

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 91
Montevideo, 2.ª serie, año 28, 2005-2
ISSN 0797-6062 Pp. 147-153

LA POLÍTICA DE LA AUSENCIA: LAS ELECCIONES URUGUAYAS (2004-2005), LAS MUJERES Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Niki Johnson. Montevideo, CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, 2005, 177 pp.

Nuevos aportes al debate sobre política y género

En junio de 2002 un grupo de diputadas pertenecientes al Partido Nacional, Frente Amplio y Nuevo Espacio presentaron un proyecto de ley que proponía la consagración de un sistema de cuotificación de un tercio de candidatas(os) del mismo sexo en las listas para las elecciones partidarias, nacionales y departamentales. Este sería el tercer proyecto de ley de cuotas presentado desde la vuelta a la democracia y, aunque no prosperó, fue la primera vez que el tema llegó a debatirse y a votarse en el Parlamento.

El resultado de la votación parlamentaria mostró una posición mayoritaria conforme al objetivo del proyecto pero opuesta a la medida concreta. Esto coincide con las preferencias de la opinión pública al respecto. Parece haber consenso en la necesidad de mayor participación femenina en los órganos electivos, pero no resulta claro que el medio más justo e idóneo para lograrlo sea la cuotificación. La discusión puso en evidencia, además, la necesidad de mayor información que permita tomar decisiones ponderadas.

Al respecto, este libro, que se ocupa de la presencia política femenina, constituye un aporte valioso. Su título alude a *La política de la presencia* de

Anne Phillips,¹ quien defiende que la ausencia de representación parlamentaria de los grupos excluidos constituye un indicador importante de problemas en el funcionamiento de los sistemas democráticos. Desde una perspectiva de género, *La política de la ausencia* analiza los resultados finales del proceso electoral uruguayo de 2004 y 2005, abordando preguntas tales como si existe una tendencia en el país para lograr una representación política más igualitaria de hombres y mujeres; dónde se encuentran los mayores avances y retrocesos en los niveles de representación femenina, y cuáles son los obstáculos para alcanzar una mayor representación femenina.

Las mujeres en números

En 1932 Uruguay fue el primer país de América Latina —y uno de los pioneros en el mundo— en reconocer a la mujer el derecho de elegir y de ser elegida. El derecho había sido previsto en la Constitución de 1919, tuvo su consagración jurídica en la ley de 1932 y en la Constitución de 1934, su primera aplicación práctica fue en las elecciones de 1938. Sesenta y dos años después, los resultados de las últimas elecciones muestran que el porcentaje de mujeres electas en el Parlamento

¹ Anne Phillips, *The politics of presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

representa menos de 11%, cuando constituyen 52% de la sociedad. ¿Qué significa ese dato?

Una primera respuesta podría ser que la población—incluidas ellas mismas—no quiere ser representada por mujeres. Si ese fuera el caso, en un régimen democrático que respeta la libertad de elección habría que considerar zanjada la cuestión, al menos en el nivel institucional. Sin embargo, saber si ese es el caso requiere una revisión de la oferta electoral.

La primera parte del libro ofrece una aproximación cualitativa a este interrogante. Para determinar la participación de las mujeres en la oferta electoral no debe observarse solamente la cantidad de mujeres que figuran en las listas, ya que hay una diferencia significativa entre la oferta electoral global—es decir, todos los lugares en todas las listas—y la oferta electoral real—es decir, esos lugares que tienen posibilidades reales de salir electos. Lo que interesa medir es la cantidad de candidatas en condiciones de ser electas y no en lugares que se pueden considerar *de relleno*.

Para medir la inserción de las mujeres en la oferta electoral y la representación femenina en cargos electivos, la investigación examina, por un lado, los lugares que ocupan las candidatas en las hojas de votación a las convenciones nacionales partidarias, al Parlamento y a las juntas departamentales y, por otro, la presencia de mujeres titulares en los órganos electivos. Se compara la ubicación de las candidaturas femeninas en partidos o listas de peso y partidos o listas menores, y se evalúa la incidencia de listas encabezadas por mujeres. A lo largo del análisis se cruza la variable sexo con partido-sector y departamento (o Montevideo-interior), señalando y ofreciendo explicaciones de los diferenciales de participación femenina en distintos partidos (o en dis-

tintos sectores dentro de un mismo partido) y en los diferentes departamentos del país. Se comparan además los resultados de las elecciones de 2004 con los del resto de las elecciones celebradas desde el retorno a la democracia, verificando la existencia de tendencias en la representación femenina en estos cargos a lo largo del tiempo.²

El resultado del análisis de las listas para las convenciones partidarias muestra que entre los primeros tres lugares de la lista la tasa promedio de candidaturas femeninas para todos los partidos no alcanza a 14%. Si se toma como universo de análisis los primeros diez lugares, esta medida presenta un aumento significativo, mayor a 24%. Como explica la autora, «en la medida en que se extiende el análisis a lugares que en muchas hojas no serían elegibles, las mujeres tienen un mayor acceso». En los tres indicadores de participación femenina en la oferta electoral—candidatas a los primeros tres lugares, candidatas en los primeros diez lugares y primer lugar promedio de aparición de una candidatura—son los partidos menores los que demuestran mejor desempeño, lo que avala la hipótesis de que la presencia de mujeres aumenta cuanto más lejos se halla de la posibilidad real de ser electa.

Si se considera la integración final de las convenciones nacionales partidarias de junio de 2004, y en comparación a las primeras internas celebradas en 1999, se registra un leve retroceso en el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM) y en el Partido Colorado (PC). El Partido Nacional (PN) muestra un modesto aumento en el número de convencionales mujeres, teniendo la tasa de representación femenina más baja en comparación a los otros dos. Para Johnson

² *La política de la ausencia*, o. cit. p. 27.

estos datos «desmienten la hipótesis, para estos órganos electivos, de que existe una evolución 'natural' hacia una mayor igualdad en la representación por sexo». O al menos, como señala más adelante, «el análisis de las elecciones internas de 2004 no ha arrojado evidencia de que se esté avanzando hacia una cultura más igualitaria en el sistema político uruguayo».³

En cuanto a las elecciones nacionales el panorama reafirma la tendencia de la integración de las convenciones:

No solo no existió un aumento en el porcentaje de mujeres electas al Parlamento sino que las elecciones nacionales de 2004 se caracterizaron por un retroceso en lo que se supone debe ser la natural evolución hacia la igualdad de representación entre mujeres y hombres.⁴

En el caso del Parlamento uruguayo, la magnitud de las circunscripciones y el grado de competencia legislativa (fraccionalización y peso relativo de los partidos y sectores que compiten en las elecciones) tienen un efecto decisivo en las posibilidades de las mujeres a ser electas.

En las elecciones municipales de mayo de 2005 el panorama fue levemente distinto. Existió una mayor oferta electoral femenina tanto en los cargos del Poder Ejecutivo departamental como en las listas para las juntas. En el primer caso se destaca que el PC presentó el mayor número de candidatas a intendenta, justo en el momento de mayor decaimiento electoral de su historia, registrado en las elecciones de octubre. Según Johnson,

Es posible entonces que la duplicación de las candidaturas femeninas coloradas entre el 2000 y el 2005 responda a las circunstancias político-electorales coyunturales y no a una mayor apertu-

ra hacia la participación de las mujeres en esa fuerza política.⁵

Sobre las candidatas a edilas se registra un aumento en el porcentaje de edilas titulares, «lo que está de acuerdo con la hipótesis de que las mujeres acceden con mayor facilidad a cargos de menor jerarquía, que además tienen, en este caso, la particularidad de no ser rentados».⁶ De cualquier modo, la representación femenina en las juntas electorales es el único indicador que muestra un crecimiento sostenido desde el retorno a la democracia.

Los resultados apuntan a que no hay suficientes mujeres en lugares elegibles como para saber si la ciudadanía prefiere que la representen hombres. Esto lleva a la autora a cuestionarse sobre las razones de esa subrepresentación en el nivel de la oferta electoral. Los estudios comparados de género refieren a tres factores que podrían explicarla: los socioeconómicos, los culturales y los político-institucionales. En el caso uruguayo, estudios anteriores⁷ han señalado que los dos últimos son los más relevantes, dado que el acceso de las mujeres a recursos que se consideran requisitos para desempeñarse en política, como la educación y la actividad económica, puede considerarse, en términos generales, bastante igualitario. En su primera parte, este libro analiza los factores de tipo institucionalista que podrían arrojar luz respecto a los bajos niveles de representación femenina. Concluye que:

ciertas características del sistema electoral uruguayo —en particular el reducido tamaño de muchas circunscripciones,

⁵ *Ibidem*, p. 68.

⁶ *Ibidem*, p. 71.

⁷ Cf. Moreira y Johnson, *Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa*, Montevideo, fesur, 2003, citado por Johnson en *La política...*, o. cit., p. 23.

³ *Ibidem*, p. 48.

⁴ *Ibidem*, p. 62.

los altos índices de fraccionalización y una alta competencia legislativa generada por el doble voto simultáneo— en muchos casos representan obstáculos para el acceso de más mujeres a cargos electivos.⁸

El efecto de la cuota

Dado que los resultados de las elecciones nacionales y departamentales muestran que las mujeres políticas uruguayas siguen teniendo dificultades para acceder a cargos electivos, Johnson se pregunta cuál habría sido el panorama si se hubiera aprobado el proyecto de ley de participación política. Realiza una simulación, suponiendo que los partidos políticos aplican la cuota al lugar mínimo exigido (el tercer lugar de cada tres) pero manteniendo las posiciones de aquellas candidatas que ocupaban lugares más altos.

El ejercicio muestra que de haber sido aplicada en las elecciones de 2004, el número de legisladoras hubiera aumentado en 10 (24 en total) llevando la tasa de mujeres parlamentarias a 18,5%. El aumento en números absolutos hubiera sido el mismo para ambas cámaras—cinco senadoras y cinco diputadas adicionales—, aunque claro, el impacto hubiera sido muy importante en el Senado. Debido a que sus integrantes son elegidos en circunscripción única nacional, la efectividad de la cuota estaría determinada básicamente por el grado de fraccionalización. En el caso de la Cámara de Representantes, la aplicación de la cuota no tendría un impacto significativo.

Aun aplicando en el Senado una cuota mínima de un tercio por sexo en las listas no se lograría que la proporción de senadoras electas llegara a un tercio. Sin embargo, hubiera resultado en un aumen-

to de 70 % sobre la tasa global actual de parlamentarias. El mismo ejercicio realizado sobre los resultados de las elecciones departamentales arroja un resultado global un poco menor. En números absolutos, de un total de 101 edilas titulares electas se hubiera aumentado a 146.

En suma, la simulación revela que la aplicación de la cuota no tendría un impacto cuantitativo dramático en la conformación de los órganos electos (temor que manifiestan los detractores de la medida), sino más bien un efecto cualitativo. La autora señala que cualquier aumento en el porcentaje de mujeres electas contribuye a la consolidación de una *masa crítica* que ayuda a convertirlas en actoras políticas *normales* y no *anómalas* y, a su vez, puede conllevar una renovación de la agenda y prácticas políticas.

Al aprobar la cuota los partidos estarían dando una señal tanto a la opinión pública como a sus propias militantes mujeres del reconocimiento de que las desigualdades de género presentes en el sistema y la cultura políticos impiden que ellas participen en condiciones de igualdad; también estarían asumiendo su responsabilidad por cambiar esta situación.⁹

Los resultados de las elecciones de 2004 colocan a Uruguay en el lugar 81 de los 186 países incluidos en la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de Unión Interparlamentaria (UIP). Es un retroceso significativo respecto a las elecciones de 1999 con las que Uruguay ocupaba el lugar 66 de 182 países. Con respecto a la región, el porcentaje de mujeres en el Parlamento uruguayo (10,8 %) está muy por debajo del promedio para las Américas (18,9%) y ubican al país en el lugar 13 de la lista de 19 países latinoamericanos.¹⁰

⁸ *Ibidem*, p. 94.

⁹ *Ibidem*, p. 93.

¹⁰ *Ibidem*, p. 95.

Para Johnson, gran parte de la responsabilidad por la ausencia de un avance en el nivel de representación femenina en Uruguay en estas últimas elecciones recae sobre los propios partidos políticos: «La simulación de la cuota demuestra que, en efecto, los partidos políticos podrían contribuir a cambiar el rostro de la política simplemente colocando a más mujeres en lugares más altos de sus listas».¹¹

El abordaje cualitativo

La segunda parte del libro intenta identificar algunos de los factores que incidieron en la escasa presencia femenina en las elecciones, yendo más allá de los números. Se centra en los discursos y la agenda de los principales involucrados en la campaña electoral: las candidatas, los partidos políticos y los medios de comunicación.

En el capítulo 6 se analiza la participación de las mujeres a partir de las experiencias de las propias candidatas (el universo abarcó a la única precandidata presidencial y a cinco de las diez candidatas a intendenta), recogidas mediante la aplicación de entrevistas a profundidad. El análisis muestra que estas mujeres «todavía se ven obligadas a manejarse en espacios y con códigos fuertemente masculinos». Indica además que requieren de una mayor capacidad de negociación de la que es exigida a los políticos masculinos para alcanzar una incidencia interna.

El capítulo 7 examina los programas de los partidos principales tomando en cuenta la presencia de un discurso específico que reconozca la relevancia política de las desigualdades de género. La autora indaga sobre qué ideología de género transmiten los actores partidarios a través

de sus programas, es decir, sobre el conjunto de valores, actitudes y normas respecto a los roles y relaciones de género, a los modelos de familia que pregonan y promueven a través de las políticas públicas, distinguiendo entre aquellas concepciones basadas en un modelo tradicional de la división sexual del trabajo y las que promueven la equidad de género en una propuesta transformadora del sistema sexo-género tradicional. Se busca averiguar, además, si aparecen como objeto de políticas públicas temas específicos de género o de las mujeres, qué rol se les asigna como destinatarias de las políticas públicas (beneficiarias pasivas o sujetos activos), y el grado de elaboración y el alcance de las propuestas.

Un segundo eje del análisis es la conceptualización de la democracia, la representación y la ciudadanía que se plasma en los programas partidarios y cómo se concibe la relación Estado-sociedad civil:

Si las mujeres están generalmente ausentes de los cargos políticos y si tampoco está incorporada una perspectiva de género en los programas, ¿qué posibilidades ofrecen los partidos para que estas actrices de la sociedad civil tengan una incidencia en la agenda y la gestión políticas?¹²

El análisis muestra que ninguno de los tres partidos asume la transversalización de la perspectiva de género en sus bases programáticas. El tema de la igualdad política y de la subrepresentación de las mujeres en los cargos de poder político no es señalado en ningún caso como un déficit que reclame una solución urgente. Aunque el programa del PN reconoce la diferencia de género como una tema socialmente relevante y subraya el valor de

¹¹ *Ibidem*, p. 94.

¹² *Ibidem*, p. 124.

las cuotas como instrumento para lograr la equidad en el ámbito legislativo, las diferencias de género no aparecen en sus propuestas programáticas. Además, señala Johnson, es difícil conciliar esta intención con el hecho de que el sector mayoritario del PN (Alianza Nacional) fue uno de los sectores con menos mujeres electas al Parlamento.

Parece haber una aceptación de la tradicional división sexual del trabajo y se apunta más a su preservación que a un cambio cultural profundo. La equidad de género en algunos casos aparece como un medio para lograr otros fines, más que como un fin en sí mismo. Y en otros, las referencias a las mujeres las ubican como objetos pasivos de políticas públicas y no como protagonistas activas de estas. Por otra parte, aunque los programas dan cuenta de una amplia gama de temas de género en los que el Estado debería intervenir, la mayoría de las propuestas son muy generales y no proponen medidas concretas.

Por último, el análisis del papel de los medios de comunicación en la campaña electoral revela que los temas relativos a la igualdad de género en las propuestas programáticas de los partidos no constituyeron un eje temático desde el cual los partidos buscaran posicionarse, ni que lo consideraran redituable electoralmente. Desde el punto de vista exclusivo de la imagen no se consideró relevante explotar una composición más o menos equilibrada de los equipos políticos: «La política tuvo cara masculina y en este sentido la campaña mediática no ayudó a atenuar la habitual concepción de la actuación femenina en política como un fenómeno anómalo».¹³

La representación y la presencia

A la vista de los importantes avances en la condición socioeconómica de las mujeres uruguayas durante los últimos cuarenta años —las estadísticas muestran que alcanzan niveles educativos mayores a los hombres y casi los mismos niveles de participación en el mercado laboral— resulta llamativa su escasa presencia en el ámbito político. La pregunta que se hace Johnson, siguiendo la línea de pensamiento de Phillips, es si esto constituye un problema para la democracia en Uruguay.

La respuesta depende directamente del concepto de representación que se tenga. Como señala la autora, en sentido estricto, los representantes sólo *representan* al electorado en aquellos temas que se plantea explícitamente en la campaña electoral.

En todo lo demás, las y los representantes tienen que recurrir a su propio juicio o sus propios prejuicios [...] la ciudadanía tiene que recurrir a alguna noción más general de la manera en que se les está representando. A falta de ese espectro político más inocente que le permitiría predecir cómo sus representantes se posicionarán sobre el aborto, extrapolando de su posicionamiento sobre la defensa nuclear, [la ciudadanía] se ve obligada a buscar otros aspectos de las o los candidatas(os) que podrían servirle de protección complementaria. Y entonces el hecho de que las personas que se postulan sean hombres o mujeres, negras o blancas, migrantes recientes o de largo tiempo, puede volverse de suma importancia.¹⁴

Johnson explica que habida cuenta la falta de plataformas electorales más ex-

¹³ *Ibidem*, p. 152.

¹⁴ Anne Phillips, citada en Niki Johnson, p. 169.

plícitas o mecanismos más permanentes que rindan cuenta ante la opinión pública, es crucial para los votantes elegir a alguien en quien confíen va a actuar como lo harían ellos mismos. «En sociedades cruzadas por relaciones de dominación y subordinación, esa ‘confianza comunicativa’ existe en mayor grado entre personas que provienen del mismo grupo social». ¹⁵ Eso hace, según la autora, que la política de la presencia sea relevante para el logro de una democracia realmente participativa.

Si se acepta esta perspectiva, habría que preguntarse si los mecanismos democráticos existentes garantizan o promueven esa participación efectiva. La autora concluye que

el análisis de la participación de candidatas en la oferta a las tres instancias electorales de 2004-2005 no identificó ninguna indicación de que los partidos políticos consideren necesario cambiar sus prácticas de reclutamiento legislativo para subsanar la situación de desigualdad que el proyecto de ley de cuotas pretendía corregir. Por otro lado, parece poco probable que la elite política uruguaya considere una reforma más a fondo del sistema electoral para eliminar aquellos rasgos [...] que aquí se han señalado como obstáculos para el ingreso de más mujeres. No solo porque [...] está convencida de que el sistema es representativo, sino porque tampoco da señales de una voluntad de corregir otros aspectos del proceso electoral —como el financiamiento o el sistema de selección de candidaturas— que por falta de transparencia y formalidad favorecen la reproducción de prácticas excluyentes o discriminatorias. ¹⁶

Tal como están las cosas, para Johnson, la posibilidad de mejorar la participación política femenina depende de una transformación del concepto de ciudadanía «hacia un modelo [más] activo y a la promoción de mecanismos de democracia deliberativa», por lo que ve como *un rayo de esperanza* el discurso favorable de los distintos actores del sistema político uruguayo hacia ese modelo. Descrita así, y con la salvedad añadida de que

hasta que la elite política masculina acepte que el género constituye un clivaje social políticamente relevante es muy posible que las nuevas modalidades de participación política propuestas simplemente reproduzcan y fortalezcan las mismas prácticas excluyentes, la perspectiva parece escasamente alentadora.

En efecto, la visión de Johnson de la evolución de la participación femenina en Uruguay es pesimista. Interpreta el retroceso registrado en la última elección como un indicio del estancamiento de esa participación, cuando todas las elecciones desde la salida de la dictadura han ido en la dirección de un incremento.

Si se considera que los resultados de una sola elección no constituyen una base suficiente para identificar una tendencia hacia una mayor o menor participación, esta evaluación es injustificada. En cambio, la detección de los obstáculos institucionales al acceso femenino a los cargos electivos constituye un aporte sustantivo a una discusión a la que le queda mucho por avanzar en el terreno del debate público.

Raquel Guinovart

¹⁵ *Ibidem*, p. 169.

¹⁶ *Ibidem*, p. 170.