

# ¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994\*

NIKI JOHNSON\*\*

## 1. Introducción

La historia de Uruguay presenta ejemplos importantes de movilización femenina e inserción de la temática de género en la agenda política. Durante la primera mitad del siglo veinte, mujeres de distintas clases sociales se organizaron para exigir la igualdad política y civil, una demanda que a su vez fue promovida en los ámbitos estatal y legislativo, especialmente por el sector batllista del Partido Colorado y por el Partido Socialista (Johnson 2000: capítulo 2; Lavrin 1995; Rodríguez Villamil y Sapriza 1984; Vanger 1963, 1980). Más tarde, otros grupos de mujeres se destacaron por el papel que desempeñaron en la oposición al régimen de facto (1973-1985). Su posterior organización en torno a sus intereses de género dio lugar a la inclu-

sión de un Grupo de Trabajo sobre la Condición de la Mujer en la Concertación Nacional Programática a la salida de la dictadura (Johnson 2000: capítulo 3; Prates y Rodríguez Villamil 1985; Tornaría 1990). Por otro lado, la conceptualización tradicional de la ciudadanía y del papel del estado en el Uruguay –la primera con elementos participativos y la segunda con un fuerte componente intervencionista y asistencialista– parecería admitir una mayor apertura de la política institucional a la participación femenina y a las políticas de género.<sup>1</sup> A pesar de estas instancias históricas y las potencialmente favorables bases teóricas que sustentan el sistema demo-

\* Este artículo constituye una versión revisada del Capítulo 5 de mi tesis de doctorado (Johnson 2000). Agradezco a Raquel Guinovart su revisión y corrección de mi español.

\*\* Doctora en Ciencia Política de Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres. Investigadora del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

1 El carácter más participativo de la ciudadanía uruguaya en comparación con la de una democracia estrictamente liberal se manifiesta, por ejemplo, en la obligatoriedad del voto (desde 1934) y en los mecanismos plebiscitarios consagrados en la Constitución (artículos 79, 304, 305, 331a y b). Ésta también especifica el deber del estado de proteger a sectores vulnerables (por ejemplo, la niñez, artículos 40-43) y de cubrir las necesidades básicas de toda la población (por ejemplo, salud, artículo 44; vivienda, artículo 45). Sobre el desarrollo del carácter asistencialista del estado uruguayo, véanse Filgueira (1995), Pendle (1952).

crático uruguayo, desde 1942 (fecha en que las primeras mujeres fueron electas al parlamento) hasta 1971 la tasa de representación femenina no superó el 3,1 por ciento, y en el período post-dictadura les sigue siendo dificultoso abrirse un espacio en la política formal.

El presente artículo enfoca el tema específico del acceso de mujeres a cargos electivos entre 1984 y 1994, analizando el correspondiente peso de los factores que obstaculizan o promueven la representación igualitaria por sexo.<sup>2</sup> En la primera sección se delimitan los enfoques y las conclusiones de los estudios tradicionales sobre el comportamiento político de la mujer, y las críticas feministas a éstos; a continuación se esbozan las distintas acepciones posibles del concepto de la representación, y las implicancias

de éstas para la discusión de las desigualdades de género en la participación política. Las tres secciones posteriores evalúan el impacto respectivo de variables culturales, socioeconómicas e institucionales sobre el ingreso de la mujer a la política en el caso Uruguay, tanto en términos generales como en relación con las trayectorias personales de mujeres representantes nacionales. Esta discusión abarca un análisis de los sistemas electoral y partidario y de los procedimientos de promoción y selección de candidatos. Finalmente, se resumen las conclusiones principales de los argumentos presentados y se indican posibles líneas de investigación futura, que contribuyan a la producción de conocimientos en esta área.

## 2. Participación y representación política de la mujer: enfoques analíticos y debates teóricos

A diferencia de la tradición comunitaria, bajo el modelo democrático liberal el ejercicio de la ciudadanía no requiere la actividad social ni el servicio al bien común.<sup>3</sup> Tampoco exige la participación en el debate político y los asuntos públicos, como sí lo impone la concepción cívico-republicana de la ciudadanía. Entonces, si no es un deber sino un derecho, ¿por qué nos tiene que preocupar el hecho de que las mujeres estén claramente subrepresentadas no solamente en Uruguay, sino en mayor o menor medida, en todas las democracias liberales del mundo?

La ciencia política tradicionalmente recurrió a uno de dos enfoques al tratar el tema de la actividad política de la mujer. Por un lado, muchos investigadores, inclusive de la escuela

2 El artículo se basa en material relevado en 1996-7, que incluye datos electorales, artículos de prensa, encuestas de opinión e índices socioeconómicos existentes, y entrevistas semi-estructuradas, individuales y grupales, realizadas personalmente con mujeres políticas partidarias, parlamentarias e integrantes del Poder Ejecutivo. El análisis se limita al período indicado porque éste muestra importantes diferencias de contexto con la época pre-dictatorial, fundamentalmente: en el ámbito internacional, la promoción de la temática de la mujer, a través de la Década de la Mujer (1976-85) y las Conferencias Mundiales (México 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Beijing 1995) organizadas por Naciones Unidas; a nivel nacional, el surgimiento de un movimiento heterogéneo de mujeres, el afianzamiento de una nueva fuerza política —el Frente Amplio— y evidentemente la experiencia de doce años de dictadura militar. La tesis en su totalidad (Johnson 2000) abarca un análisis más amplio, históricamente contextualizado, de las variables que influyen tanto en el acceso de las mujeres a cargos de poder y a ámbitos de toma de decisiones, como en la representación de sus intereses en la agenda política en el Uruguay. Por lo tanto, traza el desarrollo de la política de género en el país desde sus inicios a principios del siglo veinte y examina la interacción entre factores estructurales e institucionales, discursivos e ideológicos, y de incidencia de agentes individuales y colectivos, en distintas esferas de acción política: sociedad civil, parlamento, estado y partidos políticos.

3 No obstante los rasgos más participativos del sistema político uruguayo señalados arriba, aquí se considera que es esencialmente de corte liberal democrático.

conductista que se desarrolló en los años cincuenta, simplemente trataban el género como una variable contextual, en vez de un indicador clave de diferencia social (Lovenduski 1981:83-97).<sup>4</sup> Por otro lado, un segundo grupo de estudios, sí dedicados a examinar el peso específico de la variable género, atribuía las discrepancias entre el comportamiento masculino y femenino a "la herencia biológica de los seres humanos, o a las necesidades funcionales de los sistemas sociales" (Epstein 1981:3; cf. Chowdhury y Nelson 1994:15).<sup>5</sup> Se citaba el hecho de que las mujeres "eligieran" criar a sus hijos y cuidar la casa como explicativo de su falta de interés o capacidad para la política, mientras que se consideraba que los hombres tenían una aptitud "innata" para la misma. Concluían que las mujeres participan menos y son más conservadoras que los hombres, que su orientación ideológica se basa en un entendimiento poco sofisticado de los asuntos públicos y que sus preocupaciones y demandas "reflejan un compromiso moral o familiar, en vez de una postura auténticamente política" (Siltanen y Stanworth 1984:186).<sup>6</sup> Aun los que hallaban una diferenciación menor entre la conducta de mujeres y hombres, como Almond y Verba (1963), evaluaban esas disimilitudes según un modelo que privilegiaba como norma lo masculino: "si las mujeres no participaban en el mismo grado y de la misma forma que los hombres, esto se consideraba como prueba de deficiencias propias de las mujeres y no de un sesgo sexista en la definición de lo político, o de que siguieran existiendo obstáculos materiales a la plena participación de las mujeres como grupo social" (Jones 1988:21).

Las críticas feministas a estas investigaciones tradicionales han señalado los sesgos de género fundamentales en las bases teóricas y estrategias metodológicas de su análisis. En la tradición liberal la política está pensada como una esfera de actuación pública, cuyos actores son concebidos como individuos abstractos —sin sexo, y como tal sin género— aislados de un entorno concreto, familiar o social, e impulsados por el interés propio o pertenecientes a un grupo organizado de interés. Esta conceptualización de la subjetividad política de por sí excluye a las mujeres, que son concebidas como seres claramente encarnados por su rol en la reproducción biológica e insertos en la esfera de lo privado, es decir de lo doméstico,<sup>7</sup> a raíz de su responsabilidad primordial, culturalmente asignada, por la reproducción social.

Paralelamente, las demandas, necesidades y preocupaciones que se relacionan con este ámbito doméstico—los llamados "temas de mujeres"—quedan excluidas de la agenda pública, por ser consideradas asuntos "privados". En la práctica, esta triple dicotomía —hombre-público-político contra mujer-privado-personal— ha llevado a que las disparidades entre la práctica política de hombres y mujeres hayan sido anali-

4 Una notable excepción es la obra de Duverger (1955).

5 Esta y toda cita siguiente de fuente inglesa han sido traducidas al español por la autora.

6 Véanse los resúmenes y críticas a los enfoques tradicionales en Lovenduski (1981), Randall (1987: 69-82) y Siltanen y Stanworth (1984: 186-94).

7 Cabe señalar que la división entre lo público y lo privado, y entre lo político y lo personal no es ni tan clara ni tan polar como estas dicotomías parecen indicar. En la tradición liberal lo político-público relacionado con el estado y el mundo institucional de la política se distingue del campo privado de la sociedad civil; ésta, a su vez, se plantea como una esfera pública en contraposición al mundo privado y personal del individuo. Estas tres esferas de acción pública o privada son igualmente valoradas; la esfera que sí queda sistemáticamente excluida en el modelo liberal —y por lo tanto, queda descontada como ámbito político— es la doméstica o familiar, a la que paralelamente se ve relegada la mujer. Véanse las discusiones de las implicaciones políticas diferenciadas por género de estas divisiones en Elshtain (1981), Kymlicka (1990: 250), Pateman (1989: 118-140), Phillips (1991:92-118), Siltanen y Stanworth (1984:194-208), Squires (1999:24-32).

zadas en base al falso supuesto de que "el lazo con el mundo 'privado' y las relaciones dentro de éste determinan la participación 'pública' de las mujeres y solamente de ellas" (Siltanen y Stanworth 1984:189). Además, el enfoque convencional generalmente parte de la suposición de que el entorno político —instituciones, estructuras, procedimientos— es neutro en términos de género; por lo tanto "las distintas pautas de acceso o de compromiso de mujeres y hombres aparecen como una propiedad del grupo social" (ibídem 1984:190). Estas conclusiones han sido refutadas por investigaciones que muestran que la política formal es de hecho menos receptiva a las mujeres y sus intereses que a los hombres; es decir, es muy posible que el acceso desigual de las mujeres a los espacios de poder resulte de la existencia de barreras estructurales o ideológicas, y que no se deba simplemente a una ambivalencia exclusivamente femenina. La epistemología feminista también rechaza el uso frecuente de procedimientos analíticos que exageran las diferencias de género. Los politólogos han tendido a atribuir características a hombres y mujeres como si fueran grupos sociales homogéneos, ignorando otras variables significativas (como edad, clase, raza, lugar de residencia, actividad económica, nivel educativo, sexualidad, situación familiar, etcétera).

Dadas las limitaciones epistemológicas y metodológicas de los enfoques tradicionales, teóricas feministas han razonado que estos modelos analíticos son inadecuados para entender las modalidades femeninas de actividad política. Ellas plantean la necesidad no solamente de advertir el sesgo presente en muchas investigaciones, sino de reconceptualizar la política y sus categorías de análisis desde una perspectiva de género. Tal perspectiva supone, en primer lugar, ampliar el concepto de la política para incluir formas de organización y actuación en torno a necesidades y reivindicaciones colectivas que no necesariamente tienen cabida en los espacios

públicos formales.<sup>8</sup> Esto, a su vez, permite la elaboración de nuevas hipótesis para explicar las disparidades entre el comportamiento político de mujeres y hombres; por ejemplo, es posible que una baja tasa de participación femenina en prácticas tradicionales no sea un indicio de una apatía innata, sino más bien una forma de censurar la falta de respuestas provenientes del ámbito estatal a las necesidades y demandas de las mujeres. En segundo lugar, el planteo feminista propone integrar al análisis politológico las relaciones mutuas de influencia e interlocución entre el mundo público de la política y el mundo privado de la familia-hogar. En este sentido, es necesario explorar el efecto de la división del trabajo y las relaciones de género sobre el acceso de mujeres y hombres a los recursos requeridos para obrar políticamente, y también sobre la organización y funcionamiento del marco institucional. Finalmente, las lagunas en los estudios cuantitativos tradicionales revelan la necesidad de que los datos se produzcan desagregados por género y a la vez cruzados con otras variables, para evitar una falsa homogeneización de las múltiples identidades e identificaciones femeninas y masculinas. Solamente así se podrá lograr una evaluación real de las diferencias y similitudes inter-e intra-género.

Este artículo no pretende abordar en el caso uruguayo todos los aspectos de la reconceptualización de las categorías analíticas detalladas anteriormente; se limita a tratar el tema de la participación de mujeres en la esfera institucional, y en particular su representación en cargos

8 El análisis de estas nuevas formas de hacer política ha producido numerosos estudios sobre los movimientos feministas y de mujeres en muchos países, y sobre la relación entre éstos y los ámbitos y actores políticos institucionales. Para el caso de América Latina, véanse Alvarez (1990), Jaquette (1994), Jelin (1990), Radcliffe y Westwood (1993), Stephen (1997); para el caso del Uruguay, véase Johnson (2000: capítulos 3 y 4).

electivos. Con relación a este aspecto, las explicaciones convencionales de las discrepancias de género en la práctica política también resultan simplistas al no tener en cuenta discusiones básicas sobre las diversas acepciones de varios conceptos en la tradición liberal democrática; esencialmente, la complejidad de la noción de representación y la distinción entre los derechos formales y sustantivos.

La representación es un elemento clave de toda democracia liberal, pero hay poco acuerdo—tanto en la teoría como en la práctica— sobre qué merece, en términos políticos, ser representado, y sobre quién es capaz de representar a otros.<sup>9</sup> La representación siempre ha tenido un doble significado: “la presencia de los miembros [de un grupo] en ámbitos de toma de decisiones y la consolidación de sus intereses en el proceso de toma de decisiones” (Lovenduski 1993:2). La primera dimensión implica que los integrantes de cuerpos electivos deben reflejar la composición de la sociedad que representan—así que las mujeres deben constituir aproximadamente un cincuenta por ciento—pero según la segunda, es suficiente que el cuerpo tome en cuenta los intereses de todos sus electores. La conclusión a la que conduce la segunda interpretación es que no es necesaria una presencia

femenina para que los intereses de las mujeres estén representados. Sin embargo, se puede argumentar que el aspecto de “presencia” se tiene que considerar separado del tema de la representación de intereses, dado que el ser electo es un derecho fundamental y consagrado.<sup>10</sup> La representación entendida como presencia se debe ver simplemente como el ejercicio de un derecho político. El derecho a ser electo es el mecanismo por el cual se garantiza el acceso a un área particular de la actividad ciudadana, y por consiguiente, todos los ciudadanos deben tener acceso efectivo a ello. Esto implica que es necesario investigar si las mujeres de hecho lo tienen.

Estudios comparativos y monográficos realizados en Europa, Estados Unidos y América Latina muestran que el acceso de las mujeres a cargos y espacios de poder puede verse afectado por factores culturales, socioeconómicos y/o institucionales.<sup>11</sup> En primer lugar, las actitudes culturales dominantes pueden limitar los roles considerados aceptables para las mujeres. Si la política es considerada una esfera exclusivamente masculina, y el hogar es visto como fundamentalmente femenino, las mujeres que entren en aquella corren el riesgo de ser vistas como transgresoras de las normas sociales. Esto puede llevar a que muchas mujeres no se propongan dedicarse a la política, y a que los partidos se resistan a seleccionar como candidatas a las que sí ingresan. Segundo, la condición socioeconómica de las mujeres en una sociedad dada representa un indicador del grado de igualdad real entre hombres y mujeres en distintas áreas de la vida pública y del acceso de éstas a ciertos recursos que normalmente se requieren para obrar políticamente. Finalmente, muchas veces existen obstáculos generados por el propio carácter del sistema político, que impiden

9 Squires (1999:201-4) incluye un resumen útil de las distintas concepciones de la representación según lo que se está representando o según la forma en que la representación se da.

10 Esto no quiere decir que la cuestión de la representación de los intereses de las mujeres no sea relevante. Diversos estudios empíricos muestran que la presencia de mujeres puede provocar cambios hasta en las estructuras y el funcionamiento de los sistemas y entornos políticos y en las normas culturales que los permean, además de promover en la agenda política temas de género que de lo contrario no serían tratados. Para un resumen de la discusión sobre cómo definir los intereses de las mujeres y un análisis del impacto que ha tenido en la agenda política la presencia de mujeres en ámbitos de toma de decisiones en el Uruguay, véase Johnson (2000: capítulos 1, 6 y 7).

11 Véanse, por ejemplo, Epstein (1981:6-13), Jaquette (1985:249-50), Lovenduski y Hills (1981:2-3), Norris (1985:93-6, 1987:112-31), Randall (1987:83-94), Sinkkonen (1985:92-101).

que las mujeres aprovechen un contexto cultural favorable o un buen acceso a recursos socioeconómicos.

### 3. Tasas de participación política femenina en el Uruguay

A los efectos de este artículo, la participación política se define como "las actividades por las cuales los miembros de una sociedad toman parte en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de las políticas públicas".<sup>12</sup> En general, se mide examinando las tendencias de votación, la asistencia a los mítines, la intervención en campañas electorales, la afiliación y militancia partidarias, y la postulación a cargos públicos. En el Uruguay, el voto es obligatorio, la tasa de abstención es baja y estable, y las disposiciones electorales no incluyen circuitos segregados por sexo. Por lo tanto, los datos electorales no nos permiten realizar análisis de las diferencias de género en cuanto al voto. En cambio, sí podemos relevar un perfil de la intervención femenina en otras áreas del quehacer político, aunque existen serias dificultades con respecto a la disponibilidad de datos.

#### 3.1. Afiliación partidaria femenina y representación interna

Resulta difícil obtener información exacta sobre niveles o tendencias de afiliación partidaria, porque la gran mayoría de los partidos uruguayos no ha establecido un registro de sus afiliados, un problema que se ve agravado por la fraccionización del régimen partidario. Un partido

que sí ofrece cifras fidedignas de afiliación desagregadas por sexo es el Partido Socialista. Este partido precisa llevar un registro exacto porque en 1993 se introdujo un sistema interno de cupos electorales, basado en una proporcionalidad de sexo entre afiliados y representantes en cuerpos electivos. Obviamente, las cifras a partir de 1993 no pueden considerarse representativas de la situación general dentro del conjunto de los partidos uruguayos. Las tasas de 1992, anteriores a la aplicación de la cuota (véase Cuadro 1), señalan claramente la brecha entre la afiliación femenina y la representación de mujeres en los órganos de toma de decisiones.

#### Cuadro 1- Afiliación y representación femeninas: Partido Socialista, 1992

<u>Tasa de participación femenina<sup>a</sup></u>	
Afiliación total	36%
Comités Departamentales:	
Total Interior	25%
Florida	57%
Rivera / Treinta y Tres	14%
Montevideo	19%
Comité Central	12%
Comité Ejecutivo Nacional	0%

<sup>a</sup> Porcentajes redondeados.

Fuente: 'Cuotificación de los cargos para la mujer en los órganos de dirección del Partido Socialista', documento interno del Partido Socialista, citado en La República (21/10/92), pág. 8 y (10/4/93), pág. 2.

Aunque faltan números precisos, se reconoce que la participación femenina es igualmente reducida en los núcleos de poder a la interna de otros partidos de izquierda, del Frente Amplio (FA) en su totalidad, y de los Partidos Colorado (PC) y Nacional (PN). Durante 1998 no más de cinco mujeres fueron nombradas a la Mesa Política del FA y en el Plenario Nacional la presencia femenina osciló entre un diez y un quince por ciento.<sup>13</sup> En 1983 y 1997 se contaba una

12 H. McCloskey, 'Political participation', en D. L. Sills (ed.) (1968) *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York: Macmillan, pág. 252, citado en Lovenduski y Hills (1981:3).

13 Comunicación personal de militante frenteamplista.

mujer entre los quince miembros del Directorio del PN como suplente permanente,<sup>14</sup> pero ninguna había ingresado como titular, y en 1997 el Comité Ejecutivo Nacional del PC también incluía a una sola mujer. En la izquierda las tasas de representación femenina han tendido a ser más elevadas a nivel intermedio: en 1992 las mujeres constituían aproximadamente una tercera parte de los delegados al Comité Central del Partido Comunista Uruguayo y una proporción similar al Congreso del FA en noviembre de 1998.<sup>15</sup> En contraposición, la Convención Nacional del PC no había tenido más de un cinco por ciento de delegadas desde la recuperación democrática.<sup>16</sup> Empero, cabe señalar que estos órganos son centrales en el funcionamiento interno de los partidos de la izquierda, mientras que tradicionalmente la convención partidaria del PC y PN ha tenido una función simbólica y de legitimación, más que programática o de toma de decisiones (Rial 1989), lo que dificulta las comparaciones.

### 3.2. Representación femenina a niveles nacional y departamental

Uruguay nunca ha tenido una mujer presidenta, ni vicepresidenta, y desde la salida de la dictadura solamente dos mujeres han sido nombradas ministras de estado.<sup>17</sup> Ninguna mujer fue electa al parlamento nacional en las elecciones del 1984, pero hay diputadas titulares desde 1990 en la Cámara de Re-

presentantes (CRR) y en 1994 dos mujeres fueron electas al Senado (CSS) por primera vez desde 1966 (véase Cuadro 2).

**Cuadro 2 - Mujeres electas al Senado y a la Cámara de Diputados, 1984-1994**

	1984	1989	1994
<b>Senado</b>			
Total titulares	30	30	30
Mujeres titulares	0	0	2
Mujeres como % del total	0,0%	0,0%	6,7%
<b>Cámara de Diputados</b>			
Total titulares	99	99	99
Mujeres titulares	0	6	7
Mujeres como % del total	0,0%	6,1%	7,1%

Fuente: Cálculos propios en base a datos suministrados por el Servicio Informática Parlamentaria (SIP).

La falta de mujeres titulares en la CRR entre 1985 y 1990, y en el Senado hasta 1995, no significó que las mujeres estuvieran completamente ausentes de las cámaras legislativas. El requisito constitucional (art. 116) de que las listas de candidatos a estos organismos incluyan suplentes (quienes sustituyen temporal o permanentemente al titular cuando éste está ausente o abandona la banca) resultó en que 38 mujeres sirvieron como suplentes en el parlamento por períodos de unos días hasta meses o aun años, desde el primero de febrero de 1985 hasta fines de mayo de 1997.

Con referencia a los diecinueve departamentos del país, nunca ha habido una intendenta, pero la tasa de representación femenina en las Juntas Departamentales ha sido más alta y ha aumentado a un ritmo más constante que a nivel nacional (véase Cuadro 3).

14 Ana Lía Piñeyrúa y Raquel Macedo de Sheppard, en la ocasión de la muerte y la renuncia respectivamente del titular.

15 *La República de las Mujeres* (3/7/94), pág. 4 y comunicación personal de una militante frenteamplista.

16 *Jaque* (4/11/87), págs. 22-3; entrevistas personales con integrantes del PC.

17 Adela Reta (PC), Ministra de Educación y Cultura (1985-90) y Ana Lía Piñeyrúa (PN), Ministra de Trabajo y Seguridad Social (1995-2000).

**Cuadro 3 - Mujeres electas a Juntas Departamentales, 1984-1994**

	1984	1989	1994
<b>Montevideo</b>			
Total ediles titulares	31	31	31
Mujeres titulares	3	6	7
Mujeres titulares como % del total	9,7%	19,4%	22,6%
<b>Interior</b>			
Total ediles titulares	558	558	558
Mujeres titulares	27	54	74
Mujeres titulares como % del total	4,8%	9,7%	13,3%
<b>Total país</b>			
Total ediles titulares	589	589	589
Mujeres titulares	30	60	81
Mujeres titulares como % del total	5,1%	10,2%	13,8%

Fuente: Alicia Lissidini (1992: 55); *La República* (18/1/96), pág. 10.

También se han registrado altos índices de intervención femenina en los órganos de gobierno local establecidos bajo el programa de descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), durante las administraciones del FA (desde 1990). En 1996, en un total de dieciocho Juntas Locales, casi una tercera parte de los concejales (29,3%) eran mujeres, había siete presidentas (38,9%) y cinco secretarías (27,8%), y tres de los dieciocho Consejos Vecinales tenían más de un cincuenta por ciento de delegadas.<sup>18</sup>

La comunidad política uruguaya reconoce que el número más importante de mujeres participa como militante de base o representante partidaria local o intermedia; cuanto más se asciende la jerarquía partidaria, más reducida está la presencia femenina, y solamente un porcentaje mínimo de mujeres llega a cargos públicos electivos. Pero

hay poco acuerdo sobre cuáles son las razones de esta subrepresentación femenina en la cúpula de la política partidaria y nacional.

En 1997 la Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing, una coordinadora de organizaciones de la sociedad civil,<sup>19</sup> encargó una encuesta para sondear los motivos de las desigualdades de género en las tasas de representación (véase Cuadro 4).

**Cuadro 4 - Motivaciones de la baja representación de la mujer en el gobierno, el parlamento y las empresas de estado**

	Total	Mujeres	Hombres
<b>Razones:<sup>a</sup></b>			
1. La gente no vota mujeres	23%	27%	18%
2. No tienen tiempo, a causa de la familia y de los hijos	20%	24%	17%
3. Hay mayor confianza en los hombres para los cargos políticos	10%	11%	9%
4. A las mujeres no les interesa la política	9%	7%	11%
5. La política es cosa de hombres.	7%	7%	7%
6. Las mujeres son menos inteligentes que los hombres, tienen menos capacidad para la política.	7%	3%	11%
7. Otras razones, de un conjunto muy variado.	12%	s/d	s/d
8. No opinan.	12%	s/d	s/d

<sup>a</sup> Las categorías se establecieron combinando las respuestas a una pregunta cerrada, en la cual se les ofrecieron a los encuestados varias opciones fijas, con las respuestas a una pregunta abierta. Ambas preguntas solicitaron a los encuestados las razones por las cuales había tan pocas mujeres en el gobierno, el parlamento y las empresas del estado.

Fuente: Encuesta de Factum (agosto 1997), en Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing (s. f.: 73-4).

<sup>18</sup> *La República* (18/1/96), pág. 10.



La respuesta que más se eligió —que la gente no vota mujeres— es problemática. En primer lugar, aunque el parlamento es un cuerpo enteramente electivo, ni los cargos gubernamentales (con excepción de presidente y vicepresidente), ni las directivas de los entes autónomos lo son; por lo tanto, una respuesta que responsabiliza al electorado en estos casos carece de sentido. Segundo, la competencia por los cargos legislativos no se da entre individuos, sino que se presentan listas partidarias múltiples, a las cuales los votantes tienen que votar enteras, sin poder expresar una preferencia por candidatos específicos. Entonces, ¿es una respuesta hipotética (es decir, los encuestados piensan que la gente estaría menos dispuesta a votar a una lista en la cual se alternaban hombres y mujeres)? ¿o los encuestados consideran que así lo creen los líderes partidarios que confeccionan las listas? Finalmente, la respuesta en sí no resuelve la pregunta, a menos que se relacione con otra afirmación explicativa, como el 3, 5 o 6. A pesar de estas faltas metodológicas, los resultados de la encuesta resultan interesantes en tanto cuatro de las cinco categorías de respuesta identifican factores culturales como la causa del bajo nivel de representación femenina.

#### 4. Factores culturales

Es difícil medir el impacto de factores culturales porque las encuestas de opinión —el método habitual de evaluación— siempre conllevan el riesgo de que las creencias expresadas no sean consistentes con conductas reales. No obstante, se pueden cotejar con estudios sobre comportamientos culturales, y aun cuando esto es imposible, las encuestas de opinión pública, y en particular las sistemáticas, pueden indicar

tendencias generales. Encuestas realizadas en el Uruguay entre fines de los 80 y los 90 muestran que se sigue asignando a la mujer un papel principal basado en la responsabilidad por el hogar y por el cuidado y educación de los hijos.<sup>20</sup> Sin embargo, los datos manifiestan que las normas culturales uruguayas no relegan a las mujeres exclusivamente a la esfera doméstica, ni implican una división de trabajo completamente rígida. Hay un alto grado de apoyo al derecho de las mujeres a trabajar fuera del hogar, que es significativo aun en el caso de mujeres casadas con hijos.<sup>21</sup> Además, menos de la mitad de encuestados opinan que las responsabilidades domésticas corresponden únicamente a la mujer, y las económicas al hombre.<sup>22</sup> En suma, los datos señalan una tendencia mayoritaria de rechazo hacia una segregación fija de roles y responsabilidades según género, aunque la cultura uruguaya se encuentra todavía lejos de alcanzar valores equitativos en ese sentido. Las encuestas también comprueban que persisten actitudes más tradicionales entre algunos sectores, especialmente los de mayor edad, los con un nivel educativo más bajo y los del Interior.

19 La Comisión monitorea la implementación de las recomendaciones surgidas de la cuarta Conferencia Mundial de la ONU sobre la Mujer (Beijing 1995).

20 Por ejemplo, en una encuesta realizada en junio de 1996 por Equipos Consultores, un 82% de encuestados expresaron su acuerdo con la afirmación de que «La primera y fundamental obligación de la mujer es cuidar y educar a sus hijos» (*El Observador*, 4/8/96).

21 En 1988 un 24% de encuestados por Gallup Uruguay opinaron que las mujeres no deben trabajar fuera del hogar, una cifra que para octubre de 1993 había aumentado un punto (*La Mañana*, 10/11/93). La encuesta de Equipos Consultores citada en la nota anterior también indicó que más de una tercera parte de los encuestados no opinaban que «Una mujer casada y con hijos debe trabajar sólo si lo que gana el marido no es suficiente», sin que se especificara la edad de los hijos (61% concordaban con la afirmación).

22 En una encuesta realizada por Equipos Consultores en febrero de 1995 un total de 46% opinaban que «La mujer tiene la responsabilidad de ocuparse de los hijos y la casa, y el hombre de llevar el dinero al hogar» (*El Observador*, 29/3/95).

#### 4.1 Actitudes culturales hacia la mujer en la política

Una tercera parte de los encuestados por Factum en 1997 (Cuadro 4, respuestas 3, 4, 5, 6) explicaron la brecha entre los índices de representación de mujeres y hombres con referencia a factores que implican que la política no es una actividad neutral según género: se considera que las mujeres son apolíticas —no tienen interés o carecen de capacidad—, mientras que se estima que los hombres son innatamente políticos. Para evaluar la validez de esta percepción pública se puede consultar encuestas sobre el interés en la política, que se han realizado regularmente en el país desde principios de los 90.<sup>23</sup> En general, las encuestas indican que las mujeres tienen menos interés que los hombres, pero la diferencia promedio entre los sexos respecto a los niveles alto y medio es solamente de unos puntos porcentuales.<sup>24</sup> Es decir, entre sectores cuyo interés podría llevarlos a la militancia, las disimilitudes según sexo no eran tan marcadas.

Para establecer mejor la importancia de la variable género como determinante de las discrepancias en comportamientos y actitudes políticos, es preciso cruzarla con otras variables, por lo menos etarias, educativas, socioeconómicas y geográficas. Lamentablemente, pocas encuestas uruguayas presentan resultados desagregados de este modo. Las que sí lo hacen muestran variaciones mayores dentro del mismo sexo que entre los sexos en la mayoría de las categorías.<sup>25</sup> De todas maneras, estas en-

cuestas tienen otras limitaciones, que resultan de su poca profundización del tema. No indagan en las razones del interés en la política o la falta de tal expresadas por los encuestados, ni preguntan cómo ese interés se relaciona con conductas reales. Muchas veces la clasificación de las variables se basa en divisiones simplistas; por ejemplo, en la mayoría de las encuestas con datos segregados por ocupación, se clasifican a amas de casa y a trabajadoras jubiladas como "inactivas", una categorización que encubre distinciones importantes entre los dos sectores. Como consecuencia, lo que es un tema complejo, abierto a una amplia gama de interpretaciones, se simplifica a tal grado que es discutible que estas encuestas —por lo menos tal como han sido diseñadas hasta hoy— puedan contribuir a una mayor comprensión del tema. Además, aun basándose en los datos disponibles, difícilmente se puede afirmar que los valores desiguales de interés en la política por sexo representan una explicación suficiente de la brecha entre los niveles de representación masculina y femenina.

Otras encuestas muestran que, en general, la política no es vista como una esfera exclusivamente masculina, aunque existe una variedad significativa de opinión entre sectores y otra vez las disparidades según sexo no se pueden cruzar con otras variables.<sup>26</sup> Además del pro-

23 Véanse, por ejemplo, las encuestas de Equipos Consultores de octubre de 1990 (*Búsqueda*, 10/90), diciembre de 1992 (*El Observador Económico*, 27/1/93) y agosto de 1995 (*El Observador*, 21/9/95).

24 Un promedio de 4.3% para el nivel alto y 3.0% para el nivel medio, basándose en los resultados de las tres encuestas citadas en la nota anterior.

25 Por ejemplo, en la encuesta de Equipos Consultores de abril 1993 (*El Observador Económico*, 9/6/93), el porcentaje que expresó un interés alto no varió

entre mujeres y varones activos (10%) y tampoco entre inactivos (7%). Otra encuesta de Equipos Consultores, de diciembre de 1993 (*El Observador Económico*, 9/2/94), muestra claramente las diferencias entre los niveles de interés exhibidos por amas de casa (interés alto = 3%) en comparación con mujeres que trabajan o estudian (interés alto = 12%).

26 Véase la encuesta de Equipos Consultores de octubre 1987, para CX14 Radio El Espectador (Programa 'Entre todos'). Solamente un 18% de los encuestados en Montevideo opinó que «Las mujeres hacen bien si votan igual que su marido porque probablemente él sabe más que ella de esas cuestiones», y un 82% se mostró de acuerdo con que «Las mujeres pueden desempeñarse tan bien en la actividad

blema de la veracidad, las encuestas que solicitan opiniones de valor sobre la participación política femenina no investigan las razones por las cuales los encuestados la apoyan o no, y por lo tanto, no sabemos cuáles son los supuestos beneficios o inconvenientes de la misma. No obstante, las encuestas señalan que las actitudes culturales dominantes no rechazan totalmente la noción de la mujer política.

Otra tendencia relevada es que existen opiniones más igualitarias entre gente de identificación o afiliación izquierdista.<sup>27</sup> Por consiguiente, se puede esperar que en los partidos de izquierda los obstáculos culturales a la participación femenina sean menores. Esta conclusión concuerda con las ya mencionadas tasas más altas que se registran a nivel intermedio dentro de varios sectores de izquierda.

#### 4.2 Factores culturales y la experiencia de las representantes parlamentarias

La política de género en el Uruguay se diferencia claramente a la de otros países de la región. En Argentina y Chile las imágenes dominantes de militancia femenina se han basado en componentes de identidad y tradición nacionales que priorizan una visión parcial de la identidad de las mujeres: la esposa soporte Eva Perón, la maternidad militante de las Madres de Plaza de Mayo, el "Poder Femenino" que contribuyó

a la derrota de Allende, los Centros de Madres organizados por la esposa del General Augusto Pinochet. En ambos países estos modelos han dejado un legado que —junto con la influencia duradera de la iglesia católica sobre las normas sociales que regulan las relaciones de género— ha limitado el espacio disponible para el desarrollo de la subjetividad política de mujeres como mujeres y de discursos de género no-tradicionales (Feijóo y Nari 1994:121; Craske 1999:198-9; Macaulay 1996:55-6,71-3).

Aunque este tipo de imaginario colectivo de la participación política femenina nunca ha existido en el Uruguay, la experiencia de las mujeres entrevistadas demuestra que la internalización de normas sociales, según las cuales el papel fundamental de la mujer sigue siendo el de madre y esposa, es un factor relevante. No sólo convence a muchas mujeres de no entrar en política, sino también afecta a las que están comprometidas a seguir una carrera en ese sentido: "Estamos tan condicionadas por la educación que recibimos, hacia las tareas del hogar y con los hijos, que cuando realizamos actividades fuera de la casa lo hacemos con un enorme sentido de culpa."<sup>28</sup> De las entrevistas surgieron comentarios que aportan una lectura negativa del mundo político, que fue descrito como "desgastante",<sup>29</sup> "muy duro",<sup>30</sup> "mucho sacrificio".<sup>31</sup> Otra opinión expresada fue que muchas militantes mujeres no optan por tratar de proseguir su carrera a nivel de élite porque "el tema político te mantiene en la vidriera constantemente y eso pasa muchas veces por no ser un atractivo."<sup>32</sup>

política como en la actividad doméstica». Los sectores que manifestaron actitudes menos favorables hacia la independencia y capacidad política de la mujer eran los de nivel educativo bajo, los mayores de sesenta y la derecha, mientras que los valores más favorables se mostraron entre los de nivel educativo alto, el grupo etario 40-49 y la izquierda. En otra encuesta realizada por Equipos Consultores en febrero 1995 un 64% de encuestados se manifestó de acuerdo ante la frase «No nos vendría mal una mujer como presidente» (*El Observador Económico*, 29/3/95).

27 Véanse las dos encuestas citadas en la nota anterior.

28 Ana Lía Piñeyrúa (diputada, PN, 1990-5), citada en *La República de las Mujeres* (15/10/89), pág. 3.

29 Entrevista personal con Marina Arismendi (senadora, FA, 1995-2000), 14/5/97.

30 Entrevista personal con Carmen Beramendi (diputada, FA, 1990-1995), 25/7/97.

31 Entrevista personal con una integrante del Poder Ejecutivo.

32 *Ibíd.*

En 1995 el escritor uruguayo Eduardo Galeano describió a las pocas diputadas como “náufragas en un océano de machos”,<sup>33</sup> un comentario al cual varias de las mujeres en cuestión se opusieron por su insinuación de indefensión o impotencia. Por otro lado, consideraban que reflejaba con exactitud la sensación de estar aislada y expuesta que habían experimentado al entrar en el parlamento por primera vez: “Cuando hablábamos las mujeres en la Cámara, era como un silencio, o sea, a ver qué decíamos, a ver si éramos capaces, a ver qué pasaba con nosotras. [...] Era como un examen permanente, una exigencia o una expectativa de sobrerrendimiento.”<sup>34</sup> A la vez, actitudes sexistas y “lenguaje machista”<sup>35</sup> generan un ambiente altamente masculinizado donde “uno siente [...] que no es lo mismo ser mujer que ser hombre”.<sup>36</sup> Como consecuencia, las parlamentarias tuvieron que probarse y luchar por ser aceptadas mucho más que sus pares varones; habitualmente, las mujeres que llegan a cargos de alto rango “se exigen a sí mismas calificaciones y actitudes que los hombres no se exigen”.<sup>37</sup>

Como afirma Kathleen Jones (1993:103) con respecto a las democracias liberales en general, en Uruguay el liderazgo todavía está “fuertemente codificada, en términos culturales, con signos de masculinidad”. Jones describe el consiguiente dilema al que se enfrentan emergentes líderes mujeres en la vida pública: “o llamar la atención a lo femenino y correr el riesgo de perder autoridad, o adoptar normas masculinas y arriesgarse a la desaprobación social.” Las

parlamentarias uruguayas mencionaron el haber tenido que adoptar formas masculinas de actuar, hablar y vestirse, aunque algunas se resistieron al proceso de “masculinización”: “En un ambiente puro de hombres como es [el Parlamento] hay hasta lenguaje diferente, las costumbres, [...] las cosas que se consideran normales. Entonces, como que las mujeres supuestamente tendrían que adquirir hábitos —o sea parecerse al hombre— para poder estar aquí adentro. Y a eso me niego terminantemente.”<sup>38</sup> Otras precisaban el patrocinio de un militante varón para que se las aceptara como líderes en potencia o simplemente para hacer que se las escuchara: “Mi palabra era escuchada en tanto avalada por un hombre, no por mi palabra. Me costó mucho trabajo que mi palabra valga por lo que digo.”<sup>39</sup> Es decir, la falta de legitimidad del liderazgo femenino crea una cultura en la que a las mujeres les resulta difícil proyectarse y a menudo muestran “inhibiciones a la hora de exigir su cuota de poder”.<sup>40</sup>

En suma, en Uruguay la persistencia de opiniones tradicionalistas sobre los roles de género aceptables refuerza una cultura política altamente masculinizada. Como resultado, las mujeres dudan en emprender una carrera política y —por lo menos al inicio— se sienten marginadas dentro de los ámbitos institucionales más prestigiosos. Sin embargo, en los noventa, los bajos índices de representación femenina en el Uruguay se equiparaban a los de países como Argentina (1991 = 5,5%) y Chile (1990 = 5,8%; 1994 = 7,5%), donde las normas sociales que regulan los roles de género son todavía más conservadoras (Feijóo, 1998: 42; Valdés y Gomáriz, 1992b: 103; 1995: 164). Tomando esto en cuenta, difícilmente se podría argumentar que la subrepresentación de las mujeres en el Uruguay se debe exclusivamente a factores culturales.

33 Citado por el diputado Palomeque, *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, tomo 297, no. 2482 (18/4/95), págs. 245-6.

34 Entrevista personal con Silvana Charlone (diputada, FA, 1995-2000), 5/6/97.

35 Entrevista personal con Matilde Rodríguez (diputada, PN, 1990-1995), 10/6/97.

36 Entrevista personal con Alba Osoreo de Lanza (diputada, PC, 1990-1995), 6/8/97.

37 Entrevista personal con Susana Dalmás (senadora, FA, 1995-2000), 19/5/97.

38 Entrevista personal con Raquel Barreiro (diputada, FA, 1995-2000), 2/5/97.

39 Entrevista personal con Daisy Tourné (diputada, FA, 1995-2000), 23/5/97.

40 Entrevista con Dalmás.

## 5. Factores socioeconómicos

El acceso de las mujeres a la educación, su participación en el mercado laboral y los indicadores relativos a la esfera doméstica son todos factores socioeconómicos a considerar. No sólo indican hasta qué punto existe en la práctica una división específica de género entre la vida pública y privada, sino que brindan a las mujeres los recursos individuales necesarios para poder actuar en política.

En cuanto al nivel educativo, lo que nos interesa más es el acceso de las mujeres a los estudios terciarios, ya que "los títulos universitarios distinguen a las elites de las no elites en todo el mundo. La educación también tiende a motivar a las personas a presentarse como candidatas [...] los ciudadanos educados son más propensos a seguir las noticias en los medios de prensa, a adquirir información sobre el gobierno, y a sentirse capaces de discutir temas políticos y ser políticamente eficaces" (Norris 1985: 95). Por otro lado, un alto nivel de actividad económica femenina es, según Norris, un componente que potencialmente influye en el ingreso de las mujeres a la política, por dos razones: primero, demuestra que se las acepta como actores en la vida pública; segundo, el trabajo puede proveerles de "una base organizativa para su actividad política a través de los sindicatos o los grupos empresariales" (Norris 1985: 96). Finalmente, existen diversos factores relacionados con el mundo de lo doméstico que pueden restringir el tiempo que las mujeres tienen para dedicar a la militancia: la estructura familiar, el número de hijos, la responsabilidad por las tareas domésticas y por el cuidado de los niños o de parientes mayores o enfermos.

### 5.1. Mujer, educación, trabajo y arreglos domésticos en el Uruguay

Entre la población urbana uruguaya tanto en 1985 como en 1994 una proporción algo más elevada de hombres había cursado estudios

universitarios: un 9,9 y un 12,7 por ciento de hombres respectivamente, contra un 8,4 y un 12,0 por ciento de mujeres (INE 1995:127). Por contraste, para 1988 la matrícula universitaria femenina estaba diecisiete puntos por encima de la masculina: 58,5% contra 41,5% (Valdés y Gomáriz 1993:62). Cabe destacar que esta tasa encabezaba las de la región: en 1989 la matrícula universitaria femenina en Brasil alcanzó el 52 por ciento, mientras que en 1990 las mujeres todavía no representaban la mitad del estudiantado universitario ni en Chile (41%) ni en Argentina (47%) (Valdés y Gomáriz 1992a:72; 1992b: 67; 1995:108). Además, para 1988 el porcentaje de egresadas mujeres en Uruguay también sobrepasaba el de hombres, y para 1993 la brecha había aumentado más (véase Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Egresados de la Universidad de la República,**  
**por sexo, 1988 y 1993 (porcentajes).**

	1988		1993	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Total				
Universidad	59,85	40,15	62,8	37,2
Facultades	50,05	49,95	59,1	40,9
Escuelas	86,38	13,62	79,8	20,2

Fuentes: Valdés y Gomáriz (1993: 65); INE (1995: 138).

Si miramos la distribución por sexo según carrera, las cifras de 1988 muestran que las mujeres representaban la mayoría de la matrícula en todas menos una de las Escuelas y en seis de las diez Facultades, incluyendo la de Derecho y Ciencias Sociales, y la de Medicina, que tradicionalmente se han considerado disciplinas masculinas (INE 1995:136). En el mismo año, la matrícula masculina sólo superó de lejos la femenina en Agronomía e Ingeniería. Silvia Rodríguez Villamil (1991:12) ha advertido que, aunque la enseñanza universitaria ha experimentado una clara "feminización" con respecto a cifras globales, se necesita evaluar el aparente avance de las mujeres en áreas tradicionalmente masculinas, como Derecho y Medicina, a la

luz del hecho de que estas carreras "se encuentran" "saturadas" de profesionales". De todos modos, en lo que concierne al acceso a recursos educativos que facilitan el ingreso a la política de elite, las mujeres no están en desventaja.

También en el mercado laboral la presencia de la mujer uruguaya ha aumentado a un ritmo constante en el período post-dictadura: de un 37,9 por ciento de la población económicamente activa en 1985, las mujeres llegaron a ser un 42,4 por ciento en 1994.<sup>41</sup> Esta última cifra es considerablemente más alta que la correspondiente de Argentina (26,1%), Chile (27,0%) o Brasil (30,3%) (Valdés y Gomáriz 1995:67). No obstante, en contraposición a la tesis de Norris, estos índices altos de actividad económica no guardan correlación con las tasas de participación política. Esto se debe a ciertas características particulares del trabajo femenino en Uruguay.

Aunque faltan cifras concretas de sindicalización por sexo, sí sabemos que una proporción menor de mujeres activas está ocupada en empleos llamados "sin restricciones", en los que hay más posibilidades de sindicalización —en 1994 solamente un 63,8 por ciento de trabajadoras en comparación con un 80,0 por ciento de hombres (INE 1995:87)—. Dada esta mayor informalidad del empleo femenino, podemos suponer que menos mujeres que hombres pertenecen a sindicatos. Aun en los sectores en que se sabe que existe una participación gremial mayoritariamente femenina, las mujeres no integran un porcentaje equivalente de los cargos de dirección sindical.<sup>42</sup> Las

mujeres se ven igualmente perjudicadas con respecto a experiencia gerencial o de liderazgo: menos mujeres son patronas (2,3% comparado con un 6,4% de hombres) o gerentes (1,4% contra 4,0%) (INE, 1995: 84-5).

Se manifiesta una disparidad de género similar respecto a los ingresos y las tasas de desempleo (véase INE 1995:105, 94). Estos factores son relevantes porque la capacidad de participar en actividades políticas depende del tiempo disponible. Los resultados de una encuesta de 1990, sobre la distribución de tareas domésticas —incluyendo el cuidado de los niños— en hogares montevideanos de clase media, revelan que en la mayoría de los casos es la mujer quien las realiza (Niedworok et al. 1990). Además, las únicas cifras disponibles sobre la asistencia de niños a establecimientos preescolares, que databan del 1984, mostraban que sólo el 17,84 por ciento de niños menores de seis años estaban cubiertos (Valdés y Gomáriz 1993:56). La distribución desigual de las labores domésticas y la falta de una cobertura pre-escolar suficiente, pública o privada, confirman los datos de las encuestas de opinión pública ya mencionadas: todavía se considera que la responsabilidad por la reproducción social corresponde fundamentalmente a las mujeres, y no a la pareja o a la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, para que una mujer pueda ser activa políticamente —si no tiene una pareja u otro pariente que esté dispuesto a compartir las responsabilidades hogareñas— necesariamente deberá tener un ingreso asegurado que le permita cubrir los gastos del cuidado de los niños y del servicio doméstico.

## 5.2 Factores socioeconómicos y el caso de las representantes parlamentarias

De las catorce senadoras y diputadas electas en 1989 y 1994, todas menos una tenían un nivel de instrucción terciario y algunas hicieron especial hincapié en su formación universitaria como algo que les facilitó la adaptación al traba-

41 Estas cifras corresponden a un 38,3% y un 45,5% respectivamente de mujeres económicamente activas.

42 Por ejemplo, en 1991, en la Enseñanza Primaria, donde un 92% del gremio eran mujeres, ocupaban el 33% los cargos de dirección sindical; la relación fue todavía más extrema en la Enseñanza Secundaria, donde las mujeres representaban el 73% del sindicato y solamente el 6,6% de las directivas. Otros sindicatos con situaciones parecidas eran los de los sectores textil, vestimenta, salud y pesca (Valdés y Gomáriz 1993:101).

jo parlamentario. Todas habían trabajado antes de su elección, siendo el grupo profesional más representado la abogacía (cinco de trece). Más de la mitad tenía una trayectoria de militancia en movimientos estudiantil (en secundaria o la universidad), sindical, o de organizaciones sociales. Esta tendencia era particularmente fuerte entre las siete parlamentarias frenteamplistas, cuatro de las cuales habían militado en por lo menos dos de los sectores recién mencionados, y ambas diputadas nacionalistas también tenían una trayectoria de militancia alternativa. Por contraste, cuatro de las representantes del PC no tenían ninguna militancia anterior en ámbitos políticos no formales; pero todas ellas vienen del interior del país, así que tal vez refleje una distinción geográfica antes que ideológica.

Dentro del grupo de parlamentarias existía una gran variedad de situaciones familiares. Más de la mitad estaban casadas o viviendo en pareja, dos eran viudas y casi dos tercios tenían hijos, la mitad de ellos menores de diez años, y la otra mitad mayores o ya adultos. La mayoría de las entrevistadas citaron la "triple jornada" —responsabilidades domésticas, trabajo, militancia— como una de las principales razones por las cuales las mujeres participan menos en política que los hombres, y muchas se refirieron explícitamente a cómo conciliaban sus diversos compromisos. Las limitaciones de tiempo se resolvían recurriendo al servicio doméstico, o a la asistencia de una pariente o con la colaboración de una pareja comprensiva, aunque esto último se consideraba poco común: "En mi caso particular [...] la responsabilidad es mucho más compartida, pero eso es en *mi* pareja, en *mi* caso particular. No es la generalidad" (énfasis original).<sup>43</sup>

La poca disponibilidad de tiempo se ve agravada por el hecho de que las normas culturales que estructuran la vida pública sean "hechas,

planificadas incluso, con una visión absolutamente masculina".<sup>44</sup> Al igual que en casi todos los países del mundo, el funcionamiento diario de la política en el Uruguay está organizado en base al supuesto de que los actores en ese ámbito son hombres y que, por lo tanto, no tienen que encargarse de responsabilidades domésticas: el gobierno nacional está altamente centralizado, lo que significa que los representantes de los departamentos del interior tienen que pasar por lo menos la mitad de la semana fuera de casa, el parlamento puede sesionar hasta muy tarde, y muchas veces los comités partidarios y legislativos se reúnen de noche. Un logro de la masa crítica de edilas electas a la Junta Departamental de Montevideo en 1989 (casi un 20%) fue conseguir que se cambiara el horario de trabajo en comisión de la noche —cuando la mayoría precisaba estar en casa— a la mañana o la tarde, mientras sus hijos estaban en la escuela.

## 6. Factores político-institucionales

Sin duda, la cultura política masculina y la limitante de tener múltiples responsabilidades convence a algunas mujeres de no competir en la política de elite. En cambio, hay otras que logran superar estos impedimentos y muestran una clara dedicación a la actividad pública, pero aun así no llegan a los centros de poder. Esto implica la necesidad de buscar otros obstáculos inherentes al régimen democrático uruguayo. Basando el siguiente análisis en el enfoque propuesto por Norris (1993:311), se abordarán tres grupos de factores: el sistema político, especialmente el electoral; el sistema de partidos y la competencia legislativa; y los procedimientos que regulan la designación de candidatu-

43 Entrevista personal con una parlamentaria.

44 Entrevista personal con una integrante del Poder Ejecutivo.

ras, las actitudes de los *gatekeepers*<sup>45</sup> y la motivación y los recursos de los propios candidatos.

### 6.1 El sistema electoral

Norris identifica tres elementos cardinales del régimen electoral que influyen en los niveles de representación: el sistema de votación, el tamaño de las circunscripciones, y el grado de proporcionalidad entre votos y escaños. De los resultados de su investigación concluye, primero, que se logra una mayor representación femenina en "circunscripciones multi-miembro, con un alto número de escaños por distrito, [y por lo tanto] los sistemas de listas partidarias nacionales tienden a favorecer más a las mujeres". Segundo, afirma que "una mayor proporcionalidad aumenta la tasa de renovación y la competencia interpartidaria, [lo que] mejora las posibilidades de acceso de cualquier grupo actualmente subrepresentado" (Norris 1993: 313,315). Aunque el modelo uruguayo sí comprende circunscripciones multi-miembro, un régimen de listas, y un alto grado de proporcionalidad, las características particulares del sistema conducen a que estos factores no necesariamente tengan un impacto positivo en la representación de las mujeres.

Las normas electorales uruguayas varían un poco entre el Senado, la Cámara de Diputados (CRR) y las Juntas Departamentales (JD). Para el Senado existe una única circunscripción nacional, multi-miembro, donde se asignan las treinta bancas por representación proporcional pura, lo que "permite una distribución de escaños que prácticamente coincide con la de los votos" (Solari 1988:127). La elección a la CRR se divide en diecinueve circunscripciones departamentales, cada una de las cuales tiene un mí-

nimo de dos representantes. La cantidad de escaños que corresponde a cada departamento se calcula en base al total de votos emitidos en las últimas elecciones más el número de registrados nuevos. Dada la distribución poblacional desigual del país, existen diferencias significativas en el tamaño de las circunscripciones: en 1994 Montevideo era netamente la más grande, con cuarenta y cinco representantes; en segundo lugar, Canelones tenía trece; y de los demás departamentos, siete tenían tres, y el resto solamente dos. Como consecuencia, hay una variación considerable en el número de votos necesario para ser electo en distintas circunscripciones; en algunos departamentos los diputados tienen que recibir más del doble de los votos recibidos por candidatos en otros departamentos. Esta peculiaridad, junto con el uso del modelo d'Hondt de reparto de escaños, generalmente favorecería a los partidos mayoritarios, pero en el llamado "tercer escrutinio" los cálculos se hacen sobre la base de una circunscripción nacional. En consecuencia, el total de escaños ganados por partido igual corresponde estrechamente con la votación que obtiene (Solari 1988:128). Finalmente, las treinta y un bancas de las JD se asignan aplicando o la representación proporcional pura, o un sistema mixto: si un partido gana la mayoría absoluta de los votos, todas las bancas se reparten por representación proporcional; el partido que obtiene una mayoría simple recibe dieciséis y las restantes son distribuidas proporcionalmente entre los demás partidos.

A pesar de que todas las circunscripciones del régimen electoral uruguayo son multi-miembro, en 1994 diecisiete departamentos sólo tenían dos o tres bancas en la CRR. Al gozar los tres partidos principales de un apoyo electoral casi idéntico, ninguno podía tener expectativas reales de ganar más de un escaño en cada uno de estos departamentos y esto fue, de hecho, lo que pasó: las bancas se repartieron entre el PC y el PN en los departamentos donde se disputaban dos, y entre estos dos partidos

45 Término usado para referirse a las personas que controlan la selección de candidatos (Lovenduski 1993).



y el FA en los donde había tres. Es decir, solamente el candidato que lideraba la lista tenía una posibilidad real de ser electo, pero por otro lado, su elección fue, en efecto, garantizada. Es posible argumentar, como lo hace Norris (1993: 314), que las mujeres tienen menos expectativas de ser electas en circunscripciones con un número muy bajo de escaños porque los partidos invierten en solamente uno o dos "abanderados", y es posible que consideren que las mujeres son un mayor "riesgo electoral". De esto se deduciría que en el Uruguay las mujeres tienen más posibilidad de ser electas en circunscripciones donde hay una mayor cantidad de cargos en juego: la circunscripción nacional del Senado, el departamento de Montevideo en la CRR y las diecinueve circunscripciones en las elecciones departamentales. Sin embargo, si miramos la realidad de la representación femenina en los tres niveles, está claro que se tiene que indagar más en este tema (véase Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Representación femenina por tamaño de circunscripción**  
**% de mujeres sobre el total de representantes**

	1989	1994
<b>Cámara de Diputados</b>		
Montevideo	8,5	8,9
Interior	3,8	5,6
<b>Junta Departamentales</b>		
Total	10,2	13,8
Montevideo	19,4	22,6
Interior	9,7	13,3
<b>Senado</b>	0,0	6,7

Fuente: Cálculos propios en base a datos del SIP.

Como se esperaba, en la CRR la proporción de diputadas por Montevideo es mayor que el porcentaje de mujeres sobre el total de diputadas por los departamentos del Interior. No obstante, las representantes capitalinas sólo constituían dos tercios del total de diputadas en 1989 y un 57,1 por ciento en 1994, tasas que no son

particularmente destacadas en comparación con las registradas en países con regímenes electorales mixtos.<sup>46</sup> Además, el nivel de representación femenina en la circunscripción con el mayor número de bancas —Montevideo— no excedía el de las JD. Éste, a su vez, superó de lejos el del Senado, que tiene la misma cantidad de escaños que los cuerpos legislativos departamentales.

Si nos centramos en la proporcionalidad, menos mujeres fueron electas al Senado, bajo un sistema más puro de representación proporcional, que a las JD, donde, en la mayoría de los casos, se reparten los escaños según un modelo mixto. De hecho, parece que el uso del régimen mayoritario en las circunscripciones multi-miembro de las JD resulta beneficioso para las mujeres. En general, las candidatas femeninas no aparecen en los puestos más encumbrados de la lista, entonces, cuando un partido recibe solamente una mayoría relativa de los votos, pero se le asigna automáticamente dieciséis escaños, es probable que más mujeres salgan electas.

Todo esto no quiere decir que en el Uruguay las circunscripciones mayores y los más altos grados de proporcionalidad tengan el efecto opuesto al planteado por Norris, sino que nos alerta sobre la "necesidad de entender la interacción de factores dentro del sistema político en un modelo global, en vez de confiar en explicaciones simplistas, deterministas y monocausales" (Norris 1993:314).

## 6.2. La competencia legislativa y el sistema de partidos

Es imposible evaluar la incidencia del sistema de votación en la representación femenina sin además considerar el carácter del ré-

46 Véanse los ejemplos de Australia y Alemania en Lovenduski y Norris (1993).

gimen partidario y los efectos de la competencia legislativa. Los aspectos relevantes del primero incluyen el grado de fragmentación y de fraccionalización, la posición de los partidos en el espectro ideológico, y su capacidad de captación de votos. La competencia legislativa se puede medir mirando el estatus, poder y recompensas de los cargos electivos, el número de los cargos en juego y de partidos que compiten, y la tasa de renovación de representantes (Norris 1993:317).

En 1989 y 1994 los índices de reelección al parlamento uruguayo eran relativamente bajas, aun cuando se tiene en cuenta la experiencia legislativa previa en lugar de solamente la reelección directa (véase Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Tasas de reelección en la Cámara de Diputados y el Senado, 1989 y 1994 (porcentajes)**

	1989	1994
<b>Cámara de Diputados</b>		
Titulares reelectos	26,3	22,2
Representantes con experiencia legislativa previa <sup>a</sup>	30,3	29,3
Titulares mujeres reelectas	0,0	16,7
<b>Senado</b>		
Titulares reelectos	30,0	30,0
Senadores con experiencia legislativa previa <sup>a</sup>	36,7	60,0

<sup>a</sup> En cualquiera de las Cámaras durante 1985-90 o 1990-5.

Fuente: Cálculos propios en base a datos del SIP.

Aunque la tasa de reelección de diputadas titulares fue más baja en 1994 que el promedio, está claro que éste no es el punto clave de la impermeabilidad del sistema político uruguayo al ingreso de mujeres.

Lo que sí sobresale es que los niveles de representación femenina eran inversamente proporcionales al estatus y poder inherentes a los cargos, y al número de cargos disponibles. En

los cuerpos electivos de mayor autoridad y con una menor cantidad de bancas para repartir, y cuyos integrantes además reciben una retribución económica por sus servicios —es decir, el Senado y la CRR— había muy pocas mujeres. Por contraste, las mujeres tenían mejor suerte en los órganos legislativos departamentales, donde el poder se limita a una localidad específica, los ediles no reciben remuneración y el número de escaños es mayor en proporción con el tamaño del electorado. Entonces, donde las recompensas del cargo son mayores, la competencia aumenta y paralelamente disminuye la posibilidad de que se seleccione a una candidata mujer.

Relativo a la fragmentación del régimen de partidos, no más de cuatro lemas obtuvieron representación parlamentaria entre 1984 y 1994. Sin embargo, cada uno de los tres lemas principales (PC, PN, FA) se dividían en diversos sublemas o alianzas electorales internas, que acumulaban votos al lema a la vez que competían entre sí. Esto agudizaba la competencia legislativa, ya que los escaños se disputaban no entre cuatro, sino entre un número de sectores mucho más alto. La fraccionalización era todavía más intensificada por el sistema de votación usado en las elecciones uruguayas.<sup>47</sup> Se presentan listas partidarias, cerradas y bloqueadas, en las cuales los nombres de los candidatos aparecen en cierto orden; la propia lista sirve de hoja de votación, sin que el votante pueda expresar una preferencia por algún candidato en particular, ni tampoco añadir o suprimir nombres. Por lo tanto, el ranking de los candidatos en la lista tiene un impacto decisivo sobre sus posibilidades de ser electos. Además, se permite la presentación de listas múltiples, a nivel tanto de lemas como de sublemas. Como resultado, aun en la circunscripción mayor de la CRR —la capitalina— los candidatos en cada lista con rea-

47 El sistema fue parcialmente cambiado en la reforma constitucional de diciembre de 1996, con la eliminación de la acumulación de votos por sublema en la CRR.

les posibilidades de ser electos son muy pocos. Esto se puede ilustrar con referencia a los resultados para el departamento de Montevideo en las elecciones a la CRR de 1994: cuatro lemas lograron representación parlamentaria, y los escaños se repartieron entre un total de doce sublemas y veinte listas. Solamente cuatro listas ganaron más de dos escaños y el máximo ganado por una lista fue nueve. Entonces, las perspectivas de elección de los candidatos dependían de la capacidad de captación de votos de su lista y sublema, pero aun más de su posición en la lista.

### 6.3. El sistema de listas

En la mayoría de los casos, un candidato tenía que ocupar el primer o segundo puesto

para tener una buena expectativa de ser electo, pero las mujeres raramente ocupaban dichos lugares. El Cuadro 8 muestra la posición de las candidatas que resultaron electas a la CRR por Montevideo, o al Senado en las elecciones de 1989 y 1994. Solamente dos candidatas lideraron su lista y un tercio de ellas figuró en el lugar correspondiente al último escaño alcanzado.

Si examinamos la integración de las listas que obtuvieron bancas a la CRR por el departamento de Montevideo en 1994, vemos que todas menos una incluía candidatas entre los diez primeros puestos (véase Cuadro 9). Pero pocas se ubicaron en posiciones "fiables" (donde se supone que la elección está garantizada), o aun "disputadas" (la que sigue), y la mayoría ocuparon lugares "ornamentales" (donde la posibilidad de ser electa es mínima).<sup>48</sup>

**Cuadro 8**  
**Lugar en la lista de mujeres electas a la Cámara de Diputados (departamento de Montevideo) y el Senado, 1989 y 1994**

Nombre	Partido/Lista	Lugar en la lista	Total de bancas ganadas por la lista
<b>1989: CRR (Montevideo)</b>			
Carmen Beramendi	FA/1001	3	8
Alba Osos de Lanza	PC/15	3	4
Matilde Rodríguez	PN/504	1	5
Margarita Percovich	FA/77	3	3
<b>1994: CRR (Montevideo)</b>			
Silvana Charlone	FA/2121	6	9
Raquel Barreiro	FA/2121	8	9
Claudia Palacio	FA/2121	9	9
Daisy Tourné	FA/90	4	4
<b>1994: Senado</b>			
Marina Arismendi	FA/1001	1	1
Susana Dalmas	FA/2121	2	4

Fuente: *La República de las Mujeres* (15/10/89) pág. 3, (22/10/89) págs. 6-7, (12/11/89) pág. 6, (4/12/94) págs. 6-7; datos del SIP.

<sup>48</sup> Esta clasificación está basada en Skard y Haavio-Mannila (1985:57).

**Cuadro 9**  
**Número y posición de candidatas en listas ganadoras,**  
**elecciones a la Cámara de Diputados (departamento de Montevideo), 1994.**

<u>Lema</u>	<u>Sublema</u>	<u>Lista</u>	<u>Bancas ganadas</u>	<u>Mujeres entre los primeros diez lugares</u>	
				<u>Número</u>	<u>Posición</u>
<b>Partido Colorado (PC)</b>					
Acuerdo		2000	5	2	7,9
		94	2	1	5
		99	1	2	7,10
Colorados y Batllistas Unidos		15	2	3	4,7,9
Unión Colorado y Batllista		321	1	1	3
TOTALES/POSICIÓN PROMEDIO			11	9	6,8
<b>Partido Nacional (PN)</b>					
Herrerismo-Renovación y Victoria					
		71	2	2	5,8
		31	1	2	5,9
		97	1	2	2,8
		903	1	2	4,10
Manos a la Obra		250	2	2	5,8
		30	1	3	5,9,10
		904	1	0	—
Corriente Wilsonista		504	1	1	2
TOTALES/POSICIÓN PROMEDIO			10	14	6,4
<b>Encuentro Progresista (EP)</b>					
Asamblea Uruguay		2121	9	4	6,8,9,10
Unidad y Pluralismo					
Frenteamplista		90	4	2	4,7
		77	2	2	8,9
Unidad Para los Cambios		1001	2	3	3,7,10
Por el Frente		609	2	2	6,10
Espacio Renovador		78	1	2	4,8
TOTALES/POSICIÓN PROMEDIO			20	15	7,3
<b>Partido Nuevo Espacio (PNE)</b>					
Nuevo Espacio		99000	4	3	6,8,10
TOTALES/POSICIÓN PROMEDIO			4	3	8,0

La ubicación más alta asignada a una mujer se hallaba dentro del PN (segunda posición en listas 504 y 97); el mismo partido logró el mejor cociente respecto a la posición promedio de sus candidatas (6,4), y casi alcanzó el total mayor de candidaturas femeninas (14 contra las 15 del EP).

Sin embargo, proporcionalmente el PN tenía menos candidatas entre los primeros diez puestos (17,5%) en comparación con el PC (18%) y el EP (25%), y ninguna de ellas tuvo éxito. El ejemplo de las listas 504 y 97, que habían logrado cinco y dos bancas respectivamente en las elec-

ciones de 1989, demuestra claramente cómo la fuerza legislativa de un partido puede incidir en las posibilidades de elección. Los dos sectores habían sufrido escisiones durante el período 1990-1995, pero habrían esperado ganar más escaños de los que obtuvieron en 1994, así que no se puede considerar que el segundo lugar de estas listas sea "ornamental". Lo confirma el hecho de que, después de no salir electas, las dos mujeres fueran nombradas a cargos ejecutivos de relevancia en el gobierno de coalición.<sup>49</sup>

El EP, que tenía más mujeres entre los primeros diez lugares, tanto en términos absolutos (15) como relativos (25%), era el único lema por el cual salieron electas mujeres en el departamento de Montevideo. De todas maneras, por lo menos dos de las cuatro candidatas exitosas estaban en posiciones que la mayoría de la gente, inclusive las propias candidatas, consideraba "ornamentales". Asamblea Uruguay, el sector que integraban, era un agrupamiento nuevo, formado en el período previo a las elecciones, lo que dificultaba calcular su potencial de votos; aunque los sondeos pre-electorales indicaban que Asamblea Uruguay tenía una base de apoyo significativo, pocos hubieran pronosticado la elección de las candidatas ubicadas en el octavo y noveno lugar de la lista.

El sexto lugar de la lista 2121, el cuarto de la lista 90 y el tercero de la lista 1001 se pueden considerar posiciones "disputadas". Resultó que la lista 1001, dominada por el Partido Comunista, ganó solamente dos escaños, seis menos que en 1989, reflejo de la crisis sufrida por el partido a principios de los noventa. La posición promedio de las candidatas encuentristas era más baja (7,3) que la del PC (6,8) y del PN (6,4). Aun así, las listas del EP tenían una fuerza mayor: las seis listas ganaron un total de veinte escaños, un promedio de 3,3 escaños por lista,

comparado con un promedio de 2,2 en el caso del PC y de 1,25 para el PN. Esto significó que las mujeres que se encontraban más abajo en las listas del EP igual tenían una mayor posibilidad de salir electas que las candidatas en lugares más altos de las listas de los partidos competidores.

Es así que, por lo menos en las elecciones de 1994, fueron los sectores de izquierda quienes asignaron puestos con más posibilidad de elección a sus candidatas montevidéanas. Igualmente, si examinamos el porcentaje de mujeres parlamentarias sobre el total de la bancada por lema, el EP es el único que registró un aumento en el mismo entre 1989 (7,1%) y 1994 (15%). El PC, por su parte, muestra una proporción estable de parlamentarias: 7,7 por ciento en 1989 —que superaba el del EP en ese año— y 7,1 por ciento en 1994. En realidad, las diferencias registradas en 1989 son pequeñas y, por ser pocas las instancias electorales abarcadas en este análisis, resulta difícil sacar conclusiones definitivas respecto a la importancia de la ideología como determinante de una mayor o menor representación femenina.

#### 6.4. Procedimientos de selección de candidatos y factores de demanda

Para evaluar las contingencias que deciden el lugar de la lista que ocupará un candidato, tenemos que examinar tres aspectos centrales del proceso de selección: los procedimientos de nombramiento, los factores "de oferta" que inducen a los candidatos a postularse, y las variables "de demanda" que delimitan cómo los *gatekeepers* llegan a su decisión (Norris 1993:328).

En el Uruguay no existe una trayectoria única requerida para llegar a una candidatura legislativa. Antes de la reforma electoral de 1996, la gran mayoría de los sectores políticos representados en el parlamento no había establecido un proceso formal, explícito y estandarizado para

49 Piñeyrúa fue nombrada Ministra de Trabajo y Seguridad Social y Argimón Directora del Instituto Nacional del Menor.

confeccionar sus listas electorales. Asimismo, el grado en el cual los procedimientos eran democráticos variaba considerablemente, y solamente una minoría de sectores, de izquierda, convocaba a elecciones internas para determinar la nominación y posición de sus candidatos. El método de elaboración de listas era informal y altamente centralizado: las candidaturas eran decididas por líderes sectoriales o grupos elite nacional o departamental.<sup>50</sup> En los casos en que las listas electorales eran aprobadas por órganos internos partidarios, el proceso generalmente suponía darle el visto bueno a una nómina ya confeccionada en negociaciones fuera de las estructuras formales del partido: "Las listas a candidatos [...] fundamentalmente son hechas por los cabezas de sector, [...] en general con conversaciones, consultas y demás, pero donde no est[án] las reglas de juego claras."<sup>51</sup> Por lo general, las mujeres quedaban marginadas de estas negociaciones, por estar prácticamente ausentes no sólo de los centros formales de poder, sino de las redes informales, que juegan un papel crucial en la política partidaria: "Acá tiene mucho que ver la forma en que uno se mueve [...] en el relacionamiento en la interna del sector y en el relacionamiento con el resto de los sectores dentro del mismo partido."<sup>52</sup>

Si era poco probable que las mujeres estuvieran en una posición de influir directamente en la confección de las listas, ¿qué factores determinaban si se las seleccionaba o no? En cuanto a las variables de demanda, la fuerte competencia legislativa servía para excluir a las mujeres: "Y a los espacios entre los distintos sectores y a las internas son muy complicados entre

los propios hombres como para además tener que admitir compartir lugares."<sup>53</sup> Por lo tanto, la actitud de los *gatekeepers* era decisiva. Aunque para fines de los noventa era poco común escuchar a un líder uruguayo decir en público que la política es cosa de hombres, militantes mujeres manejaron comentarios de colegas varones que claramente reflejan concepciones tradicionalistas de los roles de género: "Hay legisladores [...] que te dicen directamente que lo que pasa es que las mujeres tenemos una función biológica que nos está condicionando la participación política, y que en realidad ellos piensan que hasta que no tengamos a todos los hijos casados [...] no tenemos tiempo suficiente, ni la suficiente decisión para optar. O sea, como que hubiera que optar entre la política y el hogar."<sup>54</sup> Finalmente, la presión ejercida por intereses externos también se mencionó como algo que podía afectar la confección de las listas en perjuicio de potenciales candidatas, aun cuando éstas tenían las cualidades personales requeridas y una base de apoyo entre el electorado: "Las agrupaciones que son económicamente poderosas no admiten que sea una mujer quien las represente, [...] porque les parece que una mujer no sería capaz de hacerlo tan bien y con tanta dedicación como lo hacen ellos. Entonces las agrupaciones con poder económico apoyan a hombres."<sup>55</sup>

### 6.5. Factores de oferta en la confección de las listas electorales

Se puede identificar algunas variables de oferta significativas examinando los recursos y las motivaciones que facilitaron la entrada de las catorce mujeres titulares al parlamento uruguayo en 1989 y 1994. El primer hecho a consi-

50 En parte, esto reflejaba la creciente tendencia hacia un sistema de toma de decisiones cerrado y centralizado, especialmente en los dos partidos tradicionales, pero también en el FA. Véase Rial (1989:13-14).

51 Entrevista personal con Gloria Robaina (PC), 9/4/97.

52 Entrevista personal con una integrante del Poder Ejecutivo.

53 Entrevista con Charlone.

54 Entrevista personal con militantes partidarias.

55 *Ibidem*.

derar es que las cuatro diputadas del Interior, y cuatro de las diputadas por Montevideo, más una senadora, provenían de familias con trayectoria política. Esto no implica necesariamente que las mujeres fueran nombradas a causa de este lazo familiar. Una diputada del FA se había criado en una familia donde la política era "una cosa cotidiana",<sup>56</sup> ya que un tío suyo había sido representante a niveles departamental y nacional en repetidas ocasiones, pero por el PN. Entonces en el caso de esta diputada, aunque sus conocimientos de la vida pública sin duda le habrían servido, no se puede afirmar que el lazo de parentesco tuviera una influencia directa en el desarrollo de su carrera.

En los otros casos, el padre o marido de la parlamentaria había sido, o seguía siendo, una figura influyente del mismo sector por el cual ella fue electa, y todas admitieron que el parentesco había servido de lazo "habilitante" en su carrera política. Sin embargo, hay que reconocer que los parentescos también son un lazo habilitante para muchos políticos hombres en el Uruguay, y en el caso de las parlamentarias cabe considerar la totalidad de su experiencia para identificar otros factores pertinentes a su éxito. Por ejemplo, Diana Saravia (PC), dos veces diputada por Treinta y Tres, empezó su carrera como edila en la Junta Departamental, y parece probable que su reelección al parlamento en 1994 tenía que ver con su rendimiento en el cargo, independientemente del hecho de que sea integrante de una de las familias políticas históricas del país. Yeanneth Puñales, cuyo padre había sido dos veces intendente de Rocha, el departamento por el cual ella es diputada, era en 1997 la única mujer en el Comité Nacional Ejecutivo del PC, una posición que difícilmente se ocupa sin méritos propios. Marina Arismendi, hija del líder histórico del Partido Comunista, tenía una larga trayectoria como militante sindical en la enseñanza primaria cuando fue electa

Secretaria General en el Congreso Extraordinario de 1992, después de que la directiva renunció en masa y propuso la disolución del partido. Alba Osoreo de Lanza, diputada del PC entre 1990-95 y viuda del intendente de Montevideo en el primer período post-dictadura, había trabajado como coordinadora de los proyectos sociales de la Intendencia y se había forjado una reputación como promotora de los derechos de la mujer. Matilde Rodríguez, que fue diputada del PN (1990-5) y viuda de un legislador Blanco asesinado en Argentina por las fuerzas de seguridad durante la dictadura, fue una de las tres mujeres que presidieron la Comisión Nacional Pro-Referéndum, establecida para revocar la ley que otorgaba a las Fuerzas Armadas inmunidad por los abusos de derechos humanos. Rodríguez consideraba que el perfil público desarrollado a través de la campaña fue determinante de su nombramiento: "Mi historia personal demuestra que solamente en un caso de un protagonismo circunstancial muy importante [...] una mujer encabeza una lista."<sup>57</sup> Un perfil nacional destacado o el apoyo de un sector identificable del electorado también jugaron un papel decisivo en la selección de dos candidatas frenteamplistas, ambas líderes sindicales. Carmen Beramendi era presidenta del sindicato de la industria de la pesca. Susana Dalmás, presidenta del sindicato de las telecomunicaciones —uno de los más grandes del país—, presidió el Comité Pro-Referéndum creado para revocar la ley de privatización de 1992; este cargo la "convirtió en una figura pública" con el peso necesario para ocupar el segundo lugar de la lista al Senado de Asamblea Uruguay en 1994.<sup>58</sup>

De las catorce parlamentarias solamente cuatro buscaron activamente su candidatura, o habían considerado que la elección al parlamento era el próximo paso natural en su trayectoria política. En la mayoría de los casos, la motivación inicial no vino de las propias mujeres sino de al-

56 Entrevista con Tourné.

57 Entrevista con Rodríguez.

58 Entrevista con Dalmás.

gún miembro de su familia o de su sector partidario. Varias mujeres nunca habían concebido su militancia en términos de postularse al parlamento, y dos se oponían activamente, por lo menos al principio, a la presión ejercida de parte de miembros de su familia: "No tenía ganas de ser candidata [...]. Pero llegó un momento en que mi padre quiso que hubiera un cambio de imagen, que hubiera una propuesta nueva, que hubiera una modernización dentro de nuestras filas [...]. Y bueno, en una forma u otra me fui involucrando [...]."59 Otra lo consideró su deber presentarse como candidata, por la "herencia política" que le tocó: "Después que fallecieron mi padre y mi hermano, quedé un espacio vacío. [...] Entonces tenía que ocuparlo un miembro de la familia, si no el liderazgo Rubio del Partido Colorado se terminaba en Rocha."<sup>60</sup> La obligación también incidió en la elección de Arismendi al Senado: aunque fue opción propia comprometerse al futuro del Partido Comunista, desde el momento en que fue electa Secretaria General, fue inevitable que liderara la lista al Senado, aunque admitió "[si] pudiera elegir no estaría acá. Es decir, si las condicionantes objetivas de toda esta realidad [...] no me lo hubieran obligado a hacer, yo no estaría acá. Yo estoy mucho más cómoda en mi profesión, estoy mucho más cómoda en mi trabajo sindical [...]"<sup>61</sup>

No obstante, todas menos una de las mujeres electas en 1989 se postularon de nuevo al parlamento en las próximas elecciones; solamente una fue reelecta, pero otras dos fueron nombradas a cargos ejecutivos en el gobierno de coalición.<sup>62</sup> Además, todas las parlamentarias

tenían intenciones de seguir en política. La mayoría dijo que se postularía otra vez al parlamento, aunque una dijo que preferiría un cargo técnico en el ejecutivo, y otra proponía presentarse como candidata a intendente. Solamente dos dijeron que no buscarían ingresar de nuevo al parlamento, aunque ambas continuarían militando en otras esferas.

## 7. Conclusiones

Si bien a nivel individual las posibilidades de las mujeres de participar en la política de elite se pueden ver perjudicadas tanto por factores culturales, como socioeconómicos o institucionales, el análisis expuesto en este artículo permite afirmar que en términos generales hay dos clases de factores que sistemáticamente impiden la paridad de representación por sexo en el Uruguay. Primero, hay elementos estructurales excluyentes del régimen político; en particular, la fuerte competencia legislativa y la falta de un sistema institucionalizado y transparente de designación de candidaturas. Segundo, está la cultura política, que tiene un sesgo de género mayor al que existe en la sociedad en su conjunto. El cambio de actitud hacia el ámbito formal del parlamento, compartida por la mayor parte de las representantes nacionales entrevistadas —que pasaron de no considerar su ingreso allí como una opción, a comprometerse a seguir a ese nivel—, refleja algunos de los puntos clave del análisis que he hecho de los obstáculos a una mayor representación femenina. Al principio, la cultura altamente masculinizada de la vida pública nacional hace que las mujeres rechacen esa esfera por no considerarla un ámbito propio; pero, en el caso de las pocas que llegan, a pesar de las barreras generadas por el sistema electoral, la experiencia de desempeñarse como parlamentarias les confirma que tienen tanto derecho a estar allí y tanta capacidad para desenvolverse en ese espacio como los hombres. Está claro que todavía no se ha alcanzado la masa crítica de mujeres en el parlamento uru-

59 Entrevista personal con una parlamentaria.

60 Entrevista personal con María Celia Rubio de Varacchi (diputada, PC, 1990-1995), 14/8/97.

61 Entrevista con Arismendi.

62 La que no se postuló —Rubio de Varacchi— tenía la intención de hacerlo, pero se retiró debido a problemas internos en su sector. Diana Saravia fue reelecta, Piñeyría fue nombrada Ministra de Trabajo y Seguridad Social y Osorio de Lanza fue designada Directora del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer.



guayo necesaria para consolidar cambios estructurales, culturales y temáticos, pero parecería que las bases de esa masa ya están sentadas.

Este artículo no pretende ofrecer un estudio exhaustivo de aquellos factores que frenan o facilitan el ingreso de la mujer a la política de elite en el Uruguay, y en particular está limitado por su enfoque pre-reforma constitucional de 1996. Muchas de las entrevistadas consideraban que los cambios estructurales que se iban a introducir a raíz de la reforma beneficiarían a las mujeres aun sin la inclusión de medidas específicas de discriminación positiva. Creían que la reglamentación de la interna partidaria y de los procedimientos para la confección de listas electorales conduciría a una situación en la cual "las reglas de juego [iban] a ser mucho más limpias"<sup>63</sup> y todos iban a "competir en [...] igualdad de condiciones".<sup>64</sup> Estas hipótesis tendrán que ser probadas en investigaciones futuras que analicen los resultados de las elecciones nacionales de 1999 y el impacto de la reforma constitucional. Asimismo, faltan estudios más abarcativos que el presente, que analicen rigurosamente las diferencias entre las trayectorias de representantes políticos hombres y mujeres y que comparen las experiencias de éstas a nivel nacional y departamental. Finalmente, para mejor entender las desigualdades de género en la participación política en el Uruguay, es sin duda necesario indagar en la otra dimensión de la representación —es decir, la representación de los intereses de género, y los estilos femenino y masculino de hacer política— lo que permitirá medir, además de su acceso, el impacto diferencial que tienen mujeres y hombres en la política.

63 Entrevista con Robaina.

64 Entrevista personal con una integrante del Poder Ejecutivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Alvarez, Sonia E. (1990): *Engendering democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Chowdhury, Nancy y Barbara Nelson (1994): 'Redefining politics: Patterns of women's political engagement from a global perspective', en Barbara Nelson y Nancy Chowdhury (eds), *Women and Politics Worldwide*, New Haven: Yale University Press.
- Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing (ed.) (s. f.) *Mecanismos para Incrementar la Representación Política de las Mujeres: Un Desafío para la Democracia*, Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing.
- Craske, Nikki (1999): *Women and Politics in Latin America*, Cambridge: Polity Press.
- Duverger, Maurice (1955): *The Political Role of Women*, Ginebra: UNESCO.
- Elshtain, Jean Bethke (1981): *Public Man, Private Woman: Women in Social and Political Thought*, Oxford: Martin Robertson.
- Epstein, Cynthia Fuchs (1981): 'Women and elites: A cross-national perspective', en Cynthia Fuchs Epstein y Rose Laub Coser (eds.), *Access to Power: Cross-national Studies of Women and Elites*, Londres: Allen & Unwin.
- Feijoó, María del Carmen (1998): 'Democratic participation and women in Argentina', en Jane S. Jaquette y Sharon L. Wolchik (eds), *Women and Democracy: Latin America and Central and Eastern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Feijoó, María del Carmen con Marcela María Alejandra Nari (1994): 'Women and democracy in Argentina', en Jane S. Jaquette (ed.), *The*

*Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy*, Boulder: Unwin Hyman.

Filgueira, Fernando (1995): *A Century of Social Welfare in Uruguay: Growth to the Limit of the Batllista Social State*, Notre Dame: University of Notre Dame, Democracy and Social Policy Series, Working Paper No. 5.

INE (1995): *Mujeres Uruguayas en Cifras: Un Aporte para la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, 1995*, Montevideo: INE / UNICEF.

Jaquette, Jane S. (1985): 'Female political participation in Latin America: Raising feminist issues', en L. Iglitzin y R. Ross (eds.), *Women in the World, 1975-85: The Women's Decade*, Londres: Clio.

Jaquette, Jane S. (ed.) (1994): *The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy*, Boulder: Unwin Hyman.

Jelin, Elizabeth (ed.) (1990): *Women and Social Change in Latin America*, Londres: UNRISD / Zed Books.

Johnson, Charlotte Nicola (2000): 'The right to have rights': Gender politics, citizenship and the state in Uruguay', tesis de doctorado inédita, Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres.

Jones, Kathleen B. (1988): 'Towards the revision of politics', en Kathleen B. Jones y Anna G. Jónasdóttir (eds), *The Political Interests of Gender*, Londres: Sage.

Jones, Kathleen B. (1993): *Compassionate Authority: Democracy and the Representation of Women*, Nueva York: Routledge.

Kymlicka, Will (1990): *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Clarendon Press.

Lavrin, Asunción (1995): *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile and Uruguay*, Lincoln: University of Nebraska Press.

Lissidini, Alicia (1992): 'Mujer y cargos de representación política en el Uruguay (1950-1989)', *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*, No. 7.

Lovenduski, Joni (1981): 'Toward the emasculation of political science: The impact of feminism' en Dale Spender (ed.), *Men's Studies Modified: The Impact of Feminism on the Academic Disciplines*, Oxford: Pergamon Press.

Lovenduski, Joni (1993): 'Introduction: The dynamics of gender and party', en Joni Lovenduski y Pippa Norris (eds), *Gender and Party Politics*, Londres: Sage.

Lovenduski, Joni y Jill Hills (eds.) (1981): *The Politics of the Second Electorate: Women and Public Participation*, Londres: Routledge & Kegan Paul.

Joni Lovenduski y Pippa Norris (eds) (1993): *Gender and Party Politics*, Londres: Sage.

Macaulay, Fiona J. (1996): 'Gender Politics in Brazil and Chile: The Role of Parties in National and Local Policy-Making', tesis de doctorado inédita, Universidad de Oxford.

Niedworok, Nelly, Adela Pelegrino y Constanza Moreira (1990): *Ideología de Género, Roles Sexuales y Prácticas Anticonceptivas*, Montevideo: CIESU.

Norris, Pippa (1985): 'Women's legislative participation in Western Europe', en Sylvia Bashevkin (ed.), *Women and Politics in Western Europe*, Londres: Frank Cass.

Norris, Pippa (1987): *Politics and Sexual Equality: The Comparative Position of Women in Western Democracies*, Brighton: Wheatsheaf.

Norris, Pippa (1993): 'Conclusions: Comparing legislative recruitment', en Joni Lovenduski y Pippa Norris (eds), *Gender and Party Politics*, Londres: Sage.

Pateman, Carole (1989): *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge: Polity Press.

- Pendle, George (1952): *Uruguay: South America's First Welfare State*, Londres: Royal Institute of International Affairs.
- Phillips, Anne (1991): *Engendering Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Prates, Susana y Silvia Rodríguez Villamil (1985): 'Los movimientos sociales de mujeres en la transición a la democracia', en Carlos H. Filgueira (comp.), *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*, Montevideo: EBO.
- Radcliffe, Sarah A. y Sallie Westwood (eds) (1993): 'Viva': *Women and Popular Protest in Latin America*, Londres: Routledge.
- Randall, Vicky (1987): *Women and Politics: An International Perspective*, Basingstoke: Macmillan, 2ª edición.
- Rial, Juan (1989): 'La organización partidaria tras los realineamientos de 1989', en *Los Partidos Políticos de Cara al 90*, Montevideo: FCU / FESUR.
- Rodríguez Villamil, Silvia (1991): *Situación y Problemática de la Mujer Uruguaya Actual*, Montevideo: GRECMU.
- Rodríguez Villamil, Silvia y Graciela Sapriza (1984): *Mujer, Estado y Política en el Uruguay del Siglo XX*, Montevideo: EBO.
- Siltanen, Janet y Michelle Stanworth (1984): 'The politics of private woman and public man', en Janet Siltanen y Michelle Stanworth (eds), *Women and the Public Sphere*, Londres: Hutchinson.
- Sinkkonen, Sirka (1985): 'Women in local politics', en Elina Haavio-Mannila et al. (eds), *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Oxford: Pergamon Press.
- Skard, Torild y Elina Haavio-Mannila (1985): 'Women in parliament', en Elina Haavio-Mannila et al. (eds), *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Oxford: Pergamon Press.
- Solari, Aldo E. (1988): *Uruguay: Partidos Políticos y Sistema Electoral*, Montevideo: El Libro Libre/FUCCYT.
- Squires, Judith (1999): *Gender in Political Theory*, Cambridge: Polity Press.
- Stephen, Lynn (1997): *Women and Social Movements in Latin America*, Austin: University of Texas Press.
- Tornaría, Carmen (1990): 'La transición desde el movimiento', en *Transiciones: Mujeres en los Procesos Democráticos*, Santiago: ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No. 13.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coords.) (1992a): *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Brazil*, Madrid / Santiago: Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales, España) / FLACSO.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coords.) (1992b) *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Chile*, Madrid / Santiago: Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales, España) / FLACSO.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coords.) (1993) *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Uruguay*, Madrid / Santiago: Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales, España) / FLACSO.
- Valdés, Teresa y Enrique Gomáriz (coords.) (1995): *Mujeres Latinoamericanas en Cifras: Tomo Comparativo*, Madrid / Santiago: Instituto de la Mujer (Ministerio de Asuntos Sociales, España) / FLACSO.
- Vanger, Milton I (1963): *José Batlle y Ordóñez of Uruguay: The Creator of his Times, 1902-1907, Vol. 1*, Cambridge: Harvard University Press.
- Vanger, Milton I (1980) *The Model Country: José Batlle y Ordóñez of Uruguay, 1907-1915, Vol. 2*, Londres: University Press of New England.

## RESUMEN

El artículo analiza las razones por las bajas tasas de representación femenina en cargos políticos electivos en el Uruguay posdictatorial. El análisis se sitúa en el marco de la crítica feminista a los enfoques tradicionales de los estudios sobre la participación política de la mujer. Basándose en un modelo global de análisis, se examina el impacto respectivo de tres tipos de variables—culturales, socioeconómicas e institucionales— sobre el ingreso de la mujer a la política de elite, tanto en términos generales como en relación a las trayectorias particulares de representantes nacionales mujeres. El artículo afirma que los mayores obstáculos a la paridad de género en la representación política en Uruguay son ciertos elementos estructurales excluyentes del régimen político, y la cultura política altamente masculinizada, donde se advierte un sesgo de género más marcado que el presente en la sociedad en su conjunto.

## ABSTRACT

The article seeks to explain the low levels of female representation in elected political posts in post-dictatorship Uruguay. The analysis is sited within the framework of feminist critiques of traditional approaches to the study of women's political participation. Using a global model of analysis, the article examines the respective impact of three sets of factors—cultural, socio-economic and institutional— on women's entry into elite politics, both in general terms and in relation to the particular experiences of women national representatives. The article argues that the main obstacles to gender parity in representation in Uruguay are certain exclusionary, structural elements of the political system and the highly masculinised political culture, which has a greater gender bias than society at large.