la particularidad de que las fórmulas presidenciales tanto del PN como del FA quedaron finalmente integradas por sus dos principales pre-candidatos presidenciales, lo que de alguna manera implicaba la conciliación de las visiones diferenciadas transmitidas por ellos durante la campaña electoral hacia las internas.

Para las elecciones internas tanto Larrañaga como Lacalle elaboraron y presentaron propuestas propias, claramente diferenciadas<sup>183</sup>; es sólo luego de que se dirimiera la competencia interna que se elaboró el programa de gobierno del PN, titulado “Un país independiente, justo y próspero” (PN 2009). En cambio, en el caso del FA su programa de gobierno es elaborado, con la participación y aportes de todos sus sectores, en un Congreso extraordinario celebrado al final del año previo al año electoral<sup>184</sup> (FA 2008). Este programa constituye una “hoja de ruta” común para cualquier pre-candidato frenteamplista que compita en las internas. No obstante, el hecho de que el documento aprobado por el Congreso defina “grandes líneas programáticas”, más que una planificación detallada de políticas, deja cierto margen que permite a los pre-candidatos diferenciarse entre sí, por ejemplo, respecto a los temas que priorizan, o planteando matices en las estrategias y acciones que proponen para lograr los objetivos generales compartidos. En la campaña hacia las internas Astori presentó sus “Primeras 30 medidas de gobierno”, mientras que Mujica no difundió ningún documento programático particular, aunque su sector de origen –el MPP– había elaborado un documento propio (“Uruguay, un país para todos. Lineamientos programáticos 2010-2015”) como aporte al Congreso de diciembre de 2008.

<sup>183</sup> “Programa de Gobierno 2010-2015” de Luis Alberto Lacalle, y “Lineamientos Estratégicos para un nuevo Uruguay” de Jorge Larrañaga (elaborado por la Fundación Wilson Ferreira Aldunate, diciembre de 2008).

<sup>184</sup> V Congreso Extraordinario Zelmari Michelini (13 y 14 de diciembre de 2008).

Aunque el documento del FA de diciembre 2008 y el del PN de setiembre 2009 brindan el material más sustantivo para el tipo de análisis propuesto, cabe señalar que no son documentos de difusión masiva. Más bien son documentos político-técnicos, de interés para un sector reducido de la ciudadanía. Por eso, a partir de estos documentos los partidos producen distintos tipos de materiales proselitistas que buscan difundir sus “ideas fuerza” y principales propuestas programáticas en un formato más resumido y accesible, como por ejemplo, volantes y folletos, o spots propagandísticos. Fue con esta intención que el FA publicó en setiembre 2009 su “plataforma electoral”, “Propuestas para seguir construyendo un país de primera”, que pone tanto énfasis en los “logros” del gobierno de Vázquez como en las propuestas para una eventual segunda administración frenteamplista. Como se señalará en lo que sigue, en este proceso de condensar el programa de gobierno en un documento sucinto y “vendible” para la ciudadanía, inevitablemente algunas propuestas quedan afuera, y esta omisión también puede interpretarse como un reflejo de la importancia que se otorga a determinados temas.

## Concepciones políticas generales

Para realizar el análisis conceptual global que nos permitirá ubicar las propuestas de género dentro del marco ideológico más amplio de cada partido, nos guiamos por las siguientes preguntas: ¿Los programas demuestran una preocupación por la consolidación democrática o por la calidad de la democracia? ¿Cómo conciben la representación y la participación política? ¿Identifican como déficit del sistema político nacional la no-representatividad de algunos sectores o intereses sociales? ¿Los partidos suscriben una ciudadanía participativa? ¿Promueven el rol activo de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas públicas? ¿Qué importancia relativa otorgan a los derechos y deberes ciudadanos? ¿Qué valores sostienen y promueven? ¿Cómo conceptualizan la igualdad y su relación con la libertad?

En primer lugar, cabe destacar que, a diferencia de los programas para las elecciones nacionales de 2004, no todos los partidos identifican como una preocupación central la consolidación y el fortalecimiento democrático. Resulta llamativo que, en esta oportunidad, el programa del PN no hace ninguna referencia específica a la democracia. Sin embargo, en el caso del FA el tema continúa mereciendo un abordaje específico<sup>185</sup>, se reconoce de manera explícita la intención de profundizar los valores y las instituciones democráticas, y es el primer punto que se desarrolla en el programa.

---

<sup>185</sup> Véase la sección “Uruguay Democrático” en FA (2008: 121-141).

## Acerca de la democracia

La conceptualización de la democracia que presenta el FA es amplia, aparece tanto como un atributo del Estado como también de la sociedad en su conjunto; incluso se entiende que la existencia de una sociedad democrática constituye una pre-condición para la consolidación de un Estado democrático: *“El Uruguay democrático antecede al Estado democrático”* (FA 2008: 130). Además, dicha concepción es amplia en el sentido de que la idea de democratización se aplica a diversos ámbitos, por ejemplo, se habla de la democratización de la cultura, de las relaciones laborales, de la pertenencia al territorio o del acceso al conocimiento, la innovación, los medios de comunicación y las TIC; y se entiende que problemas como el empobrecimiento y la exclusión de la población o una inserción internacional dependiente, constituyen dimensiones a abordar en pos de mejorar la calidad de la democracia.

Pero más específicamente, profundizar o fortalecer la democracia significa, desde esta perspectiva, incrementar la incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones del Estado para revertir *“el modelo restrictivo de la participación ciudadana [...] de contenido neoliberal”* (FA 2008: 121), lo que implica, en síntesis, *“el acto de delegar poder”*<sup>186</sup>. Por participación ciudadana se entiende: a) el afianzamiento de los derechos ciudadanos en tanto ejercicio activo de la ciudadanía; b) la expansión de las instancias de diálogo y articulación con organizaciones sociales y sindicales, usuarios de servicios y ciudadanos; y c) la creación de instancias colectivas de seguimiento y control de las políticas públicas.

Para el FA la descentralización administrativa y política del Estado constituye uno de los principales instrumentos para el fortalecimiento democrático. De ahí que se propone seguir profundizando en la línea instaurada por el gobierno de Vázquez respecto de la creación de una nueva institucionalidad que habilite la participación ciudadana, especialmente en el proceso de elaboración de políticas públicas<sup>187</sup>. Generalmente, en este reconocimiento del diálogo social como una herramienta privilegiada del gobierno para tomar en cuenta los diferentes intereses, el actor que aparece como protagonista es la sociedad civil organizada. Esto se expresa en varios pasajes que destacan la necesidad del fortalecimiento de *“la política de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones populares”* (FA 2008: 80) para el desarrollo de las políticas nacionales en todas las áreas.

---

<sup>186</sup> Anexo elaborado por la Comisión Nacional de Jóvenes del FA (FA 2008: 87).

<sup>187</sup> Se señalan como ejemplos: los Consejos de Salarios, el Congreso Nacional de Educación, el Congreso Nacional de Deporte, al Consejo Nacional de Turismo y la Asamblea Nacional de la Cultura, el diálogo promovido sobre Defensa Nacional, sobre Seguridad Social, la creación del Consejo Nacional de Economía, de los Consejos Sociales Departamentales, etc.

En cambio, el programa del PN sólo alude una vez a la sociedad civil organizada y la participación ciudadana<sup>188</sup> y enfatiza, en cambio, los rasgos del Estado liberal democrático clásico señalando que es necesario “*fortalecer el accionar del Estado frente a los corporativismos de cualquier signo*” y “*jerarquizar la representatividad de los cuerpos electivos y la continuidad de su relación con los electores*”, aunque no queda claro qué se entiende por “representatividad” (PN 2009: 19).

Ahora bien, el énfasis en la democracia participativa o social que hace el FA no supone una desconsideración de los mecanismos y actores clásicos de la democracia representativa, sino que más bien se lo presenta como un complemento de éstos, como un paso más que es necesario dar para “profundizar” la democracia. Se señala, por ejemplo, la importancia de construir una “*nueva cultura política*” (FA 2008: 35) que permita profundizar el diálogo entre los partidos políticos y entre éstos y la sociedad. Algunos mecanismos de esta “*socialización de la política*” (FA 2008: 35) –como la denominan– son la ley de funcionamiento de los partidos y el acceso de la ciudadanía a toda la información sobre el funcionamiento de éstos, entre otros. Además, se propone la extensión de la edad para votar a partir de los 16 años y el reconocimiento de los derechos políticos de los uruguayos en el exterior y su efectivización (voto consular), mostrando la complejidad de la idea de ciudadanía<sup>189</sup> activa promovida por el FA, incluyendo la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos en los espacios tradicionales que ofrece la democracia liberal. Cabe destacar que el FA realiza especial hincapié en la necesidad de jerarquizar al Poder Legislativo frente al Ejecutivo por constituir, a su entender, el espacio privilegiado de representación democrática.

Por otra parte, el programa del FA también define la democracia como “*el fortalecimiento del entramado social*” y la “*transferencia del poder hacia las grandes mayorías*” (FA 2008:125), esto último pudiendo resultar problemático desde la perspectiva que considera el respeto y la representación de las minorías sociales como un elemento fundamental del régimen democrático de gobierno. Otros problemas de la democracia uruguaya que se identifican son la corrupción y las prácticas clientelísticas, la evasión fiscal, el acceso inequitativo a los servicios básicos de calidad y a la justicia, los obstáculos existentes para el ejercicio pleno de los derechos, los atrasos en materia de derechos humanos, la preeminencia del Poder Ejecutivo y la discriminación, entre otros.

---

<sup>188</sup> La única referencia a la participación ciudadana activa se vincula con el tema de la defensa del medio ambiente (PN 2009: 42). A la sociedad civil organizada se alude una vez en el marco de una propuesta de “*descentralizar*” la educación pública incorporando la coordinación con actores privados (PN 2009: 57-58).

<sup>189</sup> La concepción de ciudadanía del FA incluye nociones tales como “*ciudadanía regional*” (FA 2008: 156) o “*ciudadanía cultural*” (FA 2008: 116).

## Sobre derechos y deberes de la ciudadanía

Otra diferencia sustancial entre ambos programas es la comprensión de los derechos y los deberes inherentes a la ciudadanía. En el caso del FA, se destaca la primera de las “Orientaciones político-ideológicas” del capítulo “Uruguay Social”:

*La centralidad de los derechos ciudadanos en las orientaciones de políticas sociales aparece como un enfoque indiscutido, compartiéndose que el Estado tiene un rol central en garantizarlos y generar condiciones para su ejercicio activo. (FA 2008: 68)*

La noción de ciudadanía activa que sostiene esta fuerza política implica reconocer al ciudadano/a no simplemente como beneficiario pasivo de las políticas. Esto significa que los programas y servicios estatales deberán fortalecer los dispositivos que fomenten la participación de los protagonistas en los mismos, “considerándolos sujetos de derechos, con voz e incidencia en relación a las propuestas que se implementan” (FA 2008:73).

El PN en cambio, pone particular énfasis en la importancia de las obligaciones y responsabilidades de la ciudadanía, un elemento característico de la tradición cívico-republicana. Su propuesta de modificar la denominación del Plan de Equidad y Plan de Emergencia por la de “Plan Dignidad”, expresa implícitamente una concepción de los beneficiarios como “parásitos” del Estado y no como ciudadanos que han sido privados del ejercicio y la efectivización de sus derechos (en sintonía con los reclamos contra el Estado de Bienestar típicos de la “Nueva Derecha” en Europa y Estados Unidos). Así, en consecuencia, resalta la relevancia de que se “exija a sus beneficiarios el cumplimiento de contrapartidas (jornadas laborales en beneficio de servicios sociales estatales, inserción educativa, compromisos sanitarios y similares)” (PN 2009:51). Además, aunque en el programa se plantea como uno de sus objetivos la “defensa de los derechos del ciudadano en su relación con la Administración” (PN 2009: 69), el estatus de “ciudadano” se asimila mayormente en el documento con el de “consumidor” o “usuario” de servicios públicos, tal como se sintetiza en la propuesta de crear un “Defensor del Usuario que reciba sugerencias y denuncias de los ciudadanos” (PN 2009: 69). Por otra parte, las referencias a los derechos en el programa del PN son más acotadas, aludiendo fundamentalmente a los derechos de seguridad y propiedad. Por ejemplo, en la sección “Derechos fundamentales” se propone: “Velar por el respeto y garantía de todos los derechos humanos sin desmedro de ninguno, especialmente los derechos a la seguridad en todos los planos y de propiedad” (PN 2009:19). Los derechos sociales clásicos que se enuncian, aunque de modo general, son la salud y la vivienda.

Por el contrario, el programa del FA sostiene un fuerte énfasis discursivo en los derechos –incluso se habla de la promoción de una “cultura de derechos”– y una concepción amplia de los mismos que incluye además de los tipos clásicos

–civiles, políticos y sociales–, los derechos considerados de “cuarta generación” como los derechos sexuales y reproductivos y derechos culturales. Y cuando se mencionan obligaciones respecto a éstos se refiere a la responsabilidad de la sociedad y/o del Estado por su efectivización.

Asociado a los derechos, ambos programas describen cómo entienden que debería ser el rol y las funciones del Estado. En el caso del PN, por ejemplo, se plantea que éste debe intervenir en defensa de los “derechos amenazados” (PN 2009: 13) o en el “amparo de los más vulnerables”, esta última expresión a tono con la idea de corte más bien asistencialista que se sugiere cuando se desarrolla el tema de las políticas sociales, como vimos anteriormente. En este sentido, por una parte, la imagen del Estado del PN se asemeja más a la concepción del Estado liberal clásico, enfatizando sus funciones de “Juez y Gendarme”.

*Concebimos un Estado fuerte y eficaz en aquellas funciones que le son propias y naturales, dejando a la iniciativa y libertad particular, ejercida dentro de la ley, la elección de las opciones de vida. La principal función del Estado, aunque no la única, es proporcionar un marco jurídico claro y sencillo que otorgue certeza y seguridad a la actuación individual y colectiva, condición necesaria para el desarrollo integral del ser humano. Tan relevantes como la anterior son el amparo de los más vulnerables, la tutela de la competencia legítima y la defensa de los derechos amenazados. (PN 2008:13).*

Más allá de que no se explicita claramente cuáles son esas funciones “propias y naturales”, podemos asumir que probablemente refieren a las funciones básicas que en las concepciones liberales clásicas se adjudicaba al Estado, seguridad exterior y orden interno. Asimismo, esta veta de liberalismo político se manifiesta en el énfasis constante a lo largo del programa en la “iniciativa y libertad particular” y la “elección de las opciones de vida”, así como en la “libre competencia” como la lógica deseable para regir todos los ámbitos de la vida.

No obstante ello, existe una tensión constante entre esta veta liberal y la veta cívico-republicana. Ésta se manifiesta no sólo con el ya mencionado énfasis en las obligaciones y responsabilidades ciudadanas, sino también en el empleo de la noción de “bien común”: “El desarrollo del ser humano debe ser la base y la meta de la siempre perfectible tarea de construir una sociedad mejor cuyo fin es el Bien Común y en el que la familia se constituye en unidad esencial.” (PN 2009: 13). Otra vez, esta cita muestra como el discurso del PN está en sintonía con el de la “Nueva Derecha” al colocar a la familia como piedra de toque de la sociedad, y a su moralización como la primera tarea que cualquier sociedad debería emprender para lograr un orden social “moral” y “sano”. En este sentido, se propone “Responsabilizar y comprometer a la familia en la educación en valores” (PN 2009: 51).

## Sobre la libertad y la igualdad

En cuanto a las concepciones de libertad e igualdad de los partidos se destaca el mayor énfasis del FA en la igualdad –generalmente denominada “equidad” y asociada a la “justicia social”– y del PN en la libertad. La comprensión de la igualdad del FA mantiene su hincapié en el clivaje socio-económico o “de clase” –siendo la redistribución del ingreso y la riqueza el elemento central de la identidad de la izquierda, como se señala en el propio programa (ver FA 2008: 27)– pero matizado en esta ocasión con una consideración explícita y más dedicada de la desigualdad de género, de “generaciones”, de razas y etnias, todos los cuales se entienden como clivajes a considerar a la hora de la elaboración de las políticas y que se formulan explícitamente como principios rectores del próximo gobierno. Además se atiende a la complejidad que impone el “cruce” de clivajes –por ejemplo, el generacional y el económico cuando se analizan las situaciones específicas de la niñez y de las personas mayores pobres–. De la misma manera, la noción de igualdad se complejiza porque aparece asociada no sólo a las condiciones materiales de la vida, sino también, por ejemplo, al acceso a los bienes culturales entre otras cuestiones, y cuando se identifican las “causas” de la desigualdad se incluyen factores culturales y no sólo económicos.

En el caso del PN se constata un corrimiento de la idea de igualdad sostenida en el programa 2004 –más cercana a la del FA– que reconocía un lugar central a la diferencia social, hacia una posición más liberal que reduce la relevancia política de las diferencias sociales, postulando la igualdad a pesar de ellas –similar a la del Partido Colorado en 2004–:

*El país somos todos. No admitimos que se le considere parcialmente, acentuando divisiones de clase social, distinguiendo por nivel de ingreso, ubicación geográfica ni cualquier otra distinción que no sea la de “los talentos y la virtudes. (PN 2009: 14)*

Más allá de que se alude de modo general a la situación de las mujeres o de los afrodescendientes, lo que se destaca como clivaje social relevante para el PN sigue siendo la oposición Montevideo/interior, o más precisamente, el tradicional binomio campo/ciudad, mostrando su preocupación reiteradas veces por la mejora en el bienestar de la población rural y por la implementación de políticas que contribuyan a disminuir la brecha social y económica existente entre ambos grupos.

De modo general, la igualdad para el PN significa la no-exclusión de algunos ciudadanos o grupos sociales de las oportunidades, y se conceptualiza como un “medio”, o una condición, para el goce de las libertades individuales que habiliten a cada individuo a elegir sus propias opciones de vida, y que le permitan desarrollar una vida “autónoma”. Asimismo, se suele conceptualizar lo “justo” en un sentido meritocrático, donde a cada cual se le recompense por lo que hace y

lo que se merece. Esta concepción evidentemente determina el grado de intervención estatal que dicha fuerza política considera necesario o deseable, que es más restringida y focalizada que el del FA, como vimos anteriormente:

*El Estado deberá velar por los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral: los indigentes, las personas con capacidades diferentes, las mujeres, los jóvenes y adultos mayores desamparados, los afrodescendientes y todos aquellos excluidos de los beneficios del común de los ciudadanos. (PN 2009:13).*

No queda claro cuáles son las causas de esas “limitaciones” ni quién es responsable de las mismas, ya que en algunos pasajes se alude a que la existencia de desigualdades sociales constituye una construcción de los propios grupos “que se sienten excluidos”, pero en otros se habla de los sectores “que han sido limitados”.

En el caso del FA, se mantiene la visión del Estado fuertemente interventor en lo social y económico en el entendido de que constituye el principal agente de desarrollo y de que sólo éste puede lograr un “crecimiento con justicia social” (FA 2008:18). En este sentido, se destacan como sus objetivos el crecimiento, la distribución, la modernización, la democratización y la inclusión social.

En suma, más que una dicotomía “igualdad-libertad”, podríamos decir que la comparación de los programas del FA y del PN expresa el binomio “igualdad-orden”. La idea de libertad tiene una presencia fuerte en ambos documentos, pero claramente se pueden diferenciar dos concepciones de la libertad, que, en consecuencia, se proponen promover de manera distinta. En el programa del PN la libertad es entendida como “competencia”, algo así como que “a cada cual le toque lo que se merece”, al tiempo que se plantea como lo importante el alcanzar un piso mínimo que garantice que en la sociedad cada cual tenga la libertad para buscar lo que quiere –esto está asociado a la idea de igualdad de oportunidades ya mencionada–. No obstante, y por la tensión entre los componentes más liberales y los que adscriben a una tradición cívico-republicana, la libertad del PN parece mantenerse siempre dentro de un marco de lo que concibe como “bueno” o “digno”, asociado tanto a la cuestión del orden como a la creencia en la existencia de un “bien común” que la sociedad debería aspirar a concretar. En este sentido, la “libertad con orden” del PN nos remite a una estructura social claramente “ordenada” según el mérito, según patrones de calidad, y respetuosa de valores tales como el respeto a la autoridad y la familia, entre otras cosas.

Dado el perfil más tradicionalista de la visión de la sociedad que se promueve desde el programa del PN, no sorprende encontrar una diferencia sustancial en la dedicación que otorga a aquellos temas que en la Encuesta Mundial de Valores son catalogados como indicadores de la preeminencia de valores “posmaterialistas”. Estos valores “reflejan un cambio intergeneracional desde un énfasis sobre la seguridad económica y física, hacia un creciente énfasis sobre la autoexpresión,

*el bienestar subjetivo y las preocupaciones vinculadas a la calidad de vida*” (Inglehart, Norris y Welzel 2002: 333), en particular, los derechos humanos, la diversidad sexual, la legalización de la marihuana y la defensa del medio ambiente. Este último es el único tema que se desarrolla extensamente en ambos programas, en tanto los otros tres son tratados solamente en el programa de la izquierda. Mientras que hay un fuerte énfasis en los derechos humanos en varias partes del programa del FA, los otros dos temas se tratan solamente en el Anexo elaborado por la Comisión de Jóvenes<sup>190</sup>, lo que indica que la izquierda tampoco se salva de cierta dosis de conservadurismo y sugiere que sólo la participación directa de los/las jóvenes en la elaboración programática asegura que sus preocupaciones estén representadas. La falta de un debate interno amplio en la coalición de izquierda sobre los temas de la agenda posmaterialista fue justamente señalada por una de las entrevistadas como un obstáculo importante para avanzar en la promoción de la agenda de género como parte integral del programa del FA:

*La concepción esa espantosa de que demos la lucha de clase y luego todo cambiará, seremos todos más felices, y no abren el abanico a la gama enorme de nuevos derechos que la ciudadanía demanda. Las mujeres, la diversidad sexual, los jóvenes, los niños y las niñas, el medio ambiente, [...] temas nuevos que no tienen solución a través de la lucha de clases.<sup>191</sup>*

## Valores ¿Cuáles?

Conviene aclarar que, como ocurre con el tema de los derechos, la cuestión de los valores es otro de los conceptos que en el programa del PN no aparecen claramente explicitados, en el sentido de que no se aterriza en propuestas concretas sino que se mantiene como fórmulas generales o declarativas. Este hecho dificulta el análisis ya que algunos puntos quedan planteados de manera ambigua. Por ejemplo, este modo general de enunciar la importancia del tema se expresa en el segundo punto de la sección “Orientaciones generales” que se titula “*Reafirmar los valores individuales y colectivos*” (PN 2009: 13), aunque a continuación no se detallan qué valores se contemplan en cada caso –más allá de que dicho contenido se pueda extraer de la lectura completa del documento–. Asimismo se plantea como un objetivo el “*asegurar el mantenimiento de los valores y principios que identifican a nuestra sociedad*” (PN 2009: 53), pero tampoco se especifica acto seguido cuál debería ser ese catálogo de valores y principios. No obstante, se puede rastrear a lo largo del programa del PN una serie de valores que se relacionan fundamentalmente con la meritocracia, como la competencia, el que cada uno pueda hacer su propio camino para “avanzar”, o la “*extensión de la cultura emprendedora en toda la sociedad*” (PN 2009: 47).

---

<sup>190</sup> Se propone promover una ley que habilite el matrimonio entre personas del mismo sexo, y “*partiendo de la realidad del consumo*” en el caso de las drogas, implementar políticas diversas, desde la prevención, pasando por la “*reducción de riesgos y daños*”, hasta la formación en el “*consumo responsable*” de las drogas del Tipo II (FA 2008: 88, 89-90).

<sup>191</sup> Entrevista a Tourné.

De modo general, ambos partidos colocan el tema de los valores en un lugar central –más allá de que el PN no los desarrolle en profundidad, el hecho de que coloque el tema al principio del programa muestra la relevancia que se le concede–, diagnosticando de alguna manera una “crisis valórica” de la sociedad uruguaya que se debe atender reafirmando los valores individuales y colectivos. Sin embargo, el modelo que promueven es radicalmente distinto, así como también existen diferencias en los agentes que se identifican para la tarea de promoverlo.

El PN rescata el respeto y la reafirmación del principio de autoridad, asociado a un estado de paz y de tranquilidad social, haciendo énfasis en la cuestión del orden. Para que Uruguay pueda volver a ser la “*tierra de Paz*”, se deben promover “*personas socialmente responsables y la dignidad de cada ciudadano*” (PN 2009: 16). El agente que tiene la responsabilidad y que debe comprometerse con la educación en valores desde esta perspectiva es fundamentalmente la familia. Un elemento llamativo del programa del PN es la reiteración en varios pasajes de la importancia de lo “espiritual”. Por ejemplo, en lo que respecta a los valores se señala la necesidad de “*prepara[r] mejor a los ciudadanos para enfrentar la vida, con valores que los fortalezcan espiritualmente*” (PN 2009: 13). Más allá de que no se mencione explícitamente la importancia del elemento religioso para la determinación del catálogo de valores a inculcar, o el papel que agentes religiosos podrían cumplir en la tarea de educar en valores, el énfasis en lo “espiritual” puede estar manifestando ciertas implicaciones religiosas de esta dimensión valorativa, si consideramos –además de la asociación que en general es doble establecer entre el énfasis en los valores de autoridad y la familia y lo religioso–, por ejemplo, la presencia de candidatos con fuerte militancia religiosa en las listas electorales de este partido<sup>192</sup>.

Por el contrario, más que reafirmar valores “tradicionales”, lo que propone el FA es promover una revisión crítica del sistema de creencias actual: “*el próximo gobierno debe asumir activamente un debate sobre las pautas y valores culturales que están primando en la sociedad*” (FA 2008: 73-74). Según el análisis de la izquierda, las políticas neoliberales son los principales responsables de haber “*permea[do] la sociedad con una concepción de la vida, las relaciones humanas y sociales que son irreconciliables con la construcción de una sociedad más justa y solidaria*” (FA 2008: 67). Para contrarrestar esta tendencia, el FA propone promover un “*impulso democratizador*” centrado en el “*rescate claro y expreso de la solidaridad y una nueva ética que, desde los principios y valores del progresismo, permitan construir una nueva sociedad*” (FA 2008: 131). El agente principal que se identifica para la transmisión de esta “nueva ética” es la educación formal comprendida como un lugar de formación de ciudadanía, y como el espacio encargado de impartir “*la necesaria formación de actitudes basadas en la conciencia crítica ante la realidad, la solidaridad, la justicia, el respeto, la aceptación de la diversidad cultural y la promoción de equidad de género, razas y etnias*” (FA 2008: 85).

---

<sup>192</sup> Este es el caso, por ejemplo, de lafigliola, quien ocupó el sexto lugar en la lista de diputados por Montevideo de la lista 2004 de Alianza Nacional en las elecciones parlamentarias de octubre de 2009 (ver el capítulo 4).

En el programa del PN también se encuentran un par de referencias a la solidaridad:

*La fractura social, provocada por la desigualdad de oportunidades, debe ser eliminada para una efectiva integración de la comunidad nacional a través de la solidaridad, la educación, y el aumento del empleo y del ingreso. (PN 2009:14-15)*

*Desarrollar una formación en valores que promueva la solidaridad entre los individuos, educándolos para la construcción conjunta de nuevos emprendimientos. (PN 2009: 45)*

No obstante, y como se desprende de las citas, no queda claro qué importancia relativa se le otorga a este valor en comparación con los valores que sostiene la lógica meritocrática y de la competencia. Así ambos elementos permanecen en una tensión que si observamos el énfasis que se realiza a lo largo del programa y el desarrollo de cada uno de ellos, se puede deducir la preeminencia de estos últimos sobre la solidaridad.

En suma, el análisis de las bases conceptuales de los programas partidarios revela que el FA se acerca más a la promoción de un modelo de valores “posmaterialista”, aunque la inclusión de demandas concretas relacionadas con algunos de estos valores aparece como un aporte de un grupo específico —los/las jóvenes—, lo que plantea una interrogante respecto a cuán interiorizados realmente están estos valores en la izquierda. En cambio, el análisis muestra al PN asociado con el rescate o la vuelta a valores tradicionales, vinculados especialmente a la autoridad y el orden, con “la familia” como el principal agente promotor de los mismos.

## **Visiones y propuestas sobre las relaciones de género**

Para analizar los documentos programáticos de los dos partidos desde la óptica específica del género se definieron una serie de preguntas que buscaban explorar diferentes aspectos conceptuales, además de los contenidos temáticos y enfoques prácticos de las propuestas de políticas relevantes.

En primer lugar, se pregunta si los programas contienen un discurso que reconoce explícitamente la relevancia política de las desigualdades de género. Esto es que las desigualdades entre hombres y mujeres se visualizan como un problema que impacta negativamente en la sociedad y la democracia uruguayas y que requiere de respuestas políticas que promueven la equidad de género.

Asimismo, se indaga en cómo y dónde se incluyen en los programas las propuestas relacionadas con el género. En particular interesa ver si el tratamiento de los temas de género está transversalizado a lo largo del programa (es decir, en cada tema el género aparece como una dimensión relevante), o si no, si se presenta en una sección propia (por ejemplo, “políticas hacia las mujeres” o “políticas de género”), o si está concentrado en una sección en particular del

programa (comúnmente la de políticas sociales).

Relacionado con esto, interesa evaluar el grado de profundidad al que se llega en el tratamiento de estos temas. Aunque, como ya se ha afirmado, los programas de gobierno nunca llegan a constituir documentos de planificación detallada de políticas, y si no incluyen más que enunciados generales, sin proponer líneas de acción o medidas más concretas, su traducción de promesa electoral en políticas aplicadas se dificulta.

Una segunda serie de preguntas, aplicables en el caso de que efectivamente los programas tengan contenido de género, se relaciona con el enfoque y marco conceptual de las propuestas. Aquí se trata de caracterizar la “ideología de género” que los partidos transmiten a través de sus programas. Ésta refiere al conjunto de valores, actitudes y normas que sostienen respecto a los roles y relaciones de género, y a los modelos de familia que suponen y/o promueven a través de las políticas públicas. En este sentido se hace una distinción básica entre, por un lado, aquellas concepciones basadas en un modelo tradicional de la división sexual del trabajo (mujer–ama de casa–madre–cuidadora / hombre–trabajador–proveedor), y por otro lado, las que promueven la equidad de género buscando transformar ese sistema sexo-género tradicional, en el cual se contemplan iguales derechos y obligaciones para mujeres y hombres tanto en el ámbito público como en la esfera privada.

Así, un aspecto ilustrativo tiene que ver con quiénes constituyen la población objetivo de las medidas planteadas. ¿Éstas, buscan incidir en las relaciones entre hombres y mujeres, o se dirigen únicamente a las mujeres o a determinados sectores de mujeres? ¿O son políticas dirigidas a la “familia”, como entidad unitaria, sin diferenciar entre los roles de sus integrantes? Asimismo, se pregunta qué concepción de “mujer” surge de los programas: en el plano individual, ¿las mujeres emergen como ciudadanas, sujetos de derechos, o se consideran principalmente como madres, el eje de la familia, o bien como beneficiarias pasivas, o usuarias de los servicios públicos? Desde lo colectivo, ¿las mujeres constituyen un sector social vulnerable o discriminado, o se ven como parte de la sociedad civil organizada, con una identidad colectiva y una agenda de demandas propia?

Otra manera de aproximarnos a la ideología de género que apuntala los programas partidarios es preguntando sobre el impacto que se busca con las medidas propuestas. Aquí nos remitimos primero a la distinción que hace Molyneux (1985, 1999) entre propuestas que responden a los intereses estratégicos de género de las mujeres, es decir, las que buscan transformar la desigual división sexual del trabajo, promover el empoderamiento y autonomía de las mujeres; y políticas que buscan satisfacer sus necesidades prácticas de género, cuyo objetivo es facilitar que las mujeres cumplan con los roles tradicionales de género asignados socialmente. Una segunda matriz de análisis del impacto de las políticas propuestas nos ofrece la tipología elaborada por Fraser (1997). Esta autora afirma que para superar las desigualdades de género son nece-

sarias, por un lado, medidas de redistribución, que apuntan a la eliminación de las injusticias de origen socioeconómico, a través de la redistribución entre mujeres y hombres de las cargas y los beneficios del trabajo remunerado y no remunerado, y la eliminación del género como factor determinante de la forma de inserción en la economía. Pero igualmente importantes son, por otro lado, las políticas de reconocimiento, que buscan eliminar las injusticias culturales, reemplazando los patrones sociales sexistas de representación, interpretación y comunicación, que privilegian los rasgos asociados con la masculinidad y devalúan todo lo codificado como “femenino”, con patrones de igualdad de respeto hacia las mujeres.

Un tercer eje del análisis tiene que ver con qué temas de género son tratados, y qué prioridad se les asigna, en los programas partidarios. En este sentido resulta relevante ver hasta qué punto las temáticas tratadas coinciden con las preocupaciones de las mujeres uruguayas que fueron recogidas en diversas instancias de consulta realizadas por las mujeres políticas o por organizaciones sociales de mujeres en la etapa pre-electoral. En este sentido, tomamos como referencia tanto la Agenda 2009: Una propuesta política de las mujeres organizadas, de la CNS Mujeres<sup>193</sup>, como los resultados de la Consulta Ciudadana “Mujer, tu voto tiene voz”, implementada por la BBF en 2008. En ambos casos, las demandas de las mujeres se centran en los siguientes ejes temáticos: trabajo e inclusión socio-económica; violencia hacia las mujeres; sistema de bienestar y políticas de cuidado; derechos sexuales y reproductivos; participación y representación política; educación y cambios culturales. ¿Hasta qué punto, entonces, tienen resonancia estas agendas en los programas de gobierno del FA y del PN?

Finalmente, aunque los partidos no tomen en cuenta las demandas de las mujeres uruguayas canalizadas hacia el sistema político por el movimiento de mujeres o por las propias mujeres políticas, existe un conjunto de compromisos asumidos por el Estado uruguayo que se supone merecerían ser considerados en los programas de gobierno. Por un lado, a nivel nacional la Ley de Promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, aprobada en 2007, constituye un marco normativo general que compromete al Estado a *“adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género”* (art. 2º). Este compromiso fue posteriormente traducido en líneas estratégicas, objetivos, y acciones concretas en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011 (PIODNA), donde se indican los organismos responsables de su implementación.

---

<sup>193</sup> Este documento, elaborado en un proceso colectivo con la participación de más de 70 organizaciones y redes de mujeres de todo el país, es concebido como una “plataforma política”, una herramienta para incidir en el debate político nacional (CNS Mujeres 2009: 11-12). Aunque las fórmulas presidenciales de todos los partidos fueron invitadas a la presentación pública de la Agenda 2009 a mediados de setiembre de 2009, sólo asistió la candidata a vicepresidenta de Asamblea Popular, lo que revela la poca legitimidad que todavía tiene el movimiento de mujeres ante el sistema político.

Este marco normativo nacional a su vez se apoya en una serie de convenciones y acuerdos internacionales suscritos por el Estado uruguayo. De éstos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), ratificada por el Parlamento del Uruguay en 1981, es la que más peso tiene, por ser vinculante, es decir, su cumplimiento es obligatorio<sup>194</sup>. En octubre 2008 el Comité de la CEDAW, que supervisa el cumplimiento de la Convención, emitió una larga serie de recomendaciones en respuesta al informe periódico presentado por Uruguay<sup>195</sup>, donde además *“recuerda la obligación del Estado parte de aplicar de manera sistemática y continua todas las disposiciones de la Convención y considera que las preocupaciones y recomendaciones que se señalan en las presentes observaciones finales requieren la atención prioritaria del Estado”* (CEDAW 2008: 2, párr. 8). Es relevante, entonces, examinar hasta qué punto los programas de gobierno expresan un reconocimiento y preocupación por cumplir con estos compromisos.

## El Programa del Partido Nacional y el género

En el Programa del Partido Nacional se encuentra una sola referencia que se aproxima a un reconocimiento de la relevancia política de las desigualdades de género, donde se propone *“Encarar las políticas sociales considerando esencial la dimensión [...] de género”* (PN 2009: 54). No obstante, este “encare” no se ve incorporado al resto de las propuestas en el área social. Al igual que en el programa del PN del 2004, las pocas propuestas que hay dirigidas a las mujeres se encuentran concentradas básicamente en un apartado titulado *“Desarrollar políticas de género centradas en la dignidad de la mujer”* que define tan sólo cuatro acciones. Es significativo, además, que este apartado constituye una parte de la sección “Políticas Sociales” en el capítulo “Desarrollo Social”, a diferencia de la “Familia” y la “Juventud”, que ocupan secciones propias en el mismo capítulo.

En el capítulo “Orientación general del próximo gobierno”, sección 6 “La inversión social” se incluyen a “las mujeres” entre *“los sectores que han sido limitados en sus oportunidades de desarrollo integral”* (PN 2009: 14), pero en ninguna parte del documento se realiza un diagnóstico de cómo ellas han sido “limitadas en sus oportunidades”, ni por ende, se identifica concretamente cuáles son los problemas a superar. No sorprende, entonces, la preponderancia de enunciados generales, aun en el apartado dedicado a las políticas de género, ni tampoco la falta de políticas que expresamente apunten a transformar las relaciones entre mujeres y hombres.

---

<sup>194</sup> Otros acuerdos internacionales relevantes son los firmados por Uruguay en las conferencias mundiales sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y Desarrollo (Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer (Beijing, 1995) y contra el Racismo y la Discriminación (Durban, 2001), los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (2000), y a nivel regional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) y el Consenso de Quito (2007).

<sup>195</sup> Es indicativo de la ligereza con la que los gobiernos uruguayos han asumido sus compromisos respecto a la CEDAW el hecho que el informe presentado por Uruguay en 2008 correspondía a los informes cuarto, quinto, sexto y séptimo combinados.

Hay algunos sectores de mujeres que merecen una mención específica, en particular las mujeres rurales y las madres adolescentes, lo que es congruente con lo que se señaló arriba sobre la jerarquización del clivaje urbano-rural y del rol de la familia (ver más sobre esto más adelante) en el programa de esta fuerza política. El programa también da cuenta del rol de las mujeres fuera del hogar en el trabajo remunerado; de hecho, dos de las propuestas del apartado sobre políticas de género tienen como objetivo apoyar la actividad económica de las mujeres:

*Promover el empleo femenino, favoreciendo la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo.*

*Ejecutar acciones positivas tendientes a evitar la discriminación de género a nivel educativo, laboral, sindical y profesional. (PN 2009: 53)*

No obstante, resulta difícil entender qué se quiere decir con “acciones positivas”, sobre todo por la inclusión aquí del ámbito educativo, un área donde el desempeño de las uruguayas supera al de los uruguayos en todos los indicadores.

En cambio, como se señaló más arriba, la familia aparece como objeto prioritario de las acciones a desarrollarse desde el Estado. Una primera observación importante es que las políticas se dirigen siempre a “la familia” y no a “las familias”, lo que invisibiliza los diversos arreglos familiares que hoy en día caracterizan la estructura básica de la sociedad uruguaya. Es más, en la sección “Seguridad Pública” se identifica la “*desestructuración familiar*” como una de las “*causas del delito*” (PN 2009: 73), lo que parece implicar que los nuevos modelos de familia de alguna manera son disfuncionales y una desviación de la norma.

La centralidad de la familia en el programa del PN se refleja en la propuesta de transformar el Ministerio de Desarrollo Social en el Ministerio de Desarrollo Social y de la Familia, con el objetivo de “*dar cumplimiento cabal al artículo 40 de la Constitución, que manda al Estado velar por su estabilidad moral y material para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad*” (PN 2009: 54). Pero, ¿de qué tipo de familia se está hablando, y cuál es el rol de la mujer en la misma? En este sentido es ilustrativa la siguiente cita, que abre la sección “Familia” del programa:

*Promover la estabilidad de la familia como ámbito imprescindible para la contención espiritual, económica y material de sus integrantes —especialmente las mujeres, los menores y los adultos mayores— a fin de asegurar el mantenimiento de los valores y principios que identifican a nuestra sociedad. (PN 2009: 53)*

Este planteo parecería implicar un modelo tradicional nuclear de familia en el cual el varón es la cabeza que debería proteger y proveer a sus integrantes; además se equipara a las mujeres a miembros dependientes o vulnerables —niños/as y adultos mayores—.

Asimismo, aunque en el programa del PN se propone “*fortalecer la institucionalidad de género*”, la órbita en la cual se inserta se circunscribiría a la familia, según la propuesta ya mencionada de red denominar al MIDES. Por extensión, se puede entender que se jerarquiza el rol de la mujer en ese ámbito y no, por ejemplo, en los ámbitos económico, laboral, productivo, cultural etc.

En suma, lo que se destaca en el programa es una fuerte concepción de la mujer como madre y una intención de reinscribirla en ese rol, explicitada en la cuarta propuesta del apartado sobre “políticas de género”: “*Promover el rol de la mujer como madre y primera educadora y trasmisora de valores*” (PN 2009: 53).

En ninguna parte del documento se hace mención de los compromisos asumidos a nivel internacional, ni del marco normativo nacional vigente. En cuanto a su alcance respecto a los temas de género abordados, algunos directamente están ausentes y el resto son tratados de forma muy superficial.

En lo que refiere a la representación política de las mujeres, el programa del PN para las elecciones de 2004 señalaba que la búsqueda de la equidad entre mujeres y hombres “*debiera comenzar por la vida política*” (Johnson 2005: 127). En cambio, en el programa de 2009 no sólo no se hace ninguna referencia a la exclusión femenina de los cargos políticos sino que, como vimos más arriba, cuando se considera la posibilidad de ejecutar acciones positivas tendientes a evitar la discriminación de género se alude a otros ámbitos pero no al político.

En una parte del programa se alude a la creación de un sistema para “*apoyar a las personas y las familias a fin de atender la nueva contingencia social, producto del cambio demográfico*” (PN 2009: 52), lo que parecería ser una referencia a un sistema de cuidados para adultos mayores, aunque no se explicita como tal. Mientras que puede verse como positivo el hecho que el trabajo no remunerado de cuidados sea contemplado como un área de intervención de las políticas sociales, el objetivo de “*estimular una vida autónoma en su medio habitual todo el tiempo que la persona desee y sea posible*” nos muestra que esta propuesta está pensada únicamente desde la perspectiva de las personas que necesitan cuidados. Así, no se visualizan las desigualdades de género que diversos estudios muestran que existen en la distribución del trabajo no remunerado de cuidados y en el uso de tiempo de mujeres y varones, siendo éstas las que siguen cargando con la mayor parte de la responsabilidad para tales tareas. Tanto desde la academia como desde el movimiento de mujeres se ha planteado en los últimos años el imperativo de que el sistema de bienestar se reforme para adecuarlo a las nuevas realidades sociodemográficas del país, y que se cree un sistema nacional de cuidados que en su diseño contemple no sólo las necesidades de las personas dependientes, sino también las de las personas que actualmente brindan los cuidados<sup>196</sup>.

---

196 Ver, por ejemplo, Aguirre (2009), Fassler (2009).

La salud sexual y reproductiva (no los derechos) aparece brevemente en la sección “Juventud”, sin mayor desarrollo (“*estimular la educación para la salud en todos los niveles de la enseñanza, incluyendo [...] el conocimiento de la sexualidad*”), y desde un enfoque que vincula la sexualidad a la maternidad:

*Ejecutar un programa único de asistencia integral de embarazos y maternidades adolescentes [...] cubriendo aspectos tales como el fortalecimiento del vínculo madre-hijo, la alimentación, el cuidado de la salud y la asistencia a la madre y su familia para realizar su proyecto de vida.* (PN 2009: 55).

En cuanto a la violencia de género, es interesante notar que el tema de la violencia doméstica es tratado en la sección sobre “Seguridad Pública”, lo que en principio hace que se construya como un problema que afecta a la sociedad toda, y no solamente como una problemática particular de las mujeres. Sin embargo, la propuesta en sí no va más allá de un enunciado muy general –“*intensificar la lucha contra la violencia doméstica*” (PN 2009: 73)–. Cabe recordar, también, el concepto unívoco y tradicionalista de la familia que permea el programa, y que no la visualiza, además de un lugar de “contención”, como un espacio de conflicto basado en relaciones desiguales de poder, que en su peor expresión dan lugar al fenómeno de la violencia doméstica.

En suma, el programa del PN transmite una ideología de género tradicionalista, con un énfasis en roles vinculados a las necesidades prácticas de las mujeres. Aunque en cierta manera algunas de las medidas propuestas implican un reconocimiento del valor de “lo femenino”, esto sólo sirve para reforzar la tradicional división sexual del trabajo y no se advierte una preocupación por generar dinámicas de redistribución que permitirían a las mujeres desarrollar sus proyectos de vida en condiciones de igualdad con los hombres.

## El Programa del Frente Amplio y el género

Las propuestas programáticas presentadas por el FA para las elecciones nacionales de 2004 se habían caracterizado por las escasas menciones a las desigualdades de género como aspecto relevante a abordar en el marco del modelo de desarrollo con justicia social que la izquierda proponía impulsar si llegaba al poder<sup>197</sup>. Es significativo el cambio que se nota en el programa del 2009.

En primer lugar, la equidad de género aparece como principio rector en distintas partes del programa, por ejemplo, en la delineación de la “*estrategia de desarrollo nacional*”, y sobre todo en el capítulo “Uruguay Social”. Aquí la “equidad de género” se incluye entre las orientaciones político-ideológicas y los ejes transversales que rigen las propuestas de políticas para “*la construcción de una sociedad más justa y solidaria*”. También hay una explicitación mayor que en el programa

---

197 Ver Johnson (2005:125-128)

del PN de por qué la equidad de género es relevante políticamente -“*implica el reconocimiento de la desigualdad de oportunidades para las mujeres y mayores dificultades para el acceso a los bienes materiales y culturales y a los servicios sociales públicos*” (FA 2008: 71)- y del sentido que tiene como principio rector: “*asegura[r] el goce y ejercicio en las condiciones de igualdad para hombres y mujeres de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales y culturales o en cualquier otra esfera de la vida pública*”.

Aunque la mayoría de las propuestas en materia de género aparecen en el capítulo “Uruguay Social”, también están presentes en “Uruguay Democrático” y “Uruguay Integrado”. Pero tal vez lo más significativo de cómo la temática está incorporada al programa son los elementos de un enfoque integral; así, por ejemplo, se vinculan las propuestas en materia de políticas de empleo con las políticas de cuidados familiares y esto a su vez con la participación política de las mujeres. En consecuencia, las mujeres aparecen como un sector social diverso; tienen múltiples identidades y desempeñan múltiples roles en diversos ámbitos, sin que se jerarquice uno por encima de los otros.

De la misma manera, el uso reiterado del plural al referirse a “las familias” refleja el reconocimiento de que la unidad básica de organización social no se estructura según un único modelo, por lo que resulta necesario tomar en cuenta en el diseño de las políticas “*las diferentes modalidades de arreglos familiares*” o “*las familias en sus más diversos arreglos*” (FA 2008: 73, 80). Por lo tanto, el compromiso asumido en el programa de que el Estado implemente medidas “*que fortalezcan a las familias en el ejercicio de sus funciones*” (FA 2008: 80) no conlleva implícita la promoción de determinado modelo de familia, ni de relaciones de género. No obstante, la afirmación que “*se deberá tener en cuenta [...] a los hogares pobres en tanto núcleos y no a sus integrantes tomados individualmente*” (FA 2008: 68-69) resulta problemática si consideramos que una de las principales críticas feministas dirigidas a los métodos tradicionales de medición de la pobreza y de planificación de políticas de desarrollo justamente señala que el tomar al hogar como unidad de análisis o de intervención encubre las desigualdades internas entre sus miembros.

Con respecto al alcance temático del programa del FA en materia de género, se encontraron propuestas en todas las áreas señaladas como prioritarias en las agendas de las mujeres políticas y de la sociedad civil organizada. No obstante, cabe señalar que no se identifica explícitamente al movimiento de mujeres como un interlocutor o contraparte relevante para las instancias de diálogo social y participación ciudadana que en el programa aparecen como un eje prioritario del proceso de elaboración y monitoreo de las políticas públicas. En cambio, sí son mencionados en distintas ocasiones los movimientos sindical y cooperativo, y las organizaciones o redes que trabajan en temas de infancia, niñez y adolescencia.

Un tema que aparece con particular fuerza en el programa es el de los cuidados de las personas dependientes: en el capítulo “Uruguay Social” se encuentran seis menciones específicas a los cuidados, vinculados con diferentes problemas identi-

ficados como prioritarios y con propuestas de políticas para esta área (la inserción y la permanencia en el mercado laboral; las políticas de población; la reforma del sistema de seguridad social; la participación política; la desocupación; y las drogas). En el tratamiento de este tema, se expresa un claro reconocimiento del “*papel estratégico*” que desempeñan las familias en la provisión de los cuidados y de la necesidad de generar servicios y programas en el sector público, pero también en el privado (mercado y comunidad), que cubran adecuadamente las necesidades de las familias en esta materia. Por otro lado, tres de las menciones específicas a los cuidados abordan el tema desde la perspectiva de las personas que brindan esos cuidados en el interior de las familias. Así se visualiza que el cumplimiento de esta función social tiene diferentes implicancias para los distintos integrantes de las familias, por ejemplo, en tanto limita sus posibilidades de inserción laboral o de participación en la vida política del país. Aunque en general no se especifica quiénes son los más perjudicados en este sentido, donde se desarrolla más el tema en el programa surge claramente que las mujeres son particularmente afectadas. La creación de “*un verdadero sistema integral de cuidados familiares*” busca impactar en las relaciones de género promoviendo la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el ámbito doméstico, generando así condiciones de igualdad para ambos en el mercado laboral y en política:

*Se requiere adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean las condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad.*  
(FA 2008: 73)

*Se propone fortalecer [...] la ampliación de los servicios de cuidados familiares, como acciones positivas hacia la disminución de los desocupados/as de larga duración como meta alcanzable en el próximo período.*  
(FA 2008: 78)

En el programa del FA, las mujeres se visualizan como uno de “*los grupos especialmente excluidos del mundo del trabajo*” y, como indica esta última cita, de “*los desocupados de larga duración*” (FA 2008: 78). En consecuencia se propone que la equidad de género sea uno de los criterios utilizados para definir qué sectores y grupos se priorizarán en las políticas activas de empleo.

La violencia doméstica también aparece en distintas partes del capítulo “Uruguay Social”, por ejemplo, como un tema a tomar en cuenta a la hora de rediseñar el Sistema de Protección Social, o como una prioridad para el INAU en la sección sobre los derechos de la niñez. Asimismo, en la sección sobre vivienda se considera prioritario “*el acceso a una solución habitacional para víctimas de violencia doméstica*” (FA 2008: 83). No obstante, el tema no se trata en la sección sobre seguridad ciudadana, a pesar del aumento sostenido en el número de denuncias por este motivo, lo que sugiere que todavía no ha perdido del todo su connotación de asunto propio de la esfera privada.

A diferencia del discurso de 2004 que reconocía la equidad de género como “uno de los ejes fundamentales de la democracia” pero asumía la carencia de su enfoque respecto de este punto, el programa del FA 2009 incluye como propuesta la *“paridad en la representación de mujeres y varones, con el criterio de alternancia, en cargos de decisión política”*. A pesar de esta afirmación, cabe recordar que este principio no fue aplicado a las listas electorales del FA que obtuvieron representación en las elecciones nacionales de octubre 2009. Por otro lado, se reconoce que la desigualdad en el acceso a cargos políticos de mujeres y varones no se debe únicamente al sistema político y por ende, que no es suficiente para solucionarlo las modificaciones en éste, sino que es necesario promover, como ya vimos, la corresponsabilidad para la vida familiar y laboral. Otro aspecto relevante en esta área es la propuesta que *“el mecanismo gubernamental para el adelanto de las mujeres deberá ser jerarquizado, fortaleciendo así la institucionalidad de Género”*. Lo que no se especifica es si se mantendrá su ubicación en la órbita del MIDES o si se le ubicará en el ámbito de la Presidencia (algo propuesto por las mujeres organizadas) desde donde podría asumir mejor su rol de organismo rector de las políticas públicas en general, y no sólo de las políticas sociales.

Los derechos sexuales y reproductivos, por su parte, aparecen como un eje central de las *“Políticas de Población con un enfoque multidimensional”* (FA 2008: 71). Además, el programa incluye la despenalización del aborto entre las medidas propuestas para garantizar el derecho a la salud integral. Sin embargo, cabe recordar que posteriormente esta propuesta fue omitida de la Plataforma Electoral del FA y sólo se incorporaba en el discurso de la fórmula presidencial a raíz de la presión ejercida por las organizaciones de mujeres (ver el capítulo 6).

Como se señaló más arriba, se identifica al sistema educativo como agente fundamental para generar los cambios culturales –incluyendo la promoción de la equidad de género– necesarios para alcanzar el *“nuevo proyecto de país, inclusivo y democrático, centrado en el desarrollo integral, el trabajo y el bienestar de todos y todas las uruguayas”* (FA 2008: 5). También se identifican a los medios de comunicación como reproductores y generadores de valores culturales, y se plantea la necesidad de *“incorporar la perspectiva de género en los contenidos de los medios de comunicación, utilizando un lenguaje inclusivo y que no reafirme los roles asignados por sexo”* (FA 2008: 113).

El enfoque y los contenidos de las diferentes medidas propuestas reflejan una intención de responder a los intereses estratégicos de género de las mujeres en tanto reconocen los múltiples roles e identidades de éstas y la persistencia de estructuras desiguales de poder y dinámicas de discriminación que hacen que las mujeres no tengan iguales oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida, e impiden el ejercicio efectivo de sus derechos como ciudadanas. Asimismo, las propuestas abarcan tanto medidas redistributivas (por ejemplo, la promoción de la corresponsabilidad) como políticas de reconocimiento (como los cambios culturales que se buscan generar a través del sistema educativo y los medios de comunicación).

Finalmente, el programa de gobierno del FA contiene referencias tanto al marco normativo nacional como al internacional. Así, el PIODNA es mencionado como una *“parte esencial [del] proceso de transformación democrática del Estado”*, y la propuesta de paridad en el acceso a cargos de poder se fundamenta con referencia al Consenso de Quito. Asimismo, en el capítulo Uruguay Integrado se compromete a dar cumplimiento a la CEDAW y a la Convención de Belém do Pará sobre violencia contra las mujeres.

## Reflexiones finales

En resumen, hay un tratamiento escueto de los temas de género en el programa del PN, caracterizado por enunciados generales y sin profundizar en el diagnóstico de las causas de las desigualdades de género, ni en la formulación de políticas de equidad. Además, de las pocas medidas propuestas algunas resultan confusas tanto en el plano conceptual como respecto a su aplicación práctica. De todas maneras, la jerarquización de la familia como objeto de las políticas públicas y el énfasis en el rol de las mujeres como madre revelan una ideología de género básicamente tradicionalista.

El programa del FA, en cambio, incorpora la equidad de género como principio rector, y ofrece un tratamiento más detallado de los temas de género desde un incipiente enfoque integral y transversal. Pero ¿esto refleja una verdadera asunción de parte de la fuerza de la izquierda de la importancia de representar los intereses y las perspectivas de las mujeres en su programa de gobierno? Esta pregunta adquiere particular significado dado que fue el FA que finalmente triunfó en el balotaje y volvió a asumir el gobierno nacional. Una primera duda respecto a la pregunta surge cuando se cotejan las propuestas programáticas con la práctica real del FA, de sus sectores y principales figuras políticas. Como ya se ha señalado en este y anteriores capítulos, el principio de la paridad en el acceso a cargos de poder no fue puesto en práctica en la elaboración de sus listas electorales; tampoco la despenalización del aborto fue incorporada espontáneamente en el discurso de su fórmula presidencial; y la propaganda electoral de la mayoría de los sectores del FA reflejaba más una preocupación por hacer lo políticamente correcto que un compromiso real con la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres.

Si aparentemente no existe en la izquierda una voluntad real de implementar acciones concretas que promuevan la equidad de género, cabe preguntar por qué y cómo estos elementos se incorporaron al programa. En una de las tertulias organizadas por Cotidiano Mujer para poner en debate los avances de la investigación, las participantes frenteamplistas explicaron que habían adoptado una estrategia para lograr la incorporación de los temas de género en el programa diferente a la que habían seguido en las elecciones anteriores. En 2004 las mujeres frentistas promotoras de la agenda de género elaboraron en un espacio propio un documento que terminó siendo una suerte de programa paralelo,

desvinculado del programa de gobierno de su fuerza política (ver Johnson 2005: 132-133). En 2008, para evitar que se repitiera esta marginación de los temas de género, las mujeres se distribuyeron para participar en todas las comisiones de elaboración programática. La efectividad de esta estrategia se comprueba en los contenidos analizados más arriba, y deja en evidencia que la presencia de mujeres sí hace una diferencia.

En suma, este caso confirma la hipótesis de que la representación descriptiva de las mujeres facilita la representación sustantiva de sus intereses. Sin embargo, cabe hacer dos observaciones respecto a esta afirmación. Primero, no eran mujeres cualquiera, sino activistas comprometidas con la promoción de la agenda de género. Y segundo, el lograr la inclusión de diversos compromisos en materia de equidad de género en el programa de gobierno del FA no garantiza que las promesas se cumplan bajo la nueva administración. Para lograr esto, hay otros factores que resultan, sin duda, determinantes, como la presencia de mujeres con conciencia de género en cargos ejecutivos estratégicos y la presión que se ejerce sobre el gobierno desde la sociedad civil organizada y el ámbito internacional.



### La representación política de las mujeres, el cierre del ciclo electoral y las perspectivas para el nuevo gobierno Elecciones 2009

El proceso electoral analizado en los capítulos anteriores se diferenció del de 2004 al ser marcado por la nueva disposición legal aprobada en la víspera de las elecciones internas, que incorporó a la ingeniería electoral un mecanismo para garantizar el acceso de las mujeres a las candidaturas electivas. No obstante, la restricción de su aplicación a las internas hizo que en materia de representación de género para los cargos de mayor jerarquía se reprodujeran las mismas tendencias que han caracterizado la composición de los máximos órganos representativos de la democracia uruguaya en el período postdictadura.

La implementación de la cuota en las elecciones internas mostró que, aun cuando determinadas características del sistema electoral uruguayo reducen el alcance de su impacto, es un mecanismo efectivo para aumentar la representación de las mujeres. De esta forma se generó un salto cuantitativo en la presencia femenina en las Convenciones Nacionales de los partidos grandes de entre 12 y 15 puntos porcentuales, con respecto a las dos elecciones anteriores en las que no hubo cuota. No obstante, esto no tuvo un efecto derrame sobre la ubicación de candidatas en las listas electorales que compitieron en las elecciones nacionales.

¿A qué se debió esto? Al igual que con la cuota, algunas de las reglas formales que regulan el sistema a nivel macro –los distritos electorales pequeños y la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples nóminas de candidatos/as que compiten entre sí– dificultan la elección de mujeres. Sin embargo, como ha quedado de manifiesto en esta investigación, las principales razones se encuentran en los procedimientos de selección de candidaturas utilizados por los sectores partidarios uruguayos, que pautan el funcionamiento del sistema a nivel micro. Salvo excepciones, el proceso de reclutamiento legislativo no está regido por reglas formales, sino que se resuelve según prácticas informales, acordadas y controladas por las cúpulas. Pese a que algunos sectores han adoptado un nuevo indicador para medir el mérito relativo de los candidatos/as que disputan lugares en sus listas –la votación que reciben en las elecciones internas–, su uso no está exento de problemas tanto conceptuales como prácticos.

En general, los procedimientos de selección siguen reproduciendo las pautas tradicionales de la designación “a dedo”, bajo el control de liderazgos masculinos y donde prevalecen criterios que responden a estrategias electorales pensadas únicamente en función de consideraciones político-partidarias. Bajo estas condiciones

resulta difícil que se realice el compromiso discursivo que líderes políticos de todo el espectro han manifestado respecto a la necesidad de promover una representación descriptiva de género más equilibrada. Esto representa un gran escollo para el ingreso a la política de cualquier grupo “desafiante” (entre ellos las mujeres) y es justamente lo que vuelve necesarias las cuotas: al generar sesgos en el proceso de selección de candidaturas las prácticas micro-institucionales impiden el acceso de mujeres, y las cuotas lo facilitan pues corrigen el sesgo que se produce por el funcionamiento “natural” del sistema. El caso excepcional del PS demuestra que las mejores condiciones para el acceso de las mujeres a lugares elegibles en las listas se presentan cuando existen reglas institucionalizadas que combinan un sistema de selección formal y descentralizado con una normativa que define la equidad de género como principio orientador del proceso de reclutamiento.

El análisis del proceso electoral 2009 en Uruguay dejó como enseñanza que sin la cuota las mujeres difícilmente acceden a candidaturas “seguras” y por ende el crecimiento de su presencia en cargos electivos se produce a tasas muy bajas. Como resultado de las elecciones nacionales de octubre la representación femenina parlamentaria registró un aumento de menos de cuatro puntos porcentuales. Aunque se alcanzó así el mayor número de legisladoras titulares electas en la época posdictadura (19 frente al máximo de 15 registrado en el 1999), esto no se tradujo en una mejora significativa de la posición de Uruguay en la clasificación regional.

Al mismo tiempo el desempeño del país en el ránking mundial empeoró, debido a que otros países avanzan a mayor ritmo. Cabe señalar, además, que como consecuencia de los resultados de las elecciones departamentales de mayo de 2010, el Parlamento perderá a dos diputadas quienes fueron electas intendentas y cuyos suplentes son ambos hombres. De esta forma, la tasa de presencia femenina en el Parlamento uruguayo bajará a un 13,1% y Uruguay descenderá dos posiciones en América Latina, quedando en el lugar 15 del total de 19 países.

El efecto excluyente de la no valoración del criterio de representatividad descriptiva en el armado de la mayoría de las listas electorales de peso es fortalecido por la menor cobertura mediática de que gozan las mujeres candidatas. Como consecuencia de la persistencia de estas tendencias, se reproduce nuevamente la homogeneidad en la composición social de los órganos electos.

No hay nada, entonces, que indique que la aplicación de la cuota por única vez en las elecciones nacionales del 2014 –como establece la ley– transformará la cultura política de las élites de tal manera que se eliminen los estereotipos de género que hacen que las mujeres no se consideren, al igual que los hombres, candidatas “naturales” a cargos electivos.

Por otro lado, cabe señalar que existe, de parte de algunos sectores políticos, un aparente reconocimiento de la necesidad de promover el liderazgo femenino como parte de la representación simbólica a la que el sector apela, hecho

que fue visible en la propaganda de su campaña electoral. Sin embargo, esto aparece más como un intento por recurrir a lo políticamente correcto que un reconocimiento real del aporte diferencial que hacen las mujeres a la política. La mayor visualización que tuvieron las candidatas en algunas piezas publicitarias no estaba asociada a propuestas que buscaran atender los múltiples problemas de exclusión y discriminación que afrontan las mujeres uruguayas.

Es decir, la promoción de una mayor representación femenina a nivel descriptivo no se vincula con una preocupación por representar sustantivamente a las mujeres, tomando en cuenta sus perspectivas e intereses. Aunque el análisis programático mostró que el FA incorporó los temas de género en su programa de gobierno de manera más detallada e integral que en las elecciones del 2004, resultaba que esto se debió a la agencia de las mujeres frentistas y no a la asunción de esta agenda como propia por parte de la fuerza política en su conjunto. Esto fue confirmado por la falta de incorporación de los temas de género en el discurso de la fórmula presidencial del FA durante la campaña. También demuestra que la mejor garantía de que los derechos e intereses de género de las mujeres sean defendidos es la presencia de mujeres con conciencia de género en los espacios de elaboración de políticas.

Teniendo en cuenta estas conclusiones generales sobre las elecciones de 2009, hay algunas reflexiones relevantes que merecen hacerse sobre los procesos posteriores de conformación del nuevo gobierno y de elección de las autoridades subnacionales en mayo 2010.

## Retroceso en el gabinete

En relación al nuevo gobierno del FA, el gabinete de Mujica retrocedió en materia de equidad de género en su composición respecto al primer gobierno frenteamplista. El nuevo Ejecutivo cuenta con sólo dos mujeres ministras (Graciela Muslera en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ana Vignoli en el MIDES) y dos subsecretarías (María Simón en Educación y Cultura<sup>198</sup> y Lilian Kechichián en Turismo y Deporte). Con esto Uruguay pasa de una tasa de mujeres ministras del 23,1% en el primer gabinete de Vázquez a un 15,4% en la actualidad.

¿Por qué se registró este retroceso? Por un lado, se debe mencionar la postura del primer mandatario y su sector de origen, difundida públicamente, que considera irrelevante el sexo de quienes ejercen cargos políticos. En este sentido, no se podía esperar la designación de un gabinete ministerial con una presencia

---

<sup>198</sup> Se da la peculiaridad de que Simón es "bajada de categoría", al ser nombrada subsecretaría luego de ejercer la titularidad de la cartera durante los últimos dos años del gobierno de Vázquez.

femenina como la alcanzada en el gobierno de Vázquez, ni mucho menos un Ejecutivo paritario como surge del Consenso de Quito promovido por los gobiernos de la región, incluido el de Uruguay, en el 2007.

Por otro lado, la forma en que Mujica designó su elenco ministerial respondió al *“reparto político por cuotas”*<sup>199</sup>, la práctica histórica de asignación de cargos utilizada por los partidos tradicionales y también reproducida por la izquierda, pero que en la conformación del primer gobierno frenteamplista no fue el único criterio utilizado por Vázquez. Según esta práctica, el criterio fundamental para designar los cargos es el peso electoral o parlamentario de los sectores partidarios de modo de representar las distintas corrientes al interior del partido de gobierno acorde al caudal de votos que obtuvieron en las elecciones. Aquí el equilibrio político interno prima sobre la noción de idoneidad técnica –aun cuando las personas “idóneas” sean seleccionadas entre las figuras del partido de manera de mantener la coherencia ideológica con la línea del gobierno–. Si bien el armado del gobierno de Vázquez tuvo en cuenta el equilibrio político entre los sectores del FA, este criterio se vio suavizado por su combinación con otros criterios, como la confianza personal y la idoneidad técnica. Como consecuencia, la composición del gabinete de Vázquez no representaba fielmente la votación obtenida por los sectores del FA en las elecciones de 2004. Parecería ser, entonces, que la combinación de criterios favorece una mayor presencia de mujeres, en tanto la priorización exclusiva de la dimensión político-ideológica de la representación, tal como rigió en la conformación del gabinete de Mujica, tiene el efecto opuesto.

El otro hecho relevante en este sentido a nivel del Poder Ejecutivo fue la discutida designación de la dirección del organismo rector en políticas de género, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del MIDES. Las controversias surgieron por el denominado públicamente “veto” del Presidente al nombre de Mariella Mazzotti como directora del Instituto. Ello motivó el apoyo de las mujeres del FA a su nombramiento, valorando su perfil técnico y su experiencia en cargos ejecutivos (presidió durante 10 años la Comisión de la Mujer de la Intendencia de Montevideo y durante la administración de Vázquez estuvo al frente de la Dirección de Desarrollo Ciudadano del MIDES). Para las mujeres políticas del FA (agrupadas en la Unidad Temática de los Derechos de las Ciudadanas) Mazzotti reunía las condiciones para dar continuidad y profundidad a la gestión del Inmujeres durante el primer gobierno de la izquierda. No obstante, y pese a que las frenteamplistas expusieron a Mujica sus razones de apoyo a Mazzotti, según versiones de prensa ésta fue rechazada para el cargo porque los *“cargos son negociaciones políticas y la resolución nada tiene que ver con el género”*<sup>200</sup>. De esto se desprende que el motivo principal de

<sup>199</sup> Oscar Bottinelli “Reparto político por cuotas”, columna en El Observador (24/01/2010), disponible en [www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10001.html](http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10001.html)

<sup>200</sup> Ver La Diaria (22/02/2010 y 23/02/2010).

la no designación de Mazzotti fue su pertenencia a la Vertiente Artiguista, que obtuvo una menguada votación en las elecciones nacionales y al que por ende no correspondía asignar el cargo. Si bien finalmente se llegó a una solución acordada entre Mujica y las mujeres frenteamplistas, con el nombramiento de Beatriz Ramírez, responsable del Departamento de Mujeres Afrodescendientes del Inmujeres en el primer gobierno del FA, el proceso de designación dejó un sabor agri dulce.

Además, plantea preguntas respecto a cómo las mujeres pueden elaborar estrategias de representación conjuntas que efectivamente logren romper las lógicas dominantes del sistema político uruguayo que resultan tan excluyentes para ellas. Y más particularmente, cómo se puede fortalecer la dinámica de articulación del llamado “triángulo de empoderamiento” –actoras feministas insertas en distintos ámbitos políticos y sociales– para alcanzar el doble objetivo de una representación descriptiva de género paritaria en todos los espacios de poder, y la representación sustantiva de las mujeres a través de la promoción de la agenda de género.

## Las elecciones departamentales. ¿Rompiendo el molde?

Una nota aparte merecen las elecciones departamentales del 9 de mayo 2010 donde hubo novedades importantes respecto a la representación de género. En estas elecciones se registró el mayor porcentaje de mujeres ocupando candidaturas a los ejecutivos departamentales (el 9,8% del total de candidaturas<sup>201</sup>) y fue la primera vez que mujeres ocupaban candidaturas competitivas o seguras. En otros aspectos la oferta electoral replicó tendencias ya conocidas. Así, los partidos menores (el PI y Asamblea Popular) registraron las tasas más altas de candidaturas femeninas (15,4% y 13,3% respectivamente) y de los partidos con *chances* reales de obtener Intendencias, el que presentó mayor porcentaje de candidaturas femeninas fue el FA (12,2%), seguido por el PC (7,5%) y el PN (6,5%).

Pero el acontecimiento más destacado fue que por primera vez fueron electas tres mujeres intendentas: Ana Olivera y Patricia Ayala por el Frente Amplio, en Montevideo y Artigas respectivamente, y Adriana Peña por el Partido Nacional en Lavalleja. Esto quiebra una tendencia histórica de ausencia de mujeres titulares en los Ejecutivos subnacionales, que era un déficit específico de la democracia uruguaya si lo comparamos con países de la región como Argentina, Brasil o Chile donde las mujeres ya han ingresado a cargos de este tipo. Las tres mujeres electas tienen antecedentes políticos destacados. Ayala y Peña fueron electas diputadas por sus respectivos departamentos en las pasadas elecciones nacio-

---

<sup>201</sup> En 2005 las candidaturas femeninas representaron el 7,5 (ver Pérez 2005).

nales<sup>202</sup> y Olivera había ocupado la subsecretaría del Ministerio de Desarrollo Social durante la primera administración frenteamplista. A su vez, las tres tienen largas trayectorias de militancia al interior de sus partidos y habían ocupado cargos en los gobiernos departamentales por los que fueron electas (Olivera al frente de la Dirección de Descentralización de la Intendencia de Montevideo; Peña como subsecretaria de la Intendencia de Lavalleja en el período 2000-2005; y Ayala como edila en la Junta Departamental de Artigas en el período 2005-2010).

A excepción de Olivera, que fue candidata única del FA en Montevideo, las otras dos competían con candidaturas masculinas al interior de sus partidos. No obstante, los sondeos de opinión pública las mostraban como favoritas durante la campaña electoral y de hecho sacaron amplio margen sobre sus competidores correligionarios: Peña obtuvo el 77,9% de los votos del PN frente al 22,1% de Oscar Ximenez, mientras que Ayala obtuvo el 66,9% de los votos del FA en Artigas frente al 33,1% de Silvio Ríos. Cabe también señalar que, a diferencia de Olivera, cuyo triunfo nunca fue puesto en duda debido al predominio del FA en la capital, Ayala afrontaba un desafío mayor, debido a que el PN fue el partido más votado en Artigas en las elecciones nacionales (el PN obtuvo un 40,9% de los votos frente al 36,9% del FA). De hecho, Ayala no fue la candidata más votada (obtuvo un 29,9% frente al 31,2% del candidato blanco Julio Silveira), pero la votación conjunta al FA (44,9%) superó los votos sumados de los candidatos blancos (39,8%).

Sin duda, el ejercicio por mujeres de la titularidad de tres intendencias (una de ellas la capital del país) otorgará visibilidad al liderazgo político femenino y contribuirá a la “normalización” de la actuación femenina en los máximos cargos representativos de la democracia uruguaya, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas veces las intendencias son “trampolines” para el acceso a otros cargos relevantes del sistema.

Pero más allá de los datos cuantitativos, lo distintivo del proceso de selección de la candidatura a la Intendencia de Montevideo fue, nuevamente, la ausencia de una discusión amplia sobre los criterios por los cuales una persona llega (o debería llegar) a ocupar un cargo de este tipo, y la primacía de consideraciones asociadas al equilibrio de fuerzas internas en la izquierda. Si bien la propaganda electoral de Olivera enfatizaba la novedad de una mujer a cargo de la intendencia (uno de sus eslóganes era “Una mujer al frente”), su candidatura no surgió de una evaluación que considerara que el hecho de ser mujer podría ser un criterio relevante o un diferencial político que merecía ser contemplado. Muy por el contrario, su candidatura surge como una solución de “cúpula”, consensuada entre los dos sectores mayoritarios del FA (el MPP y AU) para saldar una disputa interna del FA entre el candidato propuesto por los sectores mayoritarios (Carlos

---

202 En el caso de Peña fue reelecta.

Varela de AU) y el candidato propuesto por el PS (Daniel Martínez). Éste era apoyado, además, por las bases del FA y en su momento también por el Partido Comunista, y tenía el respaldo de la mayoría de la opinión pública montevideana frentista según los sondeos de opinión pública. No obstante, la compleja estructura de la coalición de izquierda y las mayorías extremadamente altas necesarias para proclamar candidaturas de este tipo hacían imposible zanjar la disputa entre Varela y Martínez, pues ninguno de los dos alcanzaba las mayorías requeridas en los estatutos del FA. Ante este empate, y luego de que se retirara la candidatura de Varela, surgió el nombre de Olivera como una candidata de “unidad”, con el apoyo ahora del Partido Comunista (sector al que ésta pertenece). Así, el hecho de que Olivera fuese mujer fue meramente accidental. Nuevamente, el único criterio que se contempló fue el de la puja entre los sectores partidarios y ello dejó afuera cualquier otra consideración que eventualmente puede llegar a ser relevante –y no excluyente con el criterio “político”– como el sexo de los candidatos/as, su edad, su idoneidad para el cargo en disputa, su popularidad entre el electorado, etc.

## El voto “protesta” en las elecciones de mayo 2010

### ¿Una oportunidad para repensar la representatividad del sistema político uruguayo?

Claramente la forma en la que se procesó la candidatura a la Intendencia de Montevideo repercutió sobre la votación que obtuvo el FA en el departamento. Con un 45,9% de los votos, su desempeño estuvo 10 puntos por debajo de la votación obtenida en Montevideo en las elecciones nacionales (56,2%) y 15 puntos por debajo de las adhesiones alcanzadas en la elección departamental anterior (60,9%). Pero la baja votación obtenida por el FA no se tradujo en un mayor respaldo electoral a los otros partidos sino que tuvo su correlato en los altos niveles de votos en blanco y anulados, que sumados alcanzaron un 11,6%, cuando históricamente estos votos no superan el 3%. Parece ser, entonces, un claro mensaje de rechazo por parte del electorado frenteamplista a la forma de proceder del FA en la selección de su candidata.

Pero esta expresión de malestar ciudadano no se limitó a Montevideo, ni tampoco al FA. Según Bottinelli, el “*voto refractario*” –que incluye abstenciones, votos en blanco y anulados– alcanzó un 11,3% del electorado en todo el país. Tanto el FA como el PC registró una votación 15 puntos porcentuales menor a la que obtuvieron en octubre y aunque el voto total al PN creció levemente respecto a octubre (2 puntos), registró una baja importante en los dos departamentos más grandes –Montevideo y Canelones–.

---

203 Oscar Bottinelli, “Los gritos del silencio”, columna en El Observador (30/05/2010), disponible en [www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10016.html](http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10016.html)

Se pueden identificar varios factores interrelacionados que contribuyeron a la incidencia atípicamente alta del voto “protesta” en las elecciones de mayo. En este ciclo se sumó a las elecciones departamentales una nueva instancia electoral: por primera vez, además de los ejecutivos y legislativos departamentales se eligieron los gobiernos municipales, órganos de tercer nivel, instituidos por la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, que fue aprobada por el Parlamento en setiembre de 2009 y modificada en febrero de 2010. La nueva norma creó en todo el país 89 municipios integrados por cinco miembros (un alcalde/sa y cuatro concejales/as) a ser electos por voto popular. Tanto la aprobación de la ley como su posterior reglamentación en la etapa pre-electoral inmediata fueron procesos marcados por fuertes disputas políticas y opiniones técnicas discrepantes, lo que generó en la ciudadanía una confusión generalizada respecto al cómo y por qué de esta nueva instancia electoral.

Además, en el caso particular del FA –el principal promotor de la ley–, la forma de definición de las candidaturas a las alcaldías en Montevideo otra vez generó rispideces. Según Lurnaga, *“la militancia de Montevideo se sintió [...] molesta por [...] los] candidatos únicos impuestos sin ningún tipo de consulta, no pudiendo elegir a los vecinos y vecinas que los representarían”*.<sup>204</sup> Ya que la descentralización ha sido una permanente bandera de lucha de la izquierda –primero desde la Intendencia de Montevideo y ahora desde el gobierno nacional–, valorada especialmente por fomentar la participación ciudadana y acercar el Estado a la gente, los procedimientos utilizados para definir sus candidaturas resultaron particularmente inadecuados en este sentido.

Las elecciones municipales también suman un factor más de desgaste a lo que todo el mundo –tanto expertos/as técnicos y académicos como los propios actores políticos– reconoce que es un ciclo electoral desproporcionadamente largo e intenso. Esta vez la campaña no-oficial empezó un año y medio antes de la celebración de las internas, por lo que cuando finalmente llegaron los comicios subnacionales, luego de un último período de doce meses de actividad electoral casi sin respiro, se había alcanzado el *“límite de la paciencia de la gente, de una gente que vive un momento de alto interés en la política, de mediana confianza en los partidos, de baja confianza en los actores políticos”*.<sup>205</sup> Y una parte importante de la ciudadanía expresó su desafección a través del voto “protesta”.

Ya desde antes de las elecciones subnacionales diversos actores políticos empezaron a plantear la necesidad de rediseñar el sistema electoral uruguayo, cuyo actual formato fue impulsado en la reforma de 1996 por la entonces mayoría blanqui-colorada. La celebración de tres ciclos de ese nuevo sistema dejan de

<sup>204</sup> María Elena Lurnaga, columna en Caras y Caretas, no. 453 (14/05/2010), p. 18.

<sup>205</sup> Oscar Bottinelli, “El muy largo ciclo electoral”, columna en El Observador (23/05/2010), [www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10015.html](http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10015.html)

manifiesto los efectos tanto previsibles como imprevistos del mismo y parece que existe un consenso entre la élite política respecto a que el balance es negativo. Más allá del gasto en tiempo, energías y dinero, desde la perspectiva de los partidos políticos uruguayos, tal vez la consecuencia más importante sea que *“el electorado sigue teniendo vínculos con su partido, pero no es incondicional”*; es decir, ya no pueden contar más con *“un voto cautivo [... es] un voto que hay que ganarlo”*<sup>206</sup>. En los años transcurridos desde la última reforma electoral no sólo se transformó el mapa político en cuanto a la correlación de fuerzas entre los principales partidos, sino que se modificó el comportamiento electoral de la ciudadanía uruguaya, y en ese proceso empieza a visualizarse un cuestionamiento hacia los parámetros tradicionales de la representación política.

Como señala Bottinelli, en cualquier debate sobre una eventual reforma del sistema electoral, *“debe primero discutirse objetivos, el qué se quiere [...u]na vez definidos los objetivos, recién en ese momento debe comenzar la discusión sobre la arquitectura y la ingeniería”*<sup>207</sup>.

La actual coyuntura, entonces, representa una potencial oportunidad para las mujeres políticas y feministas de la sociedad civil organizada de promover una discusión a fondo sobre la noción y función de la representación política que revalore otras dimensiones más allá de la político-ideológica. No obstante, las declaraciones públicas realizadas por los principales dirigentes partidarios y los puntos de discusión abordados en los primeros intercambios interpartidarios sobre el tema parecen indicar que se está comenzando por el final. Esto plantea un doble desafío para las mujeres: primero dar vuelta los términos del debate para luego insertar en el mismo una discusión conceptual que admita la relevancia política de las diferencias de género.

---

<sup>206</sup> Luis Eduardo González, entrevistado en La Democracia Digital (21/05/2010), disponible en [www.lademocracia.info/N69/E\\_gonzalez69.html](http://www.lademocracia.info/N69/E_gonzalez69.html)

<sup>207</sup> Oscar Bottinelli, “El colapso de la reforma de 1996”, columna en El Observador (02/05/2010), disponible en [www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10013.html](http://www.factum.edu.uy/estpol/anaobs/2010/ano10013.html)



# Bibliografía

- Aguirre, Rosario (ed.) (2009). *Las Bases Invisibles del Bienestar Social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: INE/UDELAR/UNIFEM/Inmujeres.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bottinelli, Oscar (2009). "Primeros apuntes al cierre del ciclo electoral". Análisis político para el programa "En Perspectiva" de Radio El Espectador (1/12/2009), disponible en: [www.espectador.com/1v4\\_contenido.php?id=168407&sts=1](http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=168407&sts=1)
- Buquet, Daniel (2009). "Selección de candidatos presidenciales y fraccionación partidaria en Uruguay (1942-2004)". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (eds.), *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Buquet, Daniel (2003). "Elecciones y sistema electoral". En Instituto de Ciencia Política, *El Uruguay del siglo XX: La política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Dador, Jennie y Beatriz Llanos (2007). *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las Elecciones Generales 2006*. Lima: IDEA Internacional/Transparencia/Ágora democrática.
- Fassler, Clara (coord.) (2009). *Mesa de diálogo: Hacia un sistema nacional integrado de cuidados*. Montevideo: Trilce/RGF/UNFPA.
- Franceschet, Susan (2005). *Women and politics in Chile*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Fraser, Nancy (1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Htun, Mala (2004). "Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups." *Perspectives on Politics*, vol. 2, no. 3 (setiembre).
- Inglehart, Ronald y Pippa Norris (2000). "The Developmental Theory of the Gender Gap: Women's and Men's Voting Behavior in Global Perspective". *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 4 (octubre), pp. 441-463.
- Inglehart, Ronald, Pippa Norris y Christian Welzel (2002). "Gender equality and democracy". *Comparative Sociology*, vol. 1, no. 3-4.
- Johnson, Niki (2008). "Las cuotas en Uruguay: una medida resistida". En Nélica Archenti y María Inés Tula (editoras) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Johnson, Niki (2006a). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Política (Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile)*, vol. 46.
- Johnson, Niki (2006b). "El lugar de la agenda de género en el primer año del gobierno frentista". En Gerardo Caetano y Daniel Buquet, *¿Y ahora? Primer ciclo de gobierno de izquierda en Uruguay, Informe de coyuntura, N° 6*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Ediciones de la Banda Oriental.

- Johnson, Niki (2005). La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género. Montevideo: CNS Mujeres/ICP.
- Johnson, Niki (2003). "La cuota: ¿Un mecanismo necesario y efectivo para incrementar la representación de mujeres en cargos políticos electivos? El caso uruguayo". En Nélide Archenti (comp.) (2003), Estrategias políticas de género: Reformas institucionales, identidad y acción colectiva. Buenos Aires: UBA, Memoria del Seminario, Instituto de Investigaciones Gino Germani, agosto.
- Johnson, Niki (2001). "¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994". Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 12.
- Johnson, Niki, Florencia Cabrera Berenguer y Noelia Maciel Benitez (2009). Los cuidados de la niñez: Un desafío para la transversalidad de género en el Estado uruguayo, 2005-2009. Montevideo: FESUR.
- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2007). "Avances en la incorporación de las reivindicaciones feministas en la agenda política". En Gerardo Caetano, Daniel Buquet y Ma. Ester Mancebo, La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006-2007, Informe de coyuntura, N° 7. Montevideo: Instituto de Ciencia Política/Ediciones de la Banda Oriental.
- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2009). Consulta Ciudadana. Mujer tu voto tiene voz. Informe de Investigación. Disponible en: [www.parlamento.gub.uy/parlamento/destacado\\_consultaciudadana\\_marzo09.html](http://www.parlamento.gub.uy/parlamento/destacado_consultaciudadana_marzo09.html)
- Krook, Mona Lena (2009). "Beyond supply and demand. A feminist-institutionalist theory of candidate selection". Political Research Quarterly, DOI: 10.1177/1065912909336275.
- Lawless, Jenifer y Richard Fox (2005). It takes a candidate. Why women don't run for office. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lovenduski, Joni y Pippa Norris (eds) (1993). Gender and party politics. Londres: Sage.
- Mansbridge. (2001). "The descriptive political representation of gender: An anti-essentialist argument". En Jytte Klausen y Charles S. Maier (eds.), Has liberalism failed women? Assuring equal representation and Europe and United States. Nueva York: Palgrave.
- Molyneux, Maxine (1998). "Analysing women's movements". Development and Change, vol. 29, no. 2.
- Molyneux, Maxine (1985). "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua". Feminist Studies, vol. 11, no. 2.
- Moreira Constanza. (2009). Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina. Montevideo: Trilce.
- Moreira, Constanza y Niki Johnson (2003). Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa. Montevideo: FESUR, Serie Análisis y Propuestas N°1.
- Niven, David (1998). "Party elites and women candidates: The shape of bias". Women and Politics, vol. 19, no. 2.
- Norris, Pippa (2006). "The Impact of the Electoral Reform on Women's Representation". Acta Política 2006. Palgrave-Macmillan.
- Norris, Pippa (2004). Electoral engineering: Voting rules and political behavior. Nueva York: Cambridge University Press.

- Norris, Pippa (1997). "Introduction: Theories of recruitment". En Pippa Norris (ed.), *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (1993). "Conclusions: Comparing legislative recruitment". En Joni Lovenduski y Pippa Norris (eds), *Gender and party politics*. Londres: Sage.
- Norris, Pippa y Joni Lovenduski (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, Verónica (2008). "Variables políticas y representación femenina: ¿influencias de qué tipo? Comentarios a partir del caso uruguayo". Colección no. 18-19.
- Pérez, Verónica (2006). "52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, no. 15.
- Pérez, Verónica (2005). "Algunos cambios pero no tantos: La presencia femenina en cargos ejecutivos en Uruguay". En Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/ Instituto de Ciencia Política.
- Phillips, Anne. (1995). *The Politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitkin, Hanna. (1967/1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*. Montevideo: PNUD.
- Ríos Tobar, Marcela (ed.) (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: IDEA Internacional/Flacso Chile/Catalonia.
- Sartori, Giovanni (2003). *Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serna, Miguel (2008). *La composición de la élite política uruguaya: circulación y reconversión en democracia*. Ponencia presentada al Cuarto Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, San José de Costa Rica, agosto 2008.
- Solari, Aldo E. (1988). *Uruguay: Partidos Políticos y Sistema Electoral*. Montevideo: El Libro Libre / FUCCYT.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2008). *Igualdad en la política: Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*. Ginebra: UIP.
- Unión Interparlamentaria (2000). *Politics: Women's insight*. Ginebra: UIP.
- Vargas, Virginia y Saskia Wieringa (1998). "The triangle of empowerment: Processes and actors in the making public policy for women". En Geertje Lycklam à Nijeholt, Virginia Vargas y Saskia Wieringa (eds.), *Women's Movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, Nueva York: Garland Publishing.
- Young, Iris Marion (1994/1996). "Vida política y diferencia de grupo: Una crítica del ideal de ciudadanía universal". En Carme Castells (comp.), *Perspectivas Feministas en Teoría Política*. Barcelona: Paidós.

## Otros recursos utilizados

### Documentos consultados

- “Agenda 2009: Una propuesta política de las mujeres organizadas”. Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (2009).
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1996).
- Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes, no. 3576 (24/03/2009).
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, tomo 452, nos. 213 (21/05/2008) y 214 (28/05/2008)
- Documento del 46º Congreso Ordinario “Salvador Allende” del PS, 22-23 noviembre 2008
- Encuesta sobre la opinión y percepción pública hacia las mujeres políticas en Uruguay. ICP/IDEA Internacional (2008).
- Estatutos del Partido Socialista. Aprobados por el 24º Congreso Extraordinario del PS, 5-6 de junio de 2003.
- “Libro rojo”. Documento sobre la estructura organizativa del MPP, aprobado en el 6º Congreso “Hacia la refundación nacional”, 26-28 de marzo de 2004.
- “Lineamientos estratégicos para un nuevo Uruguay”. Programa presentado por el precandidato Jorge Larrañaga, elaborado por la Fundación Wilson Ferreira Aldunate, diciembre de 2008.
- “Primeras 30 medidas de gobierno”. Documento presentado por el precandidato Danilo Astori para las elecciones internas.
- “Primer Plan Nacional de Igualdad de Derechos y Oportunidades, 2007-2011”. Inmujeres-MIDES.
- Programa de gobierno del Frente Amplio. Aprobado por el V Congreso Extraordinario Cro. Zelmar Michelini, 13-14 de diciembre de 2008.
- “Programa de Gobierno 2010-2015”. Programa presentado por el precandidato Luis Alberto Lacalle para las elecciones internas.
- “Propuestas para seguir construyendo un país de primera”. Plataforma electoral del Frente Amplio, setiembre 2009.
- “Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay”. Documento elaborado por Niki Johnson y Alejandra Moreni para el Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales (16 de setiembre de 2009).
- “Un país independiente, justo y próspero”. Programa de gobierno del Partido Nacional 2010-2015.
- “Uruguay, un país para todos. Lineamientos programáticos 2010-2015”. Documento elaborado por el MPP para el V Congreso Extraordinario del FA.

### Páginas webs consultadas

Alianza Nacional: <http://alianzanacional.com.uy>

Asamblea Uruguay: [www.2121.org.uy](http://www.2121.org.uy)

Corte Electoral: [www.corteelectoral.gub.uy](http://www.corteelectoral.gub.uy)

Cotidiano Mujer: [www.cotidianomujer.org.uy](http://www.cotidianomujer.org.uy)  
El País Digital: [www.elpais.com.uy](http://www.elpais.com.uy)  
Encuesta Mundial de Valores: [www.worldvaluessurvey.com](http://www.worldvaluessurvey.com)  
Frente Amplio: [www.frenteamplio.org.uy](http://www.frenteamplio.org.uy)  
Frente Líber Seregni: [www.frenteliberseregni.com](http://www.frenteliberseregni.com)  
Instituto Nacional de las Mujeres: [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)  
La Diaria online: [www.ladiaria.com.uy](http://www.ladiaria.com.uy)  
La República online: [www.larepublica.com.uy](http://www.larepublica.com.uy)  
Montevideo Portal: [www.montevideo.com.uy](http://www.montevideo.com.uy)  
Movimiento de Participación Popular: [www.mpp.org.uy](http://www.mpp.org.uy)  
Mujer y Salud en Uruguay: [www.hacelosvaler.org](http://www.hacelosvaler.org)  
Parlamenta: [www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/index.html](http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/index.html).  
Parlamento del Uruguay: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)  
Partido Colorado: [www.partidocolorado.com.uy](http://www.partidocolorado.com.uy)  
Partido Nacional: [www.partidonacional.com.uy](http://www.partidonacional.com.uy)  
Partido Socialista: [www.ps.org.uy](http://www.ps.org.uy)  
Poder Legislativo: [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)  
Portal 180.com: [www.180.com.uy](http://www.180.com.uy)  
Radio El Espectador: [www.espectador.com](http://www.espectador.com)  
Red Uruguaya de Autonomías: <http://despenalizaciondelaborto.wordpress.com>  
Una mirada feminista a la campaña electoral 2009: <http://mujeresyelecciones2009.wordpress.com>  
Unión Interparlamentaria: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)  
Vamos Uruguay: [www.vamosuruguay.com.uy](http://www.vamosuruguay.com.uy)

## **Entrevistas realizadas a dirigentes políticos/as**

### **Frente Amplio**

Daisy Tourné  
Daniela Payssé  
Enrique Pintado  
Helena Heinzen  
Ivonne Passada  
Margarita Percovich  
Mónica Xavier  
Wilfredo Giménez

### **Partido Nacional**

Beatriz Argimón  
Eber Da Rosa  
Gustavo Penadés  
Margarita Reyes  
Sandra Etcheverry

### **Partido Colorado**

Glenda Rondán  
Ope Pasquet (comunicación vía correo electrónico)  
Pedro Bordaberry (comunicación vía correo electrónico)

