



Representación política de las mujeres y calidad de la democracia en Uruguay

Niki Johnson¹

Introducción

Desde principios del siglo XX Uruguay se ha destacado en la región en materia de la de representación política de las mujeres por razones tanto positivas como negativas. El primer proyecto de ley de sufragio femenino fue presentado tempranamente, en 1907, y en diciembre de 1932 el país se convirtió en el primero de la región en otorgar a las mujeres los mismos derechos políticos a votar y ser elegidas que los hombres. Las primeras cuatro legisladoras² fueron electas al Parlamento en 1942 y la primera ministra nombrada en 1968³. Hubo mujeres electas como titulares al Parlamento en cada elección hasta que el régimen democrático del país fue suspendido en 1973 por una dictadura civil-militar de 11 años de duración. En cambio, en las elecciones de 1984, que marcaban el regreso a la democracia para el país, ni una sola mujer fue electa como titular al Parlamento. En los 25 años siguientes, el acceso de las mujeres a cargos electivos aumentó lentamente, pero nunca llegaron a más del 12% de los escaños parlamentarios. En cuanto a los nombramientos a cargos ejecutivos, entre 1985 y 2004 sólo tres mujeres fueron nombradas para encabezar ministerios. Asimismo, a diferencia de los países vecinos más cercanos a Uruguay, ninguno de los tres principales partidos políticos uruguayos ha presentado una candidata a la presidencia, y recién en las elecciones de 2019 fueron integradas mujeres como candidatas a vice-presidenta en fórmulas presidenciales competitivas.

La escasa representación de mujeres en estos cargos llevó a defensoras de los derechos de las mujeres, provenientes tanto de los partidos políticos como del movimiento de mujeres, a impulsar la aprobación de una ley de cuotas de género para las listas electorales. En 1988 se presentó el primer proyecto en el parlamento, pero no fue hasta 2009 que finalmente se aprobara una ley de cuotas, mucho después de que la mayoría de los demás países sudamericanos hubieran seguido el ejemplo de Argentina en 1991. No obstante, la aplicación de la cuota a partir de 2014 en las elecciones

¹ Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Doctora en Ciencia Política por Queen Mary University of London y Magíster en Estudios Latinoamericanos por el Institute of Latin American Studies, University of London.

² Fueron electas las diputadas Julia Arévalo de Roche, del Partido Comunista del Uruguay, y Magdalena Antonelli Moreno, del Partido Colorado (PC); también por el PC fueron electas como senadoras Sofía Alvarez Vignoli de Demichelli e Isabel Pinto de Vidal.

³ Alba Roballo (PC) fue nombrada Ministra de Cultura en el gobierno de Jorge Pacheco Areco (PC), pero renunció luego de 44 días, cuando se impusieron medidas prontas de seguridad. LaRed21, "Roballo fue la primera uruguaya que llegó a ser ministra, sólo por 44 días", 11/03/2011. Disponible en: <https://www.lr21.com.uy/politica/443898-roballo-fue-la-primera-uruguaya-que-llego-a-ser-ministra-solo-por-44-dias>, acceso 02/11/2021.

nacionales y departamentales no generó un cambio significativo en el mapa de la representación femenina, y a inicios de los 2020 ingresan a la agenda parlamentaria dos proyectos de ley que proponen la adopción de un criterio de paridad de género en las elecciones uruguayas.

Este estudio se propone a describir y analizar la actual situación de la representación política de las mujeres en Uruguay, partiendo de la concepción prismática de la representación de Hanna Pitkin (1967). Vista desde su dimensión descriptiva, que refiere a quién es la persona que ocupa el cargo, cuáles son sus características socio-demográficas y qué experiencias vitales y perspectivas conlleva, una parte integral de la representación tiene que ver con que la composición de los órganos representativos de gobierno refleje no solamente la diversidad de colectividades ideológicas (partidos políticos), sino también las diversidades sociales presentes en la ciudadanía (Phillips 1995). De ahí que la escasa presencia de mujeres en cargos de poder constituye un problema de justicia. Por otra parte, también constituye un problema para la representatividad del sistema político el hecho de que queden excluidos o marginados del proceso de deliberación y de toma de decisiones los intereses y las perspectivas de quienes constituyen la mitad de la población. Entonces, quiénes son los y las representantes importa, no solo en términos descriptivos, sino también por razones sustantivas (Lovenduski 1993; Mansbridge 2001).

El documento se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se describe el estado actual de la representación política de las mujeres en Uruguay en los máximos cargos a nivel nacional del Poder Ejecutivo, tanto electivos (presidencia y vice-presidencia) como designados (carteras ministeriales y subsecretarías), y del Parlamento (Senado y Cámara de Representantes), profundizando en la evolución de la presencia de legisladoras nacionales a lo largo del período post-dictadura. La segunda sección se dedica a exponer las principales herramientas normativas –cuotas y paridad– que se han adoptado en la región para garantizar o acelerar el acceso de mujeres a cargos políticos electivos y el récord de Uruguay en esta materia, ubicando su desempeño en clave comparada con el resto de los parlamentos de la región. En el tercer apartado se dilucidan las causas del limitado impacto de la cuota en Uruguay y la persistencia de bajas tasas de representación femenina parlamentaria. La cuarta sección presenta los dos proyectos de ley de paridad presentados en Uruguay en 2021 y se realiza una simulación de su potencial impacto en la elección de mujeres al Parlamento. El documento finaliza con una reflexión sobre las implicancias del análisis para la democracia uruguaya, entrado ya el siglo XXI, y algunas recomendaciones para superar el rezago que tiene el país en esta temática.

La representación política de las mujeres en Uruguay

En esta sección se revisa la situación actual de la representación política de las mujeres en Uruguay en los principales cargos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo nacionales, y, desde una mirada longitudinal, la evolución de la representación femenina parlamentaria a lo largo del período post-dictadura.

La presencia de mujeres en cargos políticos ejecutivos electivos y designados

En un contexto regional en el cual aparentemente se está “normalizando” la presencia de mujeres en los más altos cargos de poder político, Uruguay aparece como una anomalía. En la última década, nuestros países vecinos de Argentina, Chile y Brasil han visto mujeres presidentas no solo electas, sino reelectas. En cambio, Uruguay no solo no ha tenido una mujer presidenta, sino que

nunca ningún partido ha postulado una candidata presidencial. Desde la reforma electoral de 1996, que instauró las elecciones internas y las candidaturas presidenciales únicas, solamente tres mujeres se han postulado como precandidata a la presidencia⁴. En cuanto a la vicepresidencia, luego de la primera postulación de una candidata en 2009 –aunque en una fórmula no competitiva– pasó una década antes de que volvieran a postularse candidaturas femeninas a vicepresidenta, y que Uruguay llegara a tener su primera vicepresidenta electa⁵.

Asimismo, hasta 2005 la presencia de mujeres era muy reducida en los máximos cargos designados del Poder Ejecutivo: los 13 cargos de ministro y 13 de subsecretario. El Cuadro 1 muestra el total número de cargos en el gabinete ejercidos por mujeres en cada administración desde 1985 y el máximo número de mujeres que ocupaban una cartera ministerial a la vez. Antes de 2005 en una sola ocasión coincidieron en el ejercicio de una cartera ministerial dos mujeres. La tasa de representación femenina ministerial subió durante el primer gobierno de Tabaré Vázquez (FA, 2005-2010), cuando coincidieron cuatro mujeres ministras en el gabinete, y al inicio de su segundo mandato Vázquez nombró a mujeres en cinco carteras ministeriales. No obstante, durante la segunda administración frenteamplista, presidida por José Mujica (2010-2015), el gabinete tuvo una composición mucho más masculinizada, coincidiendo un máximo de dos mujeres ministras. El gabinete nombrado por Lacalle Pou en marzo 2020 también incluía solamente dos mujeres ministras e igual cantidad de subsecretarias, entrando otra mujer subsecretaria al año siguiente.

Cuadro 1: Mujeres ministras y subsecretarias, 1985-2021*

Gobierno		Total designaciones de mujeres, número		Máxima cantidad de mujeres que ejerce a la vez, número (porcentaje)	
Período	Partido	Ministras	Subsecretarias	Ministras	Subsecretarias
1985-1990	Partido Colorado	1	0	1 (7,7%)	0 (0,0%)
1990-1995	Partido Nacional	0	1	0 (0,0%)	1 (7,7%)
1995-2000	Partido Colorado	2	1	2 (15,4%)	1 (7,7%)
2000-2005	Partido Colorado	0	0	0 (0,0%)	0 (0,0%)
2005-2010	Frente Amplio	5	3	4 (30,8%)	3 (23,1%)
2010-2015	Frente Amplio	4	3	2 (15,4%)	2 (15,4%)
2015-2020	Frente Amplio	5	2	5 (38,5%)	2 (15,4%)
2020-2021†	Coalición multicolor	2	3	2 (14,3%)	3 (21,4%)

* No se incluyen a mujeres que fueron nombradas en estos cargos por menos de un mes en el período de transición al final del mandato.

†En 2020 se creó el Ministerio de Medio Ambiente, llevando el total de ministerios a 14.

Fuente: elaboración propia en base a datos tomados de las Guías de Autoridades publicadas por la Oficina Nacional de Servicio Civil y sitios web de la Presidencia del Uruguay.

Aunque un total de 32 cargos ministeriales o de subsecretaría han sido ocupados por mujeres en algún momento en los más de 35 años desde el retorno a la democracia, de hecho son solamente

⁴ Cristina Maeso (Partido Nacional, PN) en 1999; Constanza Moreira (Frente Amplio, FA) en 2014; y Carolina Cosse (FA) en 2019.

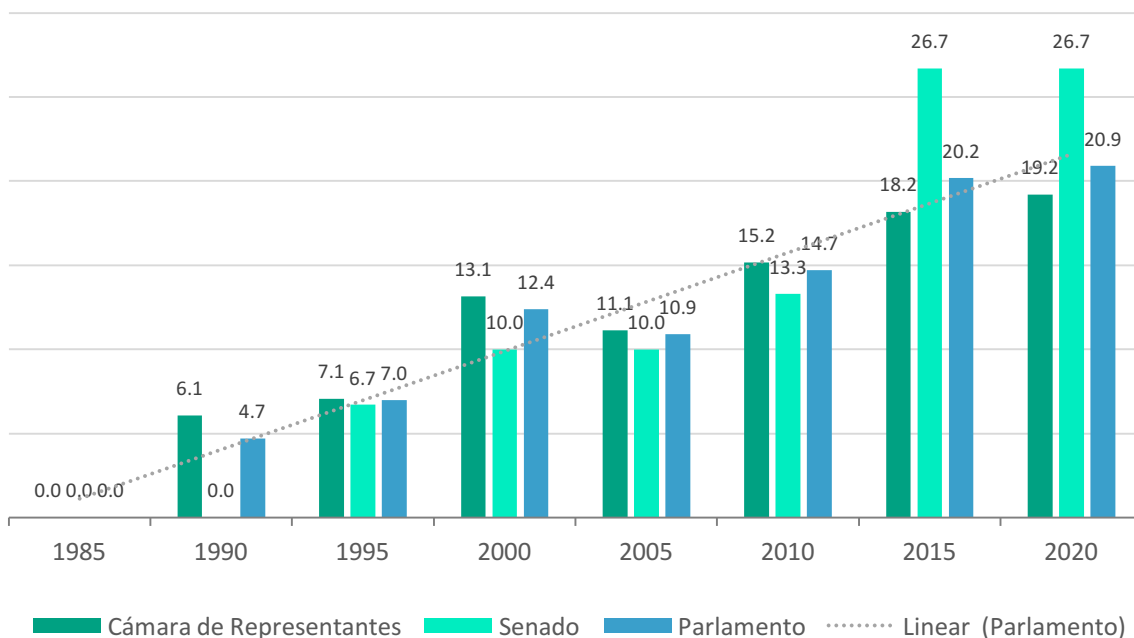
⁵ En 2009 Delia Villalba integró la fórmula presidencial de Asamblea Popular, partido que no llegó a los votos necesarios para lograr representación parlamentaria; en 2019 Graciela Villar fue candidata a vicepresidenta por el FA, Mónica Bottero por el Partido Independiente y Beatriz Argimón, que fue electa, por el PN. Anteriormente había ocupado la vicepresidencia Lucía Topolansky (FA) entre setiembre 2017–febrero 2020, luego de la renuncia del vicepresidente electo.

24 las mujeres que han ocupado cargos en estos niveles, ya que varias fueron designadas más de una vez. Un análisis de género de las designaciones ministeriales en el período entre marzo de 2010 y junio de 2013 demostró que las tasas de recambio de las ministras mujeres eran más altas que las correspondientes a sus pares masculinos (50% y 26,7% respectivamente); también encontró que las mujeres duraban en promedio menos de la mitad del tiempo que los varones en sus puestos (14,8 contra 32,9 meses) (Johnson 2013: 20). Por último, cabe señalar que, mientras que la mayoría de las designaciones de mujeres ha sido en carteras que la literatura caracteriza como asociadas a un perfil femenino, que tratan asuntos sociales, también se ha nombrado alguna vez una mujer en los ministerios más tradicionalmente asociados a un perfil masculino: Defensa, Ministerio del Interior, Industria, Energía y Minería, y Economía y Finanzas.

La representación femenina en el Parlamento del Uruguay

Como se mencionó anteriormente, la vuelta a la democracia en 1984 marcó el punto más bajo de representación parlamentaria femenina desde 1942, en tanto ninguna mujer fue electa como titular a ninguna de las dos cámaras. Volvió a haber diputadas titulares en la cámara baja a partir de 1990, pero no fue hasta 1995 que hubo mujeres electas nuevamente al Senado. Desde entonces, se ha registrado un aumento lento y sostenido del porcentaje de mujeres en el Parlamento (gráfico 1), salvo por un estancamiento al inicio de la legislatura 2005-2010 (14 mujeres ocuparon bancas, contra 16 al inicio del período anterior), que aparentaba ser un posible techo de cristal para la representación parlamentaria femenina en Uruguay. Sin embargo, en 2010 la cantidad de mujeres en el Parlamento registró nuevamente un pequeño aumento, asumiendo 19 legisladoras titulares al inicio de la legislatura.

Gráfico 1. Porcentaje de legisladoras titulares al inicio de cada legislatura, 1985-2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del Parlamento del Uruguay.

Finalmente, la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014 generó un aumento cuantitativo mayor, con 26 mujeres asumiendo bancas en el Parlamento en febrero 2015. Como se

observa del gráfico, el salto mayor se dio en el Senado, duplicándose la presencia femenina en esa cámara e invirtiendo así la tendencia mantenida a lo largo del período post-dictadura de una mayor tasa de representación femenina en la Cámara de Representantes. En las elecciones de 2019 se aplicó por segunda vez la ley de cuotas y, además, en las listas del FA se aplicó un criterio de paridad de género, aprobado por el Plenario Nacional de esa fuerza política en julio 2017⁶. No obstante, no hubo un aumento significativo de la presencia femenina en el Parlamento, con 27 mujeres accediendo a bancas. Cabe notar, asimismo, que el aumento registrado en 2015 y 2020 en la Cámara de Representantes no excede la tasa de crecimiento promedio registrado entre 1990 y 2010; es decir, el impacto de la cuota en la cámara baja fue imperceptible.

Medidas normativas para promover una mayor representación de mujeres

A pesar de su rezago en cuanto a la representación política de las mujeres en el período posterior a la dictadura, Uruguay no siguió la tendencia regional de aprobación de leyes de cuotas (ver el cuadro 2).

Cuadro 2: Línea de tiempo de aprobación de normativa internacional y de leyes de cuotas y paridad en América Latina y Uruguay

NORMATIVA / AMÉRICA LATINA	AÑO	URUGUAY
ONU CEDAW	1979	
	1988	1er proyecto de ley (PL) de cuota
Ley de cuota Argentina	1991	
	1992	2do PL cuota
ONU Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia Mundial de la Mujer	1995	
Ley de cuota Costa Rica, México, Paraguay	1996	
Ley de cuota Brasil, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana	1997	
Ley de cuota Honduras	2000	
Ley de cuota Bolivia	2001	
	2002	3er PL cuota
	2003	4to PL cuota
	2006	5to y 6to PL cuota
CEPAL Consenso de Quito	2007	
Ley de paridad Ecuador	2008	
Ley de paridad Bolivia, Costa Rica	2009	Ley de cuota 18.476
CEPAL Consenso de Brasilia	2010	
Ley de paridad Nicaragua, Honduras, Panamá	2012	
Ley de paridad México	2014	Aplicación de la cuota por única vez en el Parlamento
Parlatino Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria	2015	

⁶ El documento “Estrategia Política del Frente Amplio hacia 2020” aprobado por el Plenario Nacional del FA el 08/07/17 plantea que “el FA resuelve y asume la representación igualitaria de hombres y mujeres en todos los cargos electivos que se postulen” (p. 11).

Ley de paridad Argentina	2016	1er PL paridad (senadores/as FA)
	2017	Extensión de la ley de cuota 19.555
	2018	Frente Amplio aprueba paridad para sus listas electorales en 2019/2020
Chile aplica paridad de resultado en elección a Convención Constituyente	2021	2do & 3er PL paridad (senadora PN y diputada PC)

Fuente: elaboración propia en base a Archenti y Tula (2014a), Piscopo (2014) y Freidenberg (2021).

Tras la innovadora “ley de cupos” aprobada en 1991 en Argentina, y con el impulso de las recomendaciones contenidas en la Plataforma de Acción Mundial (PAM) de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Naciones Unidas (Beijing 1995)⁷, para 2001 otros diez países de la región habían aprobado leyes de cuotas (Archenti y Tula 2008). Cuando el Uruguay finalmente aprobó una ley de cuotas en 2009, tres países ya habían reformado su legislación de cuotas en favor de la paridad de género. La meta de la paridad fue establecida en la normativa regional en 2007 en el Consenso de Quito de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y reafirmada primero en el Consenso de Brasilia de la CEPAL (2010) y luego con la aprobación por parte del Parlatino⁸ de la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2015).

Cuotas y paridad: algunas consideraciones conceptuales y su adopción en América Latina

Aunque las leyes tanto de cuotas como de paridad apuntan a alcanzar la igualdad de género en la representación política, interviniendo en la etapa pre-electoral de conformación de las listas, conceptualmente y en la práctica son diferentes (Llanos y Martínez 2016; Aguirrezabal Quijera 2021).

La cuota de género se basa en el concepto de acción afirmativa, tal como está definido y validado en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer⁹. Es, entonces, una medida temporaria compensatoria, que busca corregir las desventajas y discriminaciones que histórica y actualmente sufren las mujeres en un sistema político diseñado por y para hombres. Su naturaleza temporaria está dada por el hecho de que “estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato” (CEDAW, art. 4º, inc. 1º). Es decir, según fue aclarado por el Comité de la CEDAW en su Recomendación General N° 25 (2004), la temporalidad de las cuotas no refiere a la delimitación de un plazo de finalización fijado a priori, sino que éstas dejan de ser relevantes cuando la desigualdad que se intenta corregir desaparece. En suma, la cuota busca efectivizar la igualdad política entre mujeres y hombres, generando igualdad de condiciones en el punto de partida de la competencia electoral, más allá de la igualdad de oportunidades prometida por la universalización de los derechos políticos a elegir y ser elegido/a.

⁷ El PAM insta a los Estados parte a: “Adoptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres” (art. 190b); y “Examinar el efecto diferencial de los sistemas electorales en la representación política de las mujeres en los órganos electivos y examinar, cuando proceda, la posibilidad de ajustar o reformar esos sistemas” (art. 190d).

⁸ El Parlatino es el Parlamento Latinoamericano y Caribeño, un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de la región.

⁹ La CEDAW fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y entró en vigor en 1981, año en que fue ratificada por Uruguay.

Los estudios comparados sobre la aplicación de la cuota señalan la importancia de que las leyes incluyan ciertas condiciones para asegurar su efectividad (Archenti y Tula 2008 y 2014b; Krook 2008; Franceschet, Krook y Piscopo 2012). Primero, un mandato de posición, que estipula cómo se ha de aplicar el porcentaje de la cuota, siendo fundamental que la cuota se aplique a lo largo de las nóminas de candidatos/as (tanto titulares como suplentes), en vez de aplicarse globalmente a la lista, lo que permitiría ubicar a todas las candidatas en los últimos lugares. Segundo, la existencia de sanciones por incumplimiento, para que los partidos políticos asuman el compromiso real de aplicar las medidas.

De todas formas, los estudios que evaluaban el impacto de la adopción de cuotas en la región mostraron que su efectividad está mediada, además, por las características del sistema electoral y el sistema de partidos, particularmente: la magnitud de distrito, el sistema de votación, el tipo de lista y el grado de competencia legislativa (Larserud y Taphorn 2007; Archenti y Tula 2008 y 2014b; Franceschet, Krook y Piscopo 2012). También se entendía que la definición del porcentaje de la cuota (que en la región ha variado entre 20% en Paraguay a 40% en Costa Rica) era algo arbitrario, sin un fundamento claro. Es así que los avances en la institucionalidad formal se vieron limitados en su impacto, a causa de la persistencia de condiciones estructurales, prácticas informales, y estrategias deliberadas desarrolladas por las dirigencias masculinas de los partidos políticos para “acomodarse” a la nueva normativa, que incluían desde “el cumplimiento minimalista al desacato, el acoso y la violencia de género” (Caminotti 2016: 184). Ante estas dificultades, diversos actores buscaron readecuar la legislación de cuotas, en procesos de “reforma iterada” (Krook 2009). Actores clave en estos procesos fueron los movimientos feministas, las propias mujeres políticas y, en el caso de algunos países, como México y Costa Rica, la justicia electoral (Llanos y Martínez 2016: 28-29).

Para 2008 se había iniciado en la región la transición a la paridad, o democracia paritaria. En términos conceptuales, la paridad trasciende el foco procedimental de la cuota, en tanto implica resignificar la propia democracia como modelo de convivencia social. Va mucho más allá que una medida de ajuste temporal del sistema electoral, aunque, al igual que la cuota, es una medida de justicia social y de reconocimiento del aporte que hacen las mujeres en todas las esferas de la vida social y humana. La democracia paritaria requiere reconceptualizar el sistema de representación, integrando la paridad de género como un componente integral e ineludible de la democracia consolidada o de calidad. Así está establecido en la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria:

[...] se entiende por Democracia Paritaria al modelo de democracia en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo. Son sus fines:

- a. El establecimiento de un nuevo contrato social y forma de organización de la sociedad por el cual se erradique toda exclusión estructural, en particular, hacia las mujeres y las niñas.
- b. Un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos contraigan responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada.

Su puesta en marcha y consolidación implica la evolución hacia relaciones equitativas de género, así como otras relaciones para igual goce y disfrute de derechos, como, etnicidad, (indígenas y afrodescendientes), LGTBI, discapacidad, status socioeconómico, entre otras. (Artículo 5)

El objetivo de la Norma Marco es ser un referente para los parlamentos nacionales de la región para la puesta en marcha de reformas institucionales y políticas que promuevan y garanticen la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todas las esferas de toma de decisiones.

En cuanto a su aplicación, a diferencia de la cuota, la paridad toma como referencia la proporción que representan las mujeres en la población; es decir, implica la distribución equitativa 50:50 de candidaturas masculinas y femeninas de forma alternada y secuencial a lo largo de la lista, lo que se llama la paridad "vertical". Sin embargo, como se evidenció en el caso de Costa Rica, donde la primera aplicación de la paridad en las elecciones nacionales de 2014 arrojó una tasa de mujeres electas *menor* a la resultante de la última elección con cuota de 40%, la aplicación efectiva de las normas paritarias también está condicionada por el sistema electoral y el sistema de partidos. Así, ante la persistencia de la brecha entre las tasas de representación masculina y femenina en algunos de los países latinoamericanos que primero adoptaron la paridad, se planteó la necesidad de incorporar otras dimensiones en su aplicación, que van más allá del criterio de la paridad "vertical" (Llanos y Martínez 2016; Freidenberg 2021).

Así, se definió la paridad "horizontal" como requisito aplicable a las candidaturas presentadas en distritos uninominales, o a las candidaturas que encabezan listas en distritos plurinominales (también llamada "paridad transversal"); en ambos casos las reformas obligan a cada partido político a cumplir *globalmente* con la paridad de género en estas candidaturas¹⁰. Finalmente, existen casos donde se combinan diferentes criterios para garantizar no solamente la paridad en la oferta electoral, sino también en la composición final del órgano electo. Así, en la elección a la Convención Constituyente en Chile en mayo de 2021, por un lado, se requería la paridad vertical en las listas de candidaturas, y además la obligatoriedad de encabezar todas las listas con mujeres; y, por otro lado, se aplicó la "paridad de resultados" en cada distrito y en la Convención toda, lo que implicó sustituir candidatos/as electos/as por el/la siguiente en la lista del género opuesto cuando como resultado de la votación no se alcanzaba la paridad¹¹.

El debate sobre las cuotas en Uruguay

La adopción tardía de medidas de acción afirmativa en Uruguay no se debió a la ausencia de leyes de cuotas en la agenda legislativa, ni a la falta de movilización en torno a este tema. Sin embargo, el hecho de que, siendo una ley electoral, requiera una mayoría especial de dos tercios de ambas cámaras para aprobarse¹², combinada con el continuo dominio masculino en el Parlamento, significó que se necesitaran más de 20 años para que se consagrara como ley.

El primer proyecto de ley de cuotas fue presentado en 1988 por Alba Cassina, diputada suplente del PC e integrante del Consejo Nacional de la Mujer del Uruguay (CONAMU), cuyos miembros habían elaborado el proyecto de ley, previendo la posibilidad de que Cassina en algún momento durante la legislatura 1985-1990 ocupara un escaño en el parlamento. En los próximos 20 años se presentaron otras siete iniciativas legislativas que proponían algún tipo de acción afirmativa para garantizar el acceso de las mujeres a cargos electivos. Además de estas iniciativas oficiales, la cuestión fue defendida por organizaciones de mujeres de la sociedad civil y por mujeres activistas de partidos políticos (Johnson y Pérez 2011). Hubo debates públicos organizados por CONAMU en 1989

¹⁰ Costa Rica, Bolivia, México y Ecuador han adoptado tales medidas (Freidenberg 2021: 55).

¹¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Proceso Constituyente, "Publicación de la Ley N° 21.216: Paridad de Género para el Proceso Constituyente", disponible en: https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-21-216-paridad-de-genero-para-el-proceso-constituyente, acceso 25/10/2021.

¹² Artículo 77 (numeral 7) de la Constitución del Uruguay.

y por la Red de Mujeres Políticas¹³ y la Comisión Nacional de Seguimiento de Beijing¹⁴ en 1997. La Red de Mujeres Políticas presentó –sin éxito– una propuesta para incluir la cuota de género en la reforma constitucional del sistema electoral que se debatió en el Parlamento en 1996. En septiembre de 2004, el colectivo feminista Cotidiano Mujer realizó una campaña para que el primer gobierno del Frente Amplio incluyera un gabinete paritario y en septiembre de 2014 presentó una petición de paridad al parlamento. A partir del año 2003 también desde la academia se empezó a realizar estudios y aportes sobre la temática, coordinando acciones formativas y de difusión con la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay¹⁵.

Unidas en su convicción de que si no se adoptaban mecanismos de acción afirmativa la democracia uruguaya seguiría siendo “incompleta”, las mujeres políticas y activistas sociales crearon espacios de articulación multi-actorales para promover una agenda de derechos de las mujeres, que incluía la demanda de la igualdad política sustantiva. Sostuvieron que el sesgo de género en la representación política no sólo era injusto, ya que no tenía en cuenta la igualdad de derechos de la mujer a participar en el gobierno de la nación, sino que también tenía consecuencias negativas para la formulación de las políticas públicas que, si no incluían las perspectivas de las mujeres, no serían ni eficaces ni eficientes.

Los registros de los debates públicos, así como las discusiones parlamentarias en 2002-2003 y 2008-2009 sobre los proyectos presentados, revelan la fuerza de la resistencia a la cuota y la tendencia generalizada a no ir más allá de un compromiso meramente retórico. Algunos de los principales argumentos esgrimidos por los políticos que se oponían a las acciones afirmativas apuntaban a su supuesta inconstitucionalidad y carácter discriminatorio, aduciendo además que violaban la libertad de los votantes al obligarlos a votar por mujeres. Opositores provenientes de todo el espectro político descartaron la necesidad de introducir mecanismos específicos para promover la representación de las mujeres, haciendo hincapié en la importancia del cambio cultural y la necesidad de que las mujeres sean más proactivas en el ejercicio de sus derechos. Algunos buscaban responsabilizar a las propias mujeres, alegando una falta de interés o de experiencia y formación para la vida política, o afirmando que sus principales preocupaciones en la vida son el hogar y la familia. Hubo legisladores –y algunas legisladoras– que afirmaban que las cuotas eran degradantes para las mujeres, y que las aspirantes debían ocupar su lugar en la lista de candidatos por mérito y no por un trato preferencial (Johnson y Pérez 2011; Johnson y Moreni 2009).

Ante esta fuerte resistencia y no obstante la gama de acciones de incidencia desarrolladas a nivel de la opinión pública y dentro de los partidos políticos, de los siete proyectos de ley presentados, sólo uno llegó a la fase de discusión plenaria en la cámara baja en 2003, donde fue rechazada. No fue hasta abril de 2009 que el proyecto de ley presentado en 2006 finalmente se convirtió en ley (Johnson y Pérez 2011).

¹³ La Red es una coordinación inter-partidaria de mujeres fundada en 1992.

¹⁴ CNS Mujeres era una coordinación de organizaciones sociales de mujeres que monitoreaba el cumplimiento del Estado uruguayo de la Plataforma de Acción de Beijing.

¹⁵ La Bancada Femenina se creó en el año 2000 como una articulación interpartidaria entre diputadas de las cuatro partidos con representación parlamentaria; en 2005 se refundó en formato bicameral, integrando a senadoras y diputadas de todos los partidos políticos.

La ley de cuotas y su aplicación en Uruguay

La ley de cuotas aprobada en abril 2009 por el Parlamento estableció la obligatoriedad para los partidos políticos de incluir a candidatos de ambos sexos en cada terna (tres lugares consecutivos) de sus listas de candidatos titulares y suplentes en las elecciones internas, nacionales y departamentales, y en las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria. En las circunscripciones binominales de la Cámara de Representantes los dos titulares debían ser de diferente sexo. La ley también dispuso que las autoridades electorales negaran el registro de las hojas de votación que no cumplieran con las disposiciones de la ley (art. 3). En teoría, entonces, la nueva norma reunía las condiciones mínimas identificadas por la literatura especializada como necesarias para que fuera efectiva en la práctica, en tanto establecía la cuota como un piso mínimo e incluía un mandato de posición claramente explicitado y sanciones por incumplimiento.

Para alcanzar la mayoría especial necesaria para aprobar la ley, los términos originales del proyecto de ley se diluyeron. Así, finalmente se aprobó la cuota como una medida permanente sólo en las elecciones internas a las convenciones de los partidos y para la elección de las autoridades partidarias. Por el contrario, para las elecciones legislativas nacionales y departamentales, no sólo se retrasó la aplicación de la cuota por cinco años, sino que se estableció que se aplicaría una única vez, en el ciclo electoral de 2014-2015.

Aunque la aplicación de la ley de cuotas tuvo un impacto en el acceso de las mujeres a cargos electivos, el efecto fue desparejo, como se advierte en el cuadro 3, donde se comparan las tasas de representación femenina por magnitud de distrito resultantes de las últimas elecciones sin cuota y las primeras con cuota. Solo en el Senado la presencia de mujeres creció por más de 10 puntos porcentuales, acercándose a un tercio de las bancas, mientras que en los distritos chicos del Interior de la Cámara de Representantes no tuvo ningún impacto. En los departamentos de Canelones y Montevideo el aumento no superó la tasa de crecimiento observado en los años previos a la aplicación a la cuota.

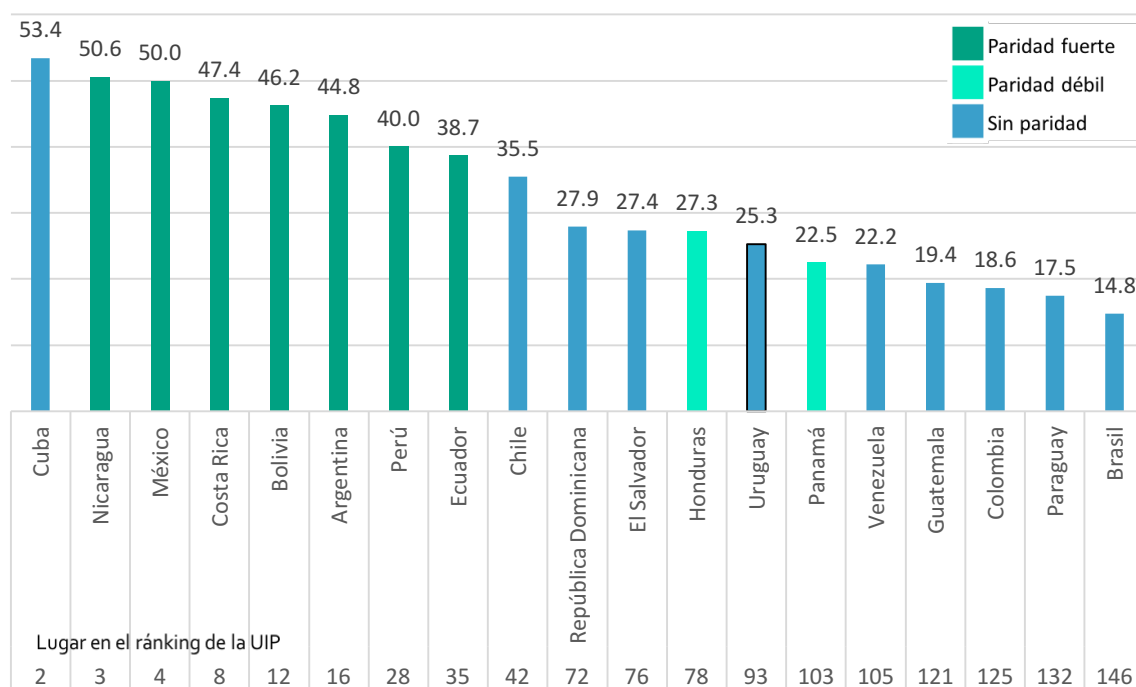
Cuadro 3: Porcentaje de mujeres electas como titulares pre- y pos-cuota*

	% mujeres pre-cuota	% mujeres pos-cuota	Diferencia %
Senado	13,3	30,0	+16,7
CRR - Canelones	6,7	13,3	+6,7
CRR - Montevideo	22,0	26,8	+4,9
Cámara de Representantes (total)	15,2	18,2	+3,0
CRR - distritos chicos interior	11,6	11,6	0,0

Fuente: elaboración propia de datos de la Corte Electoral.

La actual tasa de representación femenina parlamentaria ubica a Uruguay liderando el último tercio del ranking de países de la región (ver el gráfico 2). Del gráfico también se desprende la clara ventaja que demuestran aquellos países que ya adoptaron la paridad: con la excepción de Cuba, el ranking de la región está liderado por los siete países que tienen leyes de paridad aprobadas y aplicadas ya en alguna elección, con tasas de representación femenina en torno al 40 por ciento o más. Aunque Honduras y Panamá también han aprobado normas electorales de paridad, son aplicables únicamente en las elecciones primarias (Panamá), o tienen "válvulas de escape" (Freidenberg 2021: 55) que permiten el incumplimiento en la práctica.

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres en la cámara baja o única, parlamentos de América Latina, marzo 2022



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Clasificación Mundial de Mujeres en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria (UIP), datos al 01/03/2022. Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022>

Las causas de las bajas tasas de representación política femenina en Uruguay

¿Por qué la cuota tuvo un impacto limitado y cuáles son las causas de los persistentes bajos niveles de representación política de las mujeres en el Uruguay a lo largo del período post-dictadura? ¿Por qué los avances en algunos ámbitos no se consolidan, generando un crecimiento regular y acumulativo en la presencia de mujeres en cargos de primera línea? Centrando el análisis en el nivel parlamentario, en este apartado se esbozan algunas respuestas a estas preguntas.

Desde principios de la década de 1980, los estudios feministas de la participación política de las mujeres han diferenciado entre categorías de factores que pueden influir negativa o positivamente en la entrada de las mujeres en la política formal (Lovenduski y Norris 1995; Phillips 1995). Así, se hace referencia a factores socio-económicos, factores culturales, factores políticos (relacionados con la cultura política y las prácticas informales) y factores institucionales (reglas de juego y estructuras organizativas formales). Los análisis previos de los motivos de la persistencia de bajos niveles de representación de la mujer a lo largo del tiempo en el Uruguay tienden a apuntar a factores políticos e institucionales, más que a barreras sociales o culturales (Johnson 2001, 2005, 2010; Pérez 2006; Johnson y Pérez 2010).

Factores socioeconómicos y culturales

Para empezar, en el caso uruguayo se pueden descartar los factores socioeconómicos, ya que los datos muestran que la participación de las mujeres en otras esferas de la sociedad uruguaya, como la educación y el mercado laboral, está a la par de los hombres. Desde finales los '80, las mujeres han

superado gradualmente a los hombres en sus niveles educativos: en 2019 en la Universidad de la República las mujeres representaban el 62% de los ingresos a carreras de grado y el 66% de los ingresos a carreras de posgrado, manteniéndose niveles similares en la tasa de egreso (en 2018 65% y 64% de graduaciones de carreras de grado y posgrado respectivamente) (Udelar 2020). Del mismo modo, durante el período posterior a la dictadura, mientras que el porcentaje de hombres económicamente activos se ha mantenido estable entre el 70% y el 75%, el porcentaje de mujeres activas en la fuerza de trabajo ha aumentado constantemente del 41,4% en 1986 al 57% a principios de 2020¹⁶. Además, para la segunda década del siglo XXI la afiliación de las mujeres a los sindicatos había alcanzado las mismas tasas que la de los hombres¹⁷. Estos datos indican que las mujeres uruguayas están lejos de carecer del capital social que facilita la participación en política. Sí es probable que la menor autonomía económica de las mujeres uruguayas y su continuada sobrecarga de trabajo no remunerado operen como factores de desventaja para que participen en política en igualdad de condiciones con sus pares varones, por lo menos en ciertas etapas de su vida¹⁸. No obstante, no es factible argumentar que esta sea la *principal* causa de la subrepresentación femenina.

Por otro lado, estudios anteriores también desmienten la hipótesis de que la subrepresentación política de las mujeres radica en pautas culturales tradicionalistas de la sociedad uruguaya. En este sentido, no existe evidencia para respaldar el argumento manejado por algunos dirigentes opositores de la cuota de que “la gente no vota a mujeres”. Aunque no es sencillo en Uruguay evaluar diferencias en la capacidad de captación de votos de candidatos hombres y mujeres, porque la mayoría de los cargos se eligen con listas cerradas y bloqueadas, Pérez (2005), al analizar las candidaturas femeninas al cargo unipersonal de intendente entre 1984-2005, encontró que el electorado no expresaba una clara preferencia por los candidatos hombres, aun cuando en ese período ninguna mujer resultó electa como intendenta. Otro ejemplo de una candidata exitosa que se postuló a un cargo uninominal es el de Mónica Xavier en 2012 cuando ganó la presidencia del FA con una ventaja de 20 puntos porcentuales sobre sus tres competidores varones. Otros casos recientes demuestran que incluso candidatas sin una larga trayectoria partidaria pueden alcanzar desempeños significativos en las elecciones¹⁹. Aunque puede haber otros factores que aportaran al desempeño de estas candidatas, como, por ejemplo, el respaldo de sectores partidarios fuertes, si el ser mujer fuera *a priori* un factor de rechazo para la militancia o el electorado, no podrían haber alcanzado la votación que tuvieron, aun gozando de otras ventajas.

De hecho, el apoyo del electorado a estas candidatas concuerda con la evaluación favorable del desempeño de las mujeres políticas que hizo la gran mayoría de las personas encuestadas en 2007 en el estudio realizado por el Instituto de Ciencia Política (FCS-Udelar) e IDEA Internacional: un 80% opinó que las mujeres políticas se desempeñaban igual o mejor que sus pares varones; un 60% se expresó a favor de que hubiera más mujeres en el parlamento; y un 74% apoyaban la inclusión de mujeres en las fórmulas presidenciales. La opinión favorable a una mayor presencia de mujeres en

¹⁶ Datos de Demografía y Estadísticas Sociales, www.ine.gub.uy.

¹⁷ Catálogo Nacional de Datos Abiertos, <https://catalogodatos.gub.uy/dataset/mides-indicador-11454>

¹⁸ Cabe notar que en Uruguay no existen estudios que exploran específicamente la relación entre carga de trabajo no remunerado, niveles de ingreso y participación política de las mujeres.

¹⁹ Se puede citar, por ejemplo, el caso de la pre-candidatura presidencial de Constanza Moreira en el FA en 2014: aunque no logró vencer al expresidente Vázquez, sí logró casi la misma parte del voto que había alcanzado Danilo Astori en las internas del FA en 1999, a pesar de la corta trayectoria político-pública de Moreira, su mínimo presupuesto y la falta de apoyo de un sector grande. Un caso similar es el de Verónica Alonso, que en el mismo año en las elecciones internas del PN logró en Montevideo una votación mayor a cualquier otro candidato de su fracción, a la cual se había incorporado apenas un año y medio antes de las elecciones.

cargos políticos de primera línea se ha mantenido firme a lo largo de la segunda década del siglo XXI, como evidencian los resultados de las encuestas encargadas por ONU Mujeres en 2016, 2018 y 2020²⁰. Además, estas actitudes positivas hacia mujeres en política volvieron a comprobarse en un estudio que se realizó en 2017 (Johnson, en prensa) para evaluar si existía un sesgo de género en las actitudes de jóvenes montevideanos/as hacia figuras políticas masculinas y femeninas, medido a través de un diseño experimental donde se solicitaba la evaluación del potencial de liderazgo de candidatos y candidatas ficticios provenientes de los dos partidos mayoritarios, el PN y el FA. Los hallazgos del experimento mostraron que los/las jóvenes que participaron tienden a manejar representaciones del liderazgo político neutrales en cuanto al género, y respaldan la participación de mujeres en diversos cargos y áreas de gobierno.

Factores institucionales y políticos

Entonces, los mayores obstáculos para lograr una representación política igualitaria de mujeres y hombres deben buscarse dentro del propio sistema político. La experiencia de los últimos ciclos electorales muestra que estos obstáculos no son fáciles de superar, incluso con una norma aprobada cuyo objetivo es alcanzar “la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del Poder Legislativo” (Ley 18.476, art. 1). Se pueden identificar varias características excluyentes del sistema democrático uruguayo –institucionales, político-partidarias, y político-culturales– que conceptualmente son diferentes, pero que no operan de forma aislada, sino que son factores interrelacionados, conformando conjuntamente la dinámica de exclusión por género en el sistema político uruguayo.

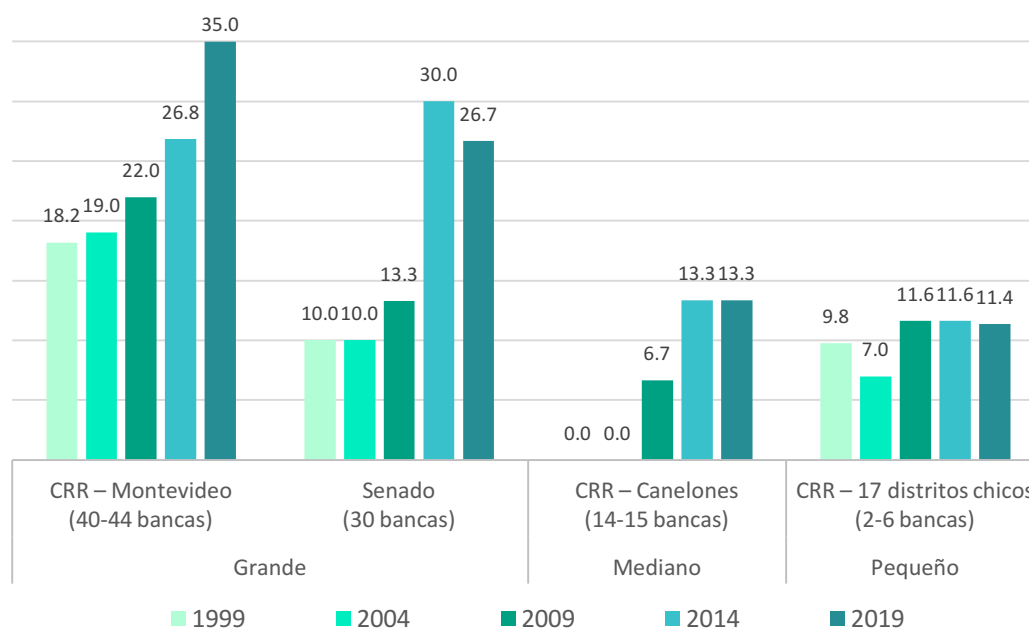
Los dos principales obstáculos institucionales y político-partidarios a la elección de mujeres en Uruguay son las bajas magnitudes de distrito y el alto índice de fraccionalización partidaria. Por un lado, aunque todos los cargos legislativos se eligen en circunscripciones plurinominales, estas difieren considerablemente en su magnitud. El Senado se elige en una única circunscripción nacional grande de 30 bancas. Las 99 bancas de la Cámara de Representantes son electas en 19 distritos departamentales: el distrito grande de Montevideo (actualmente 40 bancas); el distrito mediano de Canelones (15 bancas); y otros 17 distritos pequeños, de los cuales uno tiene seis bancas, y el resto tiene solo tres o dos bancas²¹.

Si se desagregan las tasas de mujeres electas por magnitud de distrito (gráfico 3), se observa que las mujeres generalmente han logrado una mayor presencia en los distritos más grandes –el distrito de Montevideo en la Cámara de Representantes y el Senado–, ventaja que se acentúa con la aplicación de la cuota en 2014 y 2019. Aunque los distritos más pequeños del Interior son bi- o plurinominales, la cantidad limitada de bancas en disputa hace que solamente el primer lugar de la lista tenga alguna chance real de ser electo, y la tasa de representación femenina en estos distritos se ha mantenido constantemente baja desde el comienzo del siglo XXI.

²⁰ En 2016 (encuesta realizada por Cifra) un 66% de la población se expresó a favor de que haya más mujeres legisladoras y ministras, porcentaje que se mantuvo en 2018 (encuesta de Opción Consultores), subiendo a un 70% en 2021 (encuesta de Cifra). También se registran un apoyo alto a la inclusión de una mujer en las fórmulas presidenciales (73% en 2018) y a una mujer presidenta (83% en 2021).

²¹ Datos de 2019; el número de bancas a elegir en cada distrito depende de la adjudicación previa de bancas que la Corte Electoral hace antes de cada elección en base a la cantidad de personas inscriptas en el padrón electoral.

Gráfico 3. Tasas de representación femenina en el Parlamento, según magnitud de distrito, 1999-2019



Nota: Los cálculos se hacen en base a las legisladoras proclamadas electas por la Corte Electoral.

Fuente: elaboración propia en base a datos de las proclamaciones de legisladoras/es electas/os de la Corte Electoral.

Canelones, el único distrito mediano, se comporta de manera diferente. Solo se eligieron diputadas en Canelones en las últimas tres elecciones, y antes de la aplicación de la cuota la tasa de representación femenina alcanzada fue menor incluso al de los distritos más pequeños. La explicación de esta anomalía se halla en el otro principal factor político-partidario que representa un obstáculo para la elección de las mujeres: el hecho de que mientras que las elecciones son dominadas por un número limitado de partidos con chances de ganar bancas, estos partidos están compuestos por varios sectores internos, cada uno de los cuales compite con su propia lista. Como resultado, incluso en los distritos mayores, la tendencia es que muchas listas ganan pocas bancas, haciendo que también allí únicamente los primeros uno o dos lugares de las listas sean competitivos.

No obstante, las magnitudes pequeñas de distrito y los índices altos de fraccionalización no excluyen de por sí a las mujeres. Reducen la cantidad de lugares seguros o competitivos en las listas electorales, pero lo que determina los bajos porcentajes de mujeres electas es el hecho de que las candidatas generalmente no se ubiquen en los lugares seguros de las listas. En las elecciones de 2009 el 90,7% de las listas ganadoras estaban encabezadas por hombres; en 2014 el 88,4% lo estaban; y en 2019 volvió a subir a un 90,5%, incluyendo la totalidad de las listas ganadoras al Senado y al distrito de Canelones en la Cámara de Representantes (Johnson 2015; Albarenga, Acuña y Pérez 2021). Por lo tanto, la causa directa de la exclusión de las mujeres debe buscarse en los procedimientos utilizados por los sectores partidarios para armar sus listas de candidatas.

Si bien los partidos grandes tienen estructuras formales de toma de decisiones, cada uno de sus múltiples sectores internos tiene su propia estructura y reglas operativas autónomas, que varían significativamente incluso dentro del mismo partido. Además, en las elecciones uruguayas las candidaturas no se presentan en listas partidarias, sino en listas de los sectores, y los electores emiten un “doble voto simultáneo” por el partido y, dentro del partido, por el sector de su preferencia. Por lo

tanto, la selección de candidaturas tiene lugar a nivel de sector y la dinámica informal de la mayoría de estos sectores tiende a perpetuar el control de la dirigencia masculina sobre los procesos de selección (Johnson 2010), basados en lo que Norris (1997) llama "reclutamiento por patronazgo". En muchos casos las listas se arman "a dedo", según criterios tácitos y subjetivos que privilegian una visión androcéntrica de la actividad política, construyendo el liderazgo –y por ende las candidaturas viables– en clave masculina. Sin duda, persiste una "ceguera" entre los selectores (dirigentes con poder de decisión sobre la definición de candidaturas y la adjudicación de cargos) respecto a la identificación de candidaturas femeninas viables o legitimadas. Aunque públicamente se afirma que la asignación de lugares se hace en función de criterios "meritocráticos", estos no son transparentados, y la evaluación de trayectorias y aportes casi siempre termina privilegiando al aspirante varón, no importa la carrera política que tenga la aspirante mujer (ver Johnson 2010, 2015).

Un número creciente de sectores usan los resultados de las elecciones internas de junio para definir el ordenamiento de candidaturas para sus listas a la Cámara de Representantes en octubre. Esta decisión ha sido defendida por los líderes de estos sectores como el método más "democrático" de selección, al dejar que "el electorado decide" (Johnson 2010). Sin embargo, como advierten Freidenberg y Alcántara (2009: 19), "realizar elecciones [puede] hacer parecer a un partido más democrático en la forma, pero no [reduce] la capacidad de las élites para controlar monopólicamente el proceso de selección". Además, como se ha demostrado para otros países de América Latina (Hinojosa 2012, Roza 2010), las primarias abiertas tienden a sesgar la competencia en el punto de partida a favor de personas que ocupen cargos internos visibles o que estén más cercanas al líder, y requieren de la disponibilidad de recursos para armar una campaña exitosa. Considerando las mayores dificultades que tienen las mujeres políticas para conseguir fuentes de financiamiento (ver Unión Interparlamentaria 2008; Llanos 2021: 27-28; Muñoz-Pogossian y Freidenberg 2018), no es de sorprender que en general ellas son menos exitosas que sus pares hombres cuando compiten en primarias abiertas²². Un número menor de sectores tienen estructuras más formales y siguen reglas de funcionamiento burocráticas, que permiten la participación de la militancia del partido en el proceso de selección de las candidaturas²³. En estos escenarios, algunas mujeres han sido seleccionadas en internas cerradas para encabezar listas en departamentos del interior del país. Aunque no existen estudios que evalúen sistemáticamente este fenómeno, parece probable que las internas cerradas, en las que únicamente votan miembros del sector, no presenten los mismos desafíos para las mujeres que las internas abiertas, dado que no implican una inversión económica tan importante y la labor de militancia está más visible para quienes van a votar.

La resistencia a las medidas de acción afirmativa implica una barrera importante para el logro de la representación paritaria de hombres y mujeres en el sistema político uruguayo. Esta resistencia se ha manifestado más allá del tratamiento parlamentario de los proyectos de ley de cuotas: en la votación en diciembre 2015 en el Parlatino sobre una Norma Marco para consolidar la Democracia

²² Una excepción fue la exitosa campaña de Verónica Alonso en las internas de 2014, lo que le valió el primer lugar en la lista a la cámara baja en Montevideo de Alianza Nacional; Alonso reconoció públicamente que tuvo la ventaja de disponer de fondos propios para el financiamiento de su campaña.

²³ Un ejemplo es el Partido Socialista (PS, FA) cuyas listas son votadas en órganos amplios de decisión a nivel nacional y departamental, y que además desde 1992 aplica una cuota "especular" (requiere que todos sus órganos de decisión y listas electorales incluyan el mismo porcentaje de mujeres y hombres al que haya entre sus afiliados/as). Como resultado, desde 2005 el PS ha elegido casi igual número de legisladores hombres y mujeres en los dos distritos grandes; en cambio, nunca ha tenido diputadas electas por ninguno de los distritos pequeños del Interior, donde sigue rigiendo una cultura de liderazgo fuertemente masculinizado y ni la cuota voluntaria del PS, ni la ley de cuotas, ha tenido injerencia en la definición de la candidatura cabeza de lista.

Paritaria los únicos legisladores que se abstuvieron provenían de la delegación uruguaya²⁴. Por otro lado, en el contexto de la aplicación de la ley de cuotas, el discurso hegemónico masculino reconfiguraba la redacción neutral de la ley –que requería la inclusión de “candidatos de ambos sexos en cada terna”– en una formulación sesgada y minimalista, que refería a la inclusión de una mujer en el tercer lugar de cada terna (Johnson 2015: 88). Esto tuvo efectos simbólicos y prácticos significativos, en tanto hacía que la expresión mínima de la cuota se transformara en el techo máximo para el ingreso de mujeres y convirtiera la competencia entre postulantes en el proceso de selección en una disputa intra-género, tácitamente deshabilitando a las postulantes mujeres de competir con los postulantes varones por los otros lugares en la lista. Esto a su vez no solo reducía las posibilidades que tenían las mujeres de acceder a un lugar elegible en la lista, sino que reservaba por defecto los lugares “no-cuotificados” para postulantes varones. Finalmente, este discurso excluyente se tradujo en prácticas minimalistas en el armado de las listas electorales, es decir, en general los selectores hacían lo mínimo para cumplir con los requisitos de la ley y las primeras candidatas mujeres terminaron ubicándose en lugares no competitivos de las listas (Johnson 2015; Albarenga, Acuña y Pérez 2021).

Pero la resistencia a aceptar las implicancias de la acción afirmativa y ceder lugares a mujeres no solo se evidenciaba en la reconfiguración discursiva de la cuota para legitimar prácticas sesgadas en la aplicación de la norma. También se evidenció en tácticas que aprovechaban ciertas particularidades del sistema electoral –en especial la posibilidad de que una persona se postulara a múltiples cargos en simultáneo y el uso de suplencias– para sortear la obligación de la ley. En este sentido, tanto en 2014 como en 2019 hubo casos donde candidatas que ocupaban lugares ganadores en más de una lista terminaron siendo sustituidas en el cargo por sus suplentes varones²⁵, y también casos donde legisladoras electas fueron luego nombradas a cargos ejecutivos y sustituidas en el Parlamento por hombres. Además de las características habilitantes del sistema electoral, los factores determinantes para que esto pasara fueron el control masculino sobre el armado de las listas, y en algunos casos la complicidad de candidatas que no consideraban prioritaria la intención de la ley.

Ante este escenario, en 2016 un grupo de legisladoras de la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento redactó un proyecto de ley de paridad. Sin embargo, no se alcanzó un acuerdo interpartidario para que el proyecto prosperara, y el proyecto nunca llegó a discutirse en comisión. En su lugar, Uruguay votó en 2017 una nueva ley de cuotas (Ley 19.555) que eliminó el límite temporal a la aplicación de la cuota, pero no la ajustó en otros aspectos que pudieran haber generado un mayor control sobre las trampas en su aplicación. En cambio, en el mismo año a la interna del Frente Amplio, militantes mujeres lograron que el Plenario Nacional aprobara la aplicación de la paridad en las listas de esa fuerza política en futuras instancias electorales²⁶. No obstante esta señal de voluntad para avanzar hacia una representación política de género más equitativa, la reglamentación de la medida

²⁴ No votaron la norma los cinco legisladores nacionalistas y un diputado frenteamplista que integraban la delegación uruguaya.

²⁵ El caso paradigmático fue el de Graciela Bianchi, que ocupaba lugares competitivos en la lista al Senado y a la Cámara de Representantes del sector del candidato presidencia del Partido Nacional y cuyos suplentes en ambos casos eran hombres. Otros casos de candidaturas femeninas repetidas con suplentes varones se han identificado en otros sectores del Partido Nacional y también en el Frente Amplio (Johnson 2015; Albarenga, Acuña y Pérez 2021).

²⁶ Plenario Nacional del Frente Amplio “Estrategia Política del Frente Amplio hacia el 2020”, 8 de julio de 2017, p. 11. Disponible en: <https://www.frenteamplio.uy/documento/download/8/38/34>

para las elecciones de 2019 no se ajustó al criterio de la alternancia secuencial de candidatos hombres y mujeres, lo que debilitó su efectividad²⁷.

¿Hacia la paridad en Uruguay?

Luego de las elecciones de 2019 y al evidenciarse nuevamente un estancamiento en la elección de mujeres al Parlamento, en marzo 2021 fueron presentados en el Parlamento uruguayo dos proyectos de ley que proponen la aplicación de criterios de paridad de género en todas las elecciones uruguayas: el primero fue presentado por la senadora nacionalista Gloria Rodríguez (CSS 408/2021) y el segundo por la diputada suplente del Partido Colorado, Fátima Barrutta (CRR 1140/2021).

Ambos proyectos proponen la aplicación alternada y secuencial de la paridad a lo largo de las nóminas de titulares y suplentes, pero el proyecto de Barrutta va un paso más en tanto también establece como horizonte la paridad de resultados para la elección a la Cámara de Representantes:

- A) En todos los departamentos del país [...] se proclamarán Diputados siguiendo el criterio de la paridad de género, es decir igual número de hombres y mujeres.
- B) En aquellos departamentos que el número de Diputados a proclamar sea un número impar, no podrá resultar una diferencia superior a uno, entre hombres y mujeres. [...]
- D) En los departamentos que como resultado de las elecciones no cumplan el criterio de la paridad de género, al momento de la proclamación de los Representantes por el orden de adjudicación de banca, deberá subsanarse mediante la renuncia del o de los titulares electos, entrando el segundo titular de su lista que cumpla con el criterio de la paridad de género, continuando con la secuencia y alternancia de género. (art. 6)

Es decir, al ajustarse las proclamaciones según un criterio de paridad en la integración final de las bancas departamentales, se asegura una aproximación mayor a la paridad a nivel global de la cámara. Asimismo, para evitar que las titulares que asuman de esta manera luego renuncien a favor de suplentes varones, el proyecto también establece que “los titulares solo podrán ser sustituidos por suplentes de su mismo género no alterando la paridad ni la secuencia ni la alternancia proclamadas” (art. 5).

El proyecto de Rodríguez, por su parte, también plantea una medida para desincentivar la sustitución de titulares mujeres por suplentes varones, al proponer que:

cuando se produzca una vacancia definitiva [...] siempre que el titular sea del sexo subrepresentado, éste será suplido por una persona de su mismo sexo. [...] A los efectos de la presente ley, se entenderá que existe subrepresentación de uno de los sexos, cuando el porcentaje de integrantes titulares de ese sexo en el órgano de que se trate, sea inferior al cincuenta por ciento del total de sus integrantes, en aquellos órganos de integración par, o fuere inferior a la mayoría absoluta del total de componentes del mismo, cuando el órgano sea de integración impar. (art. 3).

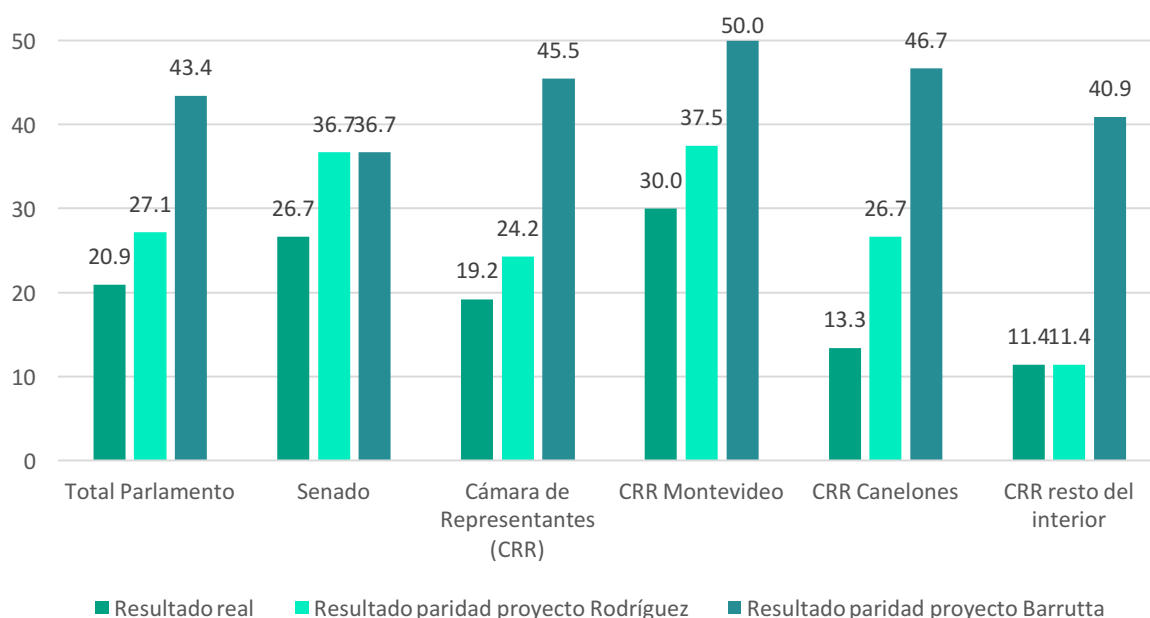
Es decir, una legisladora titular solo podría ser sustituida por otra mujer (la primera de la lista respectiva de suplentes), mientras que en el caso de un legislador titular que deje la banca, quien asume la titularidad podría ser hombre o mujer, según el orden de la lista de suplentes. Conceptualmente esta disposición constituye una medida de acción afirmativa que busca apuntalar

²⁷ Frente Amplio “Reglamento de Elecciones Internas Junio 2019”, disponible en: <https://frenteamplio.uy/reglamentos/download/323/862/34>

como mínima la cantidad de mujeres que resultarían electas y que dejaría de tener relevancia cuando se llegue a la paridad en la integración de las cámaras.

Para ver el potencial impacto de estas nuevas propuestas de paridad, se realizó una simulación, aplicando las medidas propuestas a los resultados de las elecciones parlamentarias de 2019. La simulación se realiza partiendo de dos supuestos: primero, que los sectores partidarios aplicarían la paridad de forma minimalista, es decir, por defecto ubicarían a un hombre en el primer lugar de la lista y después alternarían (hombre-mujer-hombre-mujer etc.); segundo, que las candidatas mujeres que en 2019 encabezaban listas retendrían ese lugar. Como se observa en el siguiente gráfico, con la aplicación del criterio de paridad según el proyecto de ley de Rodríguez, hubieran aumentado en 6,2 puntos porcentuales la tasa global de representación femenina parlamentaria; en cambio, con el mecanismo propuesto en el proyecto presentado por Barrutta, el aumento sería significativamente mayor, alcanzando 22,5 puntos porcentuales.

Gráfico 4. Simulación de aplicación de la paridad sobre los resultados de las elecciones 2019 (porcentaje de legisladoras electas)



Fuente: elaboración propia en base a proclamaciones de la Corte Electoral y proyectos de ley CSS 408/2021 y CRR 1140/2021.

Los datos desagregados por cámara y distrito indican el por qué de este impacto diferencial. En el Senado los dos proyectos proponen la aplicación de la misma medida y darían como resultado el ingreso de cinco mujeres adicionales a la cámara alta. En cambio, la propuesta de aplicación de paridad de resultados en la cámara baja en el proyecto de Barrutta genera una brecha muy importante con respecto a la propuesta del proyecto de Rodríguez. Este último duplicaría la cantidad de mujeres electas en Canelones (entrarían cuatro en vez de dos), pero de todas maneras se quedaría lejos de la paridad de resultados en este departamento (las mujeres representarían poco más de una cuarta parte de la bancada); en el departamento de Montevideo solo ingresaría tres mujeres más, mientras que en el resto de los departamentos la aplicación de la paridad no tendría ningún efecto. Estas limitaciones a la paridad surgen de los mismos factores que restringen el impacto de la cuota: las magnitudes pequeñas de distrito y el alto índice de fraccionización en el reparto de las bancas. Por el contrario, la aplicación del mecanismo de paridad de resultados en la cámara baja, propuesto

en el proyecto de Barrutta, implicaría la elección de cinco mujeres más en Canelones, ocho en Montevideo, y trece en los restantes distritos del interior, llevando las tasas de representación femenina en estos departamentos mucho más cerca al horizonte de la paridad.

Reflexiones finales y recomendaciones

Aunque ha habido un incremento paulatino en la presencia de mujeres en cargos electivos y designados en todos los niveles y arenas de gobierno a lo largo de la época post-dictadura, las tendencias constituyen globalmente un panorama en el cual no se discierne un proceso sostenido de aumento significativo y acumulativo de la presencia femenina. Mientras que la ley de cuotas tuvo un impacto sensible en el acceso de las mujeres a cargos electivos, su efecto fue desperejo al ser mediado por ciertas características particulares del sistema electoral. Por otro lado, la ley tampoco generó cambios en las dinámicas de poder al interior de los partidos políticos y sobre todo dejó intocado el control de los dirigentes hombres sobre los procedimientos de selección de candidaturas. En todo el espectro ideológico el dominio masculino se perpetúa no solo porque la mayoría de los selectores son hombres, sino también por cómo el privilegio masculino se ha institucionalizado en las estructuras jerárquicas formales y las prácticas políticas informales de la democracia representativa uruguaya, excluyendo a las mujeres de los puestos de poder e impidiendo que adquieran el capital político necesario para avanzar en sus carreras políticas.

En el plano normativo, las bajas tasas de representación política femenina siguen sin considerarse por parte de la mayoría de la dirigencia política masculina un tema de preocupación que afecta la calidad de la democracia uruguaya. En ámbitos partidarios y parlamentarios el debate sobre el tema de la representación política de las mujeres ha tendido a circunscribirse a declaraciones de intenciones políticamente correctas que quedan en el olvido al momento de definir candidaturas electorales o designar cargos de decisión, o se traducen en gestos puramente simbólicos, como dejar la banca a las suplentes mujeres en ocasión del 8 de marzo o 25 de noviembre de cada año. Por más que hoy en día se advierte una mayor incorporación discursiva del tema de la paridad, raramente se traduce en prácticas paritarias. Además, el discurso políticamente correcto sigue siendo desmentido por la construcción discursiva de la mujer como no-sujeto de la política y todavía se pueden escuchar comentarios de políticos hombres que invisibilizan, descalifican o esencializan a las políticas mujeres (ver Johnson 2015; Johnson y Moreni 2009; Schenck 2015). Actitudes y discursos de este tipo sin duda tienen un efecto adverso en la disposición de algunas mujeres que podrían estar interesadas en dedicarse a la política o a postularse para algún cargo. Muchas mujeres políticas entrevistadas en estudios anteriores señalan los altos costos que implica para ellas dedicarse a la política y aun más si se dedican a promover la agenda de género (ver Johnson 2005, Johnson y Moreni 2011).

Cabe señalar que dentro de la región, Uruguay presenta las tasas más bajas de volatilidad electoral y los niveles promedio más altos de confianza en el parlamento y los partidos políticos durante un período en que los sistemas políticos y de partidos de otros países sufrieron fuertes golpes o directamente se quebraron (Castiglioni y Rovira 2016; Cyr 2016; Levitsky 2018; IDEA Internacional 2021). Sin duda, esto se debe en gran medida a su sistema de partidos estable y de larga data, así como a su sistema electoral altamente institucionalizado, con autoridades electorales fuertes que garantizan elecciones limpias y justas. Sin embargo, también cabe pensar que la propia solidez del sistema político –y por lo tanto la falta de una necesidad apremiante de la clase política de escrutar y

reflexionar sobre su representatividad– actúa como un obstáculo para el logro de la paridad de género en la representación política.

Ya avanzado el siglo XXI y en un contexto regional y global donde tanto en las recomendaciones internacionales como en legislaciones nacionales se reconoce como válida y necesaria la adopción de la paridad, Uruguay está quedando una vez más rezagado en esta materia. El análisis que se hizo en este documento de la evolución de la representación política de las mujeres a nivel del Parlamento, y de las medidas que se han adoptado o intentado instalar para mejorar el desempeño del país en este indicador, parece señalar que –en términos de Adler (2019, citado en Garcé y García 2019)– la “comunidad de práctica” de la democracia uruguaya está lejos de incorporar esta temática en su proceso de “evolución cognitiva”. Claramente no existe un acuerdo de base respecto a la ilegitimidad de una democracia que tolera la perpetuación de relaciones de dominación y exclusión, como son las desigualdades de género que caracterizan el sistema político uruguayo. Para *aggiornarse*, entonces, sería necesaria, en primer lugar, una reflexión madura del sistema político respecto a qué significa la democracia representativa en pleno siglo XXI y cuáles deben ser las prácticas que la sostienen. Y para que eso suceda, claramente una condición *sine qua non* sería la incorporación de las mujeres como participantes plenas en la comunidad de práctica democrática uruguaya, lo que implicaría concebir a ésta en términos más allá de los actores del actual sistema político. Por otro lado, la instalación de este debate también permitiría incluir en la discusión sobre la representatividad de la democracia uruguaya la situación de otros grupos de la sociedad históricamente excluidos de la toma de decisiones políticas, como la población afrouruguaya y las y los jóvenes.

En segundo lugar, se requiere la aprobación de una ley de paridad cuyo diseño tenga en cuenta las restricciones a su efectividad que podrían generar las propias características del sistema electoral y sistema de partidos uruguayos. Como ya se ha mencionado, la literatura académica es contundente en su señalamiento que –al igual que con la cuota– para que la paridad sea efectiva, los mecanismos de aplicación adoptados deben diseñarse a medida de cada sistema electoral. En este sentido, la simulación realizada muestra que la propuesta de paridad de resultados del proyecto de ley de Barrutta resulta ser un mecanismo mucho más eficaz en el contexto uruguayo que la simple paridad vertical. Ciertamente habría mucha resistencia a su aplicación, especialmente en los pequeños distritos del interior, en tanto obligaría a los partidos y sectores a pensar la representación en clave partidaria en vez de personalista, siendo necesario que cada lista incluyera por lo menos un candidato y una candidata que tuvieran el apoyo pleno de su sector para asumir la banca, según lo requiriera la aplicación de la paridad de resultados.

Alternativamente, se podría proponer la reforma de aquellas características del sistema electoral uruguayo, que, en un contexto de alta resistencia por parte de las dirigencias masculinas, reducen el impacto de la paridad. Estas características habrán tenido en el momento de su adopción fundamentos importantes, pero hoy en día, cuando los criterios democráticos se han ampliado y hay cambios en el sistema de partidos, pueden resultar menos relevantes. Una de tales características sería los cuatro diferentes sistemas de suplencias entre los cuales los sectores pueden escoger para el armado de su lista electoral. Otra sería el doble voto simultáneo y la resultante fraccionalización de la oferta electoral, que difícilmente se puede defender como un reflejo de una gama realmente diversa de propuestas programáticas o ideológicas, sino que tiende a fomentar candidaturas personalistas y la proliferación de listas, factores que generan dinámicas excluyentes para sectores marginados de los espacios de poder.

Bibliografía

- Adler, Emanuel (2019). *World Ordering. A Social Theory of Cognitive Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Aguirrezabal Quijera, Irune (2021). *La Democracia Paritaria en América Latina: tres dimensiones explicativas del proceso*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Albarenga, Gimena, Santiago Acuña y Verónica Pérez Bentancur (2021). "Las mujeres en las elecciones nacionales de 2019. En Juan A. Moraes y Verónica Pérez Bentancur (coords.) *De la Estabilidad al Equilibrio Inestable: Elecciones y Comportamiento Electoral en Uruguay 2019*, Montevideo: DCP-FCS-Udelar, pp. 235-256.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2014a). "Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador", en *América Latina Hoy*, 66: 47-68.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (coords.) (2014b). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Caminotti, Mariana (2016). "Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado". En Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú; IJUNAM; SAAP; OEA, pp. 183-203.
- Castiglioni, Rossana y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2016). "Challenges to Political Representation in Contemporary Chile". *Journal of Latin American Studies*, 8 (3): 3-24.
- Cyr, Jennifer (2016). "Between Adaptation and Breakdown: Conceptualizing Party Survival". *Comparative Politics*, 49 (1): 125-145.
- DGPlan-Udelar (2020). *Estadísticas Básicas 2019 de la Universidad de la República*. Montevideo: Udelar-DGPlan.
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (eds.) (2012). *The impact of gender quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia (2021). "La representación política de las mujeres en América Latina: estrategias institucionales, actores críticos y reformas pendientes". En Erika Rodríguez Pinzón (ed.), *Perspectivas de América Latina. Hacia un nuevo contrato social tras la COVID*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 47-68.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara Sáez (2009). "Selección de candidatas, política partidista y rendimiento democrático: Una introducción". En Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez (eds.), *Selección de candidatas, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Distrito Federal/Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)/Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.
- Garcé García y Santos, Adolfo y Esteban García Ortiz (2019). "Evolución cognitiva y conocimiento reflexivo. La teoría de los órdenes sociales de Emanuel Adler y la elección de la Convención Nacional Constituyente en Uruguay (1916)". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 21 (42): 243-267.
- Hinojosa, Magda (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- IDEA Internacional (2021). *El estado de la democracia en las Américas 2021. Democracia en tiempos de crisis*. Estocolmo: IDEA Internacional.

- Johnson, Niki (2001). "¿Democracia a Medias? La Representación de la Mujer en Cargos Políticos Electivos en el Uruguay, 1984-1994". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12: 69-96.
- Johnson, Niki (2005). *La Política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005 y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres.
- Johnson, Niki (2010). "Destapando la 'caja negra': representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 2009". En Daniel Buquet y Niki Johnson (eds.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin del Siglo / CLACSO / ICP-FCS-Udelar, pp. 71-104.
- Johnson, Niki (2013). *Mujeres en cifras. El acceso de mujeres a espacios de poder en Uruguay*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, Niki (2015). "Parte I: El impacto de la cuota en la representación descriptiva de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014". En Niki Johnson (ed.), *Renovación, paridad: Horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*. Montevideo: Cotidiano Mujer-ICP-FCS-Udelar, pp. 21-99.
- Johnson, Niki (en prensa). "Young adults' attitudes to women candidates in Uruguay: No obstacle to change". En Michelle Taylor-Robinson y Nehemia Geva (eds.), *Are Women Viewed as Leaders? Yes!* Oxford: OUP.
- Johnson, Niki y Alejandra Moreni (2009). "Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay". Montevideo: Parlamento del Uruguay. Documento elaborado para el I Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales, organizado por la Bancada Bicameral Femenina, setiembre 2009.
- Johnson, Niki y Alejandra Moreni (2011). *De una pequeña minoría a una masa crítica. 10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*. Montevideo: BBF-Parlamento del Uruguay-AECID-PNUD-ONU Mujeres.
- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2010). *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Montevideo: Cotidiano Mujer; UNIFEM; ICP-FCS-Udelar.
- Johnson, Niki y Verónica Pérez (2011). "From vanguard to straggler. Women's political representation and gender quotas in Uruguay". En Adriana Piatti-Crocker (ed.), *Diffusion of gender quotas in Latin America and beyond: advances and setbacks in the last two decades*. New York: Peter Lang Publishing.
- Krook, Mona Lena (2008). "La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global". En Marcela Ríos Tobar (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, IDEA International, Catalonia, p. 27-49.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for women in politics: gender and candidate selection reform worldwide*. Oxford: OUP.
- Larserud, S. y R. Taphorn (2007). *Diseño para lograr la igualdad. Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los sistemas electorales y cuotas de género*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Levitsky, Steven (2018). "Latin America's shifting politics: Democratic survival and weakness". *Journal of Democracy*, 29 (4), 102-113.
- 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 Pippa Norris (1995). *Political recruitment: Gender, race and class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Llanos, Beatriz (2021). *Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes de la CSW65*. Santiago de Chile: ONU Mujeres.
- Llanos, Beatriz y Marta Martínez (2016). "La paridad en América Latina: Se hace camino al andar". En Beatriz Llanos y Marta Martínez (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua*. Washington: CIM-OEA; IDEA Internacional; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mansbridge, Jane (2001). "The descriptive political representation of gender: An antiessentialist argument". En Jytte Klausen y Charles S. Maier (eds.), *Has liberalism failed women? Assuring equal representation and Europe and United States*. Nueva York: Palgrave.
- Muñoz-Pogossian y Freidenberg (2018). *¿Cómo consiguen dinero las candidatas para sus campañas? Repensando la interacción entre política, dinero y género en América Latina*. Washington DC: OEA, IJ-UNAM, NDE. Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Documento online: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/Freidenberg-y-Mu%C3%B1oz-2018-Mujeres-Politica-y-Dinero-Reformas-Pol%C3%ADticas.pdf>
- Norris, Pippa (1997). "Introduction: Theories of recruitment". En Pippa Norris (ed.), *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, Verónica (2005). "Algunos cambios pero no tantos: La presencia femenina en cargos ejecutivos en Uruguay". En Daniel Buquet (coord.), *Las claves del cambio: Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004/2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental/ Instituto de Ciencia Política.
- Pérez, Verónica (2006). "52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15: 57-81.
- Phillips, Anne (1995). *The politics of presence*. Oxford: OUP.
- Piscopo, Jennifer (2014). "Rights, equality, and democracy: The shift from quotas to parity in Latin America"; EUI Working Paper RSCAS 2014/87.
- Pitkin, Hanna F. (1967/1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Roza, Vivian (2010). *Gatekeepers to power: Party-level influences on women's political participation in Latin America*. PhD thesis, Georgetown University.
- Unión Interparlamentaria (2008). *Igualdad en la política: Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*. Ginebra: UIP, Reportes y Documentos n° 54.