

## Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral: Uruguay\*

Sandra Etcheverry Medina\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 17 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Inicia con un repaso del proceso de creación y funciones de la Corte Electoral de Uruguay, para analizar seguidamente la problemática de género, y en particular, los aspectos que intervienen en la participación de la mujer en el sistema de decisiones, cuando se refiere a participación ciudadana tanto a nivel del Estado, como en el seno de los Partidos, y en las Organizaciones de la Sociedad Civil: Sindicatos, Movimientos y Organizaciones Sociales.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Paridad política / Género / Mujeres / Sociedad Civil / Uruguay.

**Abstract:** It begins with an overview of the creation process and functions of the Electoral Court of Uruguay, in order to discuss gender issues and particularly the aspects involved in the participation of women in decision-making system when it comes to citizen participation at the state level, within the parties, and in the Civil Society Organizations: Unions, Social Movements and Organizations.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / Political parity / Gender / Women / Civil Society / Uruguay

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Mecanismos de acceso de la mujer a la justicia electoral" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\*Uruguaya, email [setcheverry@correelectoral.gub.uy](mailto:setcheverry@correelectoral.gub.uy). Ministra de la Corte Electoral de Uruguay

En primer lugar, para abordar este tema debemos saber cómo está regulada la justicia electoral en nuestro país y cuáles son sus características.

La Corte Electoral fue creada por ley, el 9 de enero de 1924 e inmediatamente, el 16 de enero de 1925 se crea la ley de Elecciones.

El Artículo 322 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967, con las modificaciones de 1996 y 2004, regula la organización, cometidos y funciones de la Corte Electoral; ésta es un organismo público autónomo encargado de organizar y fiscalizar los actos electorales, elecciones, referéndums sobre leyes, plebiscitos constitucionales.

Constituye además un tribunal en materia electoral, en todos aquellos casos en los cuales haya duda sobre el resultado en comicios sobre la elegibilidad de un ciudadano para un cargo o sobre la procedencia de realizar o no un plebiscito. Como ya lo mencionamos, su organización y funciones se encuentran reguladas por la sección XVIII de la Constitución de la República y por la ley 13882 (Arts.322-328). Una de sus tareas, además, consiste en llevar "Registro cívico nacional", que es el padrón electoral de los ciudadanos con derecho a voto, a quienes se les emite el documento conocido como credencial cívica. Como es sabido, en nuestro país el voto es obligatorio y todo ciudadano mayor de 18 años debe registrarse ante la Corte Electoral, para obtener dicha documentación. Aquel ciudadano que quiere ser elegible, debe presentar sus hojas de votación ante la Corte Electoral para su registro previo a cada acto comicial; también se le ha conferido a esta misma Corte la organización y fiscalización de actos electorales a nivel de otros órganos del Estado como por ejemplo: Universidad de la República, Banco de Previsión Social y

aquellas amparadas por otras leyes que comprenden Elecciones de Cooperativas, entre otras.

Está compuesta por nueve titulares con doble número de suplentes; cinco son designados por la Asamblea General en reunión de ambas cámaras, por 2/3 de votos del total de sus componentes; y los cuatro titulares restantes serán elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo conforme a un sistema de representación proporcional de acuerdo con el Art. 324 de la Constitución de la República. Sus resoluciones se adoptarán por mayoría de votos y para ser validas deben tener por lo menos el voto afirmativo de tres de los cinco miembros neutrales, salvo que se adopte por 2/3 de votos del total de sus componentes. Art. 326 de la Constitución.

El sistema electoral uruguayo es republicano representativo, lo cual en el tema que nos amerita es de fundamental importancia para el acceso de las mujeres a cargos electivos, al menos en teoría.

Es pertinente analizar la problemática de género en el Uruguay, y en particular, analizar los aspectos de la participación de la mujer en el sistema de decisiones, cuando nos referimos a participación ciudadana tanto a nivel del Estado, como en el seno de los partidos, y en las Organizaciones de la Sociedad Civil: Sindicatos, Movimientos y Organizaciones Sociales.

En las primeras décadas del Siglo XX, se aprobó un conjunto importante de leyes tendientes a mejorar la situación de la mujer, ejemplos de ello, Ley de Divorcio (1907), Ley de Descanso Semanal Obligatorio (1920); debido a que existían una mentalidad y una concepción de la sociedad predominantemente patriarcal, pero coincidían en privilegiar lo

doméstico y la maternidad como la principal esfera de acción y el principal papel de la mujer.

En 1932, Uruguay fue el primer país en América Latina en consagrar la ciudadanía política femenina sin ningún tipo de restricción, ley 18927 del 16 de diciembre de 1932.

Las mujeres votan por primera vez en 1938, y en 1942, ingresan al parlamento las primeras legisladoras y senadoras. Sin embargo, hasta la dictadura, la presencia de mujeres en el parlamento nunca superó la tasa de representación femenina alcanzada en 1942: un 3,1%; en las primeras elecciones pos dictadura 1984, ninguna mujer fue electa como titular, las legislaturas siguientes mostraron un crecimiento continuo, pero moderado

Es a partir de la década del 80 que el tema de la participación política de la mujer adquiere un carácter específico, ya que con el proceso de redemocratización, las mujeres comenzaron a organizarse para aparecer en la escena pública, e incorporarse al sistema educativo, al mercado laboral en forma creciente. Y se fue entendiendo que la falta de poder de las mujeres en una sociedad que comenzó a depender cada vez más de ellas para superar múltiples situaciones adversas, comenzó a ser debidamente analizada y a tomarse en cuenta.

Basta con que nos detengamos en las características educativas donde las mujeres parecen haber logrado superar en mayor medida a los hombres, en sus niveles de instrucción, sobre todo si lo enfocamos a los estudios superiores, donde la relación ya en 1986 era de 59% a 41%, lo que indicaba una feminización de la matrícula universitaria, lo cual hablaba de ciertas ventajas comparativas sobre los hombres. Pero llevado este alto nivel de instrucción a la incorporación al trabajo de unas y otros, vemos

que se minimiza esa ventaja educativa para el desempeño de una actividad remunerada. Igualmente, a mayor educación de la mujer, igual persiste la discriminación salarial por género, pese a que en la última década se va atenuando.

Esto nos lleva a la desigualdad de género que sitúa al hombre en un grupo privilegiado, cuyo estatus superior es sostenido y reforzado por la ley, las políticas y los mecanismos institucionales que le aportan un tratamiento preferencial frente a la mujer.

El hecho de que la mujer trabaje o no, no parece tener mayor incidencia en sus valores, con respecto a su igualdad entre hombres y mujeres.

El trabajo extra doméstico incrementa la orientación a valores más igualitarios en mujeres, en estratos medios altos, pero no en estratos medios bajos, por lo que la autonomía para tomar decisiones parecería más bien estar indirectamente en esta dirección. En el caso de las mujeres de estratos bajos, al aumentar la sobrecarga de trabajo doméstico y extra doméstico, las sitúan al margen del camino hacia la autonomía para la toma de decisiones.

Estrictamente, el tema de la participación política de la mujer en el Uruguay lo tenemos que tomar dentro del contexto del sistema político uruguayo y del pluralismo democrático en los sistemas de partidos políticos.

En este contexto, la participación social nunca fue ajena a la lógica de acción política, si bien los sujetos colectivos que dominan la escena pública son los partidos políticos, también tenemos que contar, dentro de ellos, los

movimientos sindicales y estudiantiles que no fueron campo fértil por excelencia de la actuación femenina.

Con el gobierno *de facto* en 1973, se incrementó la búsqueda de canales alternativos de participación y surgieron a comienzos del 80 grupos y movimientos sociales opuestos al estado, que se caracterizaron por reivindicaciones asociadas con problemas de calidad de vida de la población, y aquí surgieron movimientos exclusivamente de género, movimientos feministas donde la participación de la mujer fue mayoritaria.

Fue así como las mujeres de América Latina participaron activamente en la elaboración de nuevas Constituciones, modificaciones en la legislación electoral e institucionalización del Estado. Todas estas intervenciones fueron posibles gracias al llamado triángulo de empoderamiento, constituido por el movimiento de mujeres, demócratas y feministas políticas. La experiencia de los países revela que la clave de los logros en la participación política femenina es la consolidación de alianza entre diferentes actores sensibles a los temas de equidad y género.

Antes de aprobarse la llamada ley de cuotas N.º 18476 en Uruguay, se presentaron en el Parlamento ocho proyectos desde el año 1988 hasta ahora, y esta ley es la segunda que se llega a discutir en Cámara. Se da una paradoja en nuestro país, ya que en 1932, Uruguay fue el primer país en América Latina en consagrar la ciudadanía política femenina sin ningún tipo de restricción (Ley N.º 8927 del 16 de diciembre de 1932). Sin embargo, actualmente es uno de los países del continente con menores tasas de representación femenina parlamentaria.

La subrepresentación de mujeres es un déficit democrático y, por tanto, violación de los derechos humanos, ya que esa exclusión le significa

al país no contar con todas sus potencialidades en materia de recursos humanos, y se pierden los aportes de la mitad de la población (las mujeres en el Uruguay representan el 52%).

Al sancionarse estos mecanismos de participación política con la sanción del sistema de cuotas para los cargos de elección popular, aun cuando permite subsanar la desigualdad de género en la participación política, no asegura que se logre un acceso más equitativo para las mujeres en este campo. Como ya lo hemos mencionado, pesan elementos en la cultura política del país, el sistema electoral, mecanismos de género y un campo político de género fuerte y consolidado, por lo que la representación política constituye sí una equidad de género, pero real y simbólica, ya que es reflejo y consecuencia de la subordinación e invisibilidad femenina que subsiste en la sociedad actual.

Antes de avanzar en la consideración de ley N.º18476 que aprobó la participación equitativa de mujeres y hombres para las elecciones de 2014 y 2015, es conveniente adelantar qué ha sucedido en las elecciones nacionales y departamentales 2009-2010 donde las mujeres han obtenido una mayor representación al 2004-2005:

- Parlamento: en 130 cargos, Senadores (31) y Diputados (99), fueron electas 18 titulares, 4 Senadoras y 14 Diputadas: 13,8%. En el 2004 eran 14 en total y representaban el 11,1%.
- Juntas Departamentales: de 589 ediles en todo el Uruguay son (31 en cada departamento), 106 son mujeres: 18% contra 17% del 2005.

- Alcaldías. en el recientemente creado tercer nivel de gobierno donde se crearon 89 alcaldías, 13 son presididas por mujeres, es decir, representan un 26%.
- Intendentes: de los 19, 3 son mujeres y representan el 15,7% contra el 0% en 2005.
- Consejo de Ministros: de los 13, existían 2 mujeres de las cuales queda una representando menos del 15,3% contra 30,6% del gobierno anterior.

Los sistemas de cuotas mínimas de participación política no son una novedad en el mundo; en nuestro país, se aprobó la ley 18476 en la cámara de representantes, el 24 de marzo de 2009, ejerciendo en ese momento en mi calidad de parlamentaria y vicepresidenta de la Cámara de Representantes, siendo publicada la misma el 21 de abril de 2009.

¿Qué dice la ley 18476?

*Art.1 Declárese de interés general la participación equitativa de personas de ambos sexos en la integración del poder legislativo, de las intendencias municipales, de las juntas departamentales, de las juntas locales autónomas de carácter electivo, de las juntas electorales y en los órganos de dirección de los partidos políticos.*

En los artículos siguientes se establece la participación equitativa de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. De cada tres postulantes a esos cargos, uno debe ser de sexo diferente.

Debemos destacar que esta ley se aplicó en las elecciones internas realizadas en el 2009 y regirá para las elecciones nacionales y departamentales de los años 2014 y 2015, respectivamente. Pero con una clara restricción: se aplica a las elecciones del 2014 y 2015 y después se verá, ya que el inciso final del artículo quinto reza: *"En función de los resultados obtenidos en la aplicación de las normas precedentes la legislatura que se elija conforme a las mismas evaluará su aplicación y posibles modificaciones para futuras instancias electorales"*.

Obsérvese que otra vez queda librada otra batalla del movimiento de mujeres, a través de alianzas en la lucha por una representación equitativa y en igualdad de condiciones en la participación política.

Solo podemos evaluar y expresar en el sistema de cuotas lo que pasó en las elecciones internas del año 2009; como se sabe, hay cuatro partidos políticos con representación parlamentaria: Partido Nacional, Partido Colorado, Frente Amplio y Partido Independiente.

La cuota tuvo mayor impacto en la convención del Partido Nacional, que duplicó el número de mujeres electas respecto a las elecciones de 2004, de 12% se fue a 26,4%; el Partido Colorado casi llega a duplicar la tasa de representación femenina alcanzada en las elecciones anteriores, de 15% a 29,8%; en el Frente Amplio fue menor, pero el porcentaje de mujeres convencionales crece más de 12%, llegando al 34,4%. Aquí vemos el desempeño de los tres partidos en las tres instancias electorales y queda claro que tanto en el Frente Amplio como en el Partido Colorado, la aplicación de la cuota rompe con el aparente techo que mantenía la tasa de representación femenina, en el mismo nivel, en las dos elecciones anteriores. Y en el caso del Partido Nacional, ha generado un salto cuantitativo (14,4%) muy superior al pequeño aumento registrado entre

1999-2004 (3,4%), estos datos fueron consultados a lo escrito por Niki Jhonson: "*Representación Política de las mujeres y la Cuota en Uruguay*".

Cabe mencionar que la ley de cuota es una realidad en el papel, pero hay dos aspectos que juegan en contra y que complican que ese mínimo 33% se cumpla:

1. El lugar que ocupa la mujer en la terna.
2. La multiplicidad de listas que se presentan en las elecciones nacionales y departamentales.

La aplicación de la cuota para diputados tendría el impacto deseado en la capital del Uruguay, Montevideo, si las listas obtuvieran por lo menos tres bancas.

La fragmentación partidaria que puede expresarse en la presentación de muchas listas que obtienen una o dos bancas, aunque cumplan con la ley y ubiquen en el tercer lugar a una mujer, hacen naufragar el espíritu de la ley que es que haya más mujeres en el parlamento.

Ahora bien ¿qué hacemos entonces, para que haya más mujeres en el parlamento?

Más allá del poder político de los hombres, hay algunas fortalezas que se desarrollan desde hace años y que han influido en que en la agenda uruguaya las mujeres aliadas dentro y fuera de la región y del mundo hayan demostrado que fueron escuchadas; ejemplos: Red de Mujeres Políticas en todo el país que reúne a mujeres de todos los partidos; Bancada Bicameral Femenina, creada en marzo de 2000 e integrada por diputadas y senadoras de todos los partidos, que ha logrado avances

importantes, ejemplos de ello, la ley de violencia doméstica N.º17514, ley N.º 17242 que declara de interés público la prevención de cánceres genito-mamarios, otorgándole a la mujer un día de licencia anual; la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, en el año 2006, que elaboró el primer plan de igualdades y derechos, ratificando las expresiones de los convenios internacionales. Ley 18065 aprobada en el 2006, donde equipara el derecho de las trabajadoras domésticas con el de las otras mujeres.

Otro avance en nuestro país a destacar es la Ley N.º 18485 la cual expresa que declara de interés nacional, para el afianzamiento del sistema democrático republicano, la existencia de partidos políticos y su libre funcionamiento, y en su art. 20 habla del financiamiento público para los gastos de la elección nacional y en el art. 31, el privado y el art.39 Público Permanente con su respectiva rendición de cuentas a la Corte Electoral, lo que en definitiva redunda en un beneficio para mujeres y hombres candidatos políticos.

Tenemos claro que las cuotas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en nuestras sociedades inciden en el sistema político, haciendo que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones, para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegidos/as. Entonces, su finalidad es contrarrestar estos sesgos, para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos socialmente, histórica, y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos. Se quiere garantizar una participación más equilibrada de hombres y mujeres en los procesos de gobiernos de nuestras sociedades.

En nuestro país, la sanción que se aplica a quien no cumpla con el porcentaje que establece la ley N.º 18476 se reglamentó a través de la

circular 8336 de mayo de 2009, por parte de la Corte Electoral “negándose el registro de las hojas de votación que no cumplan con esta disposición, autorizándose una nueva hoja de votación en las condiciones debidas dentro de las 48 horas siguientes a la denegación”, no existiendo sanciones pecuniarias reglamentadas.

Me gustaría terminar esta presentación, ya que como lo manifesté anteriormente, la ley de cuota N.º 18476 se aprobó ejerciendo la Vicepresidencia de la Cámara de Representantes en el año 2009, pero en la discusión de la misma, tuve la oportunidad de hacer algunas aclaraciones. Como mujer expresé *“que en algún momento de nuestras vidas no estuvimos a favor de la cuota política(...). Entendíamos que no era el mecanismo apropiado para llegar a los sitios que hoy estamos ocupando a través de nuestro partido político”*. Pero por todo lo ya expresado por esa lucha permanente que debemos realizar los movimientos de mujeres, hoy estoy a favor de este proyecto de ley (...)” *con esta iniciativa estamos dando más participación a las mujeres, rompiendo ese techo de cristal y realizando un homenaje a todas esas mujeres que lucharon durante mucho tiempo para que esto se pudiera lograr. Tímidamente hemos llegado a un avance (...). Creo que lo más importante para seguir adelante es que vamos a tener más mujeres en el 2014, y si Dios quiere más convencionales en los partidos políticos tanto en el Órgano deliberativo nacional como en el Departamental, lo que es un avance”*; ya se manifestó que en la interna del Partido Nacional hubo un avance cuantitativo en las estructuras partidarias. Hoy como integrante de la Corte Electoral, en calidad de ministra partidaria, puedo expresar que esta ley N.º 18476 (Ley de Cuota), como lo dice uno de sus artículos, debía ser reglamentada por la Corte y así lo hizo por la Circular 8202 que adjuntamos con anterioridad (Elecciones Internas de los Partidos Políticos) lo que ameritó una ley interpretativa N.º 18487 por el

Parlamento denominada: "Participación Equitativa de Personas de uno y otro Sexo", en virtud de que hubo una discusión en la Corte Electoral, en el caso de que cuando hubiera doble número de suplentes y triple tanto en la línea horizontal y vertical (titulares) dicha ley fue reglamentada por la Corte por la Circular 8336 del 7 de mayo de 2009, donde se establece la composición de la lista de los candidatos titulares y suplentes.

Esta ley y estas circulares son antecedentes de resoluciones que ameritaron discusiones de la Corporación, en virtud de que se habilita por las mismas la participación de mujeres tanto titulares como suplentes en cargos electivos. De ahí que al no quedar claro en la ley el orden de los suplentes respectivos, ameritó dichas circulares. Creemos importante como material de estudio adjuntar estas leyes, circulares y resoluciones de la Corte.

No me quiero explayar más en este debate, ya que enviamos a este Encuentro todo el material, como antecedente de una sentencia emblemática de la Corte en materia de derecho político de las mujeres, en definitiva, jurisprudencia electoral en dicha materia.

En definitiva, cuanto más representativas de la sociedad sean nuestras organizaciones sociales, sindicales, nuestros partidos políticos, nuestro parlamento; más cerca estaremos de una sociedad que se haga cargo colectiva y participativamente de su proyecto de país por más igualdad, más justicia social, más democracia.