

OPINIÓN DE LA INDDHH SOBRE LOS PROYECTOS DE LEY DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARITARIA DE PERSONAS DE AMBOS SEXOS Y PARIDAD DE GÉNERO

1. Competencia de la INDDHH

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), tiene dentro de sus competencias legales “Emitir opiniones, recomendaciones y propuestas sobre proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales relacionados con los derechos humanos” (Art. 4, lit. H) de la Ley N° 18.446).

A la INDDHH le compete verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas constitucionales y de derecho internacional protectoras de los derechos humanos. En ese sentido juega un rol fundamental para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.

Es por ello que es de especial interés del Consejo Directivo aportar su opinión técnica al debate parlamentario iniciado a partir de la presentación de los proyectos de ley sobre participación política paritarias de las personas de ambos sexos (a estudio de la Comisión de Derechos Humanos y Equidad de la Cámara de Senadores) y de paridad de género (a estudio de la Comisión Especial de Equidad y Género de la Cámara de Representantes).

2. El cumplimiento del Principio de Igualdad.

En el marco normativo uruguayo, la Constitución establece la participación de todas las personas en el sistema democrático (art. 77 de la Constitución Nacional), consagra la aplicación del principio de igualdad (art. 8 de la CN) e integra al ordenamiento constitucional los derechos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por Uruguay (Art. 7, 72 y 332 de la CN).

Dentro de los tratados internacionales ratificados por Uruguay en la temática cabe resaltar los art. 7 y 8 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW). El art. 7 establece el deber de los Estados Partes de adoptar *"todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, asegurarán a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre"* el derecho a “ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas. El art. 8, obliga a los Estados a adoptar *"todas las medidas apropiadas para asegurar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el*



plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales".

Dice el Comité de Cedaw, “El derecho explícito a la representación equitativa e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones también se reconoce en muchos instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 3); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículos 6 y 29); la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (artículo 3), la Declaración Universal sobre la Democracia (artículo 4) del Consejo Interparlamentario”.

En relación a los instrumentos regionales, ratificados por Uruguay cabe resaltar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). En su artículo 4 establece que " Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:(...) j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.". Su artículo 5 también establece que " Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos."

Para consagrar la igualdad real entre varones y mujeres se han implementado diferentes mecanismos y herramientas, tanto jurídicas como reglamentarias. Una de las más extendidas e implementadas, son las políticas de discriminación inversa o acciones afirmativas. Cuando se plantea su implementación, suele emerger el conflicto en torno a la interpretación del principio de igualdad y consecuentemente el de no discriminación, en tanto se argumenta que en aplicación de dichas normas se producen situaciones de discriminación por estar dirigidas solamente a un grupo de personas.

Éste tipo de normas se constituyen por cuatro elementos; primero, debe existir una situación de desigualdad, desventaja o inferioridad, ya sea por motivos, sociales, culturales o económicos, provocando que determinadas personas tengan menos oportunidades que otras. Segundo, son medidas que se establecen para quienes se encuentran en la situación anteriormente descrita en razón de su pertenencia a un grupo. Tercero, las medidas de acción afirmativa son contextuales y por tal motivo dependen de las circunstancias y del caso. Y

finalmente, tales medidas tienen carácter temporal, es decir, su vigencia será hasta tanto sea subsanada la situación de desigualdad, desventaja o inferioridad.

Es entonces cuando se hace necesario exponer cómo los Estados, la academia y en particular los organismos internacionales dan cuerpo a los fundamentos que sustentan la necesidad de aplicar e incorporar normas de acción afirmativa, para garantizar la igualdad entre las personas, en torno a la interpretación y conceptualización de la igualdad y no discriminación como principios jurídicos fundamentales.

Como plantea Ferrajoli, la igualdad es un principio complejo, determinado para tutelar las diferencias y para oponerse a las desigualdades. La contradicción entre igualdad y diferencia está dada justamente en que, “igualdad es un término normativo: quiere decir que los “diferentes” deben ser respetados y tratados como iguales; y que, siendo ésta una norma, no es suficiente enunciarla, sino que es necesario actuarla, observarla, garantizarla y sancionarla. Diferencia es, por el contrario, un término descriptivo: quiere decir que de hecho, entre las personas hay diferencias, y que son entonces sus diferencias las que se tienen que tutelar, respetar y garantizar en obsequio al principio de igualdad¹.

Ya en 1994 en sentencia 323/1994, la Suprema Corte de Justicia señalaba que: “Así ha sostenido que: “El principio de igualdad de las personas ante la Ley, inscripto en el artículo 8 de la Constitución importa la prohibición de que se establezcan fueros o leyes especiales para determinadas personas, salvo los que la propia Carta instituyera y equivale a decir que todas las personas deben recibir igual protección de parte de la Ley. Lo que no impide que se legisle para clases o grupos de personas, siempre que éstos se constituyan justa y racionalmente (J. Jiménez de Aréchaga; La Constitución Nacional, t. 2, pág. 157). “El principio consagrado en el artículo 8 “de la Lex Fundamentalís importa la prohibición de imponer “por vía legal un tratamiento discriminatorio, es decir, “un tratamiento desigual entre aquellos que son iguales, “pero no la de adoptar por vía legislativa, “soluciones diferentes para situaciones o personas que “se encuentran a su vez en posición diferente”, (LJU c-8.573 y c-11.620, entre otras).”

Más recientemente, en la Sentencia No. 87/2015, la Suprema Corte de Justicia señala: “Sobre el principio de igualdad, ha dicho esta Corte que: ‘Al analizar la regularidad constitucional de una norma presuntamente violatoria del derecho de igualdad, ‘es necesario, en primer lugar, que todos los miembros de la clase sean alcanzados igualmente por la Ley que para la clase se dicte...Pero, además, es

¹ FERRAJOLI, Luigi, El principio de igualdad y la diferencia de género, México, Fontamara, 2010. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28960.pdf#page=11>. Fecha de consulta: 20/4/2018

necesario que cuando la Ley define un grupo de personas para hacerla objeto de una legislación especial, la constitución de ese grupo sea razonable y no arbitraria... Naturalmente, la razonabilidad de la formación de los grupos o clases no puede ser juzgada independientemente del objeto mismo perseguido por la Ley' (cf. Justino Jiménez de Aréchaga, 'La Constitución Nacional', Tomo I, Edición de la Cámara de Senadores, págs. 367 y 368)'''. "Como expresa Risso Ferrand, el principio aludido: '... no impide una legislación para grupos o categorías de personas especiales, sino que esta diferenciación puede ser admitida siempre que cumpla con algunos requisitos específicos' (Martín Risso Ferrand, 'Derecho Constitucional', Fundación de Cultura Universitaria, 2006, págs. 504 y ss.)". "Este autor distingue dentro de lo que se denomina 'el juicio de razonabilidad', como parámetro valorativo de las causas de distinción en clases o grupos efectuada por el legislador, otros niveles. Así expresa que existen hipótesis en las que no surge de la Constitución, en forma explícita o implícita, la causa de ciertas distinciones. En estos casos, la razonabilidad de una determinada disposición legal se establece tomando en cuenta si la misma plasma arbitrariedad o capricho y si resulta contraria a lo dispuesto por la Carta. Al juicio de razonabilidad, en el sentido expresado en primer término, se adiciona con carácter esencial para el análisis de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición, a la luz del principio de igualdad, el reclamo de que exista una finalidad consagrada por la norma que en concreto se analice. Ello se enmarca, en un concepto que se suele denominar de racionalidad, que también es habitual se presente en forma indiferenciada, formando parte del ya referido juicio de razonabilidad. El concepto de racionalidad, así estructurado ya sea que se lo considere autónomo o comprendido en el de razonabilidad, implica asimismo que exista una relación positiva entre los medios utilizados y los fines perseguidos en la norma cuya constitucionalidad se analiza (Martín Risso Ferrand, ob. cit., págs. 500 a 506) (Sentencia No. 463/2013, entre muchas otras)".

Es decir que, lo que prohíbe el principio de igualdad es hacer distinciones basadas en criterios irrazonables, que no tengan justificación², si no existen criterios que justifiquen un tratamiento diferenciado, la igualdad exige no discriminar a los individuos.

La idea es que el Estado debe y tiene la responsabilidad de actuar frente a todos aquellos factores que impliquen una situación desigual entre las personas.

La Corte IDH ha entendido "*que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una concepción negativa relacionada con la*

² Villanueva Flores, R. (2007). El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre la igualdad.

prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una concepción positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”³.

También sostiene que: “El sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la igualdad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho”⁴

La razonabilidad “apareja, un juicio de valor propio de la razón e inherente a la conciencia humana, que se relaciona con valores y principios tales como la justicia, la equidad, la prudencia, lo moderado, la ética entre otros. (...) El principio de razonabilidad obliga a ponderar los medios y los fines contenidos y perseguidos por el legislador a través de la norma”⁵.

Es importante señalar que la organización de los partidos políticos debe respetar el principio de igualdad. A éste respecto Gros Espiell, argumenta que “los partidos políticos deben organizarse democráticamente, tanto en lo que se refiere a la participación de las personas en sus actividades constitutivas como en su accionar, excluyendo toda forma de discriminación violatoria del principio de igualdad (artículo 8° de la Constitución), como también en lo referente a la elección de sus autoridades (artículo 77.11, a, de la Constitución)”⁶

Esa representación proporcional e integral debe efectivamente reflejar a toda la sociedad y para el caso concreto de éste informe, ello requiere adoptar medidas legislativas que efectivicen la representación y la igualdad real entre hombres y mujeres.

³COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos, 2019. Ver en:

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

⁴ Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, op. cit., párrafo 99, p. 43.

⁵ Mariño Charlone, Juan; Legnani, Bernardo (Coord.); (2016); Máximos precedentes. Suprema Corte de Justicia. Control de Constitucionalidad de la Ley. Nociones y Conceptos. Jurisprudencia seleccionada. Jurisprudencia comentada. Tomo I. pp. 113. Fondo Editorial de Derecho y Economía.

⁶ Gros, Espiell, Pág. 865: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/regulacionjuridica.pdf> [Consultado 25/5/23]

3. Las desigualdades en la participación política de las mujeres en Uruguay

La actualidad de Uruguay presenta datos que lo colocan lejos de alcanzar una representación paritaria de las mujeres en los diferentes sectores⁷.

En el año 1985, en la primera elección nacional luego de la dictadura, la representación de mujeres en el Parlamento fue nula. Es a partir de la segunda elección nacional (1990) que se vuelve a contar con representantes mujeres y a partir de allí, se da un lento incremento de la representación, con algunos periodos de estancamiento. A partir de 2014, la aprobación de las leyes de cuotas, generó un aumento de la representación femenina en la cámara de senadores, donde actualmente las mujeres representan un 29%, pero ese comportamiento no se logró en la cámara de representantes donde las mujeres alcanzan un 15.2%, tal como se observa en el siguiente cuadro.

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

	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020
Cámara de Representantes	0	6.1	7.1	13.1	11.1	15.2	18.2	15.2
Cámara de Senadores	0	0	6.5	9.7	9.7	12.9	25.8	29

Fuente: cuadro armado en base a los datos extraídos de Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Participación y representación política. OPP 2016 y del Décimo informe periódico de Uruguay presentado al Comité de CEDAW, del 29 de marzo de 2021.

En relación a la representación política de las mujeres en el poder ejecutivo, Uruguay es uno de los 119 países del mundo que nunca ha sido dirigido por una mujer. Mientras que recién en la última elección nacional, se eligió una fórmula presidencial que

⁷ A modo ilustrativo, en el último informe país de ISOQUITO, de mayo del 2020, se señala “Uruguay presenta indicadores que lo ubican por encima del promedio de América Latina y el Caribe en la mayoría de las dimensiones de equidad de género analizadas, pero llamativamente, ha mantenido un bajo desempeño en lo que respecta a la paridad en la toma de decisiones políticas en los cuatro momentos del tiempo que se midió el ISOQuito”. Disponible en https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/06/ISOQuito-2020_Informe-pais-Uruguay-2020%20WEB.pdf

incluyera a una mujer para ocupar el cargo de vicepresidenta⁸. Por su parte la representación de las mujeres en el cargo de ministras no ha sido estable ni ha alcanzado la paridad. La mayor representación se logró en el periodo 2015-2020, cuando 5 mujeres fueron designadas ministras, sobre un total de 13 ministerios. El análisis de la evolución de la cantidad de mujeres en ocupar el cargo de ministra muestra que la posibilidad de alcanzar la paridad de género en los puestos ministeriales parece ser inestable, además de lenta. Asimismo, se observa que el sistema político no ha logrado consolidar la idea de alcanzar un incremento progresivo. El siguiente cuadro presenta la evolución del número de ministras/os por periodo de gobierno, desde 1985 a 2020.

Cuadro.2. Número de Ministras/os por periodo de gobierno

	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2020	2020- 2025
Mujeres	1	0	1	0	3	2	5	2
Hombres	10	12	11	13	10	11	8	12

Fuente: Extraído de El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, Inmujeres, 2021)

Si analizamos el comportamiento en el segundo y tercer nivel de gobierno observamos que:

1. La representación de las mujeres en las intendencias departamentales⁹, comienza hacerse efectiva recién en el 2010, cuando son electa las primeras 3 mujeres en el cargo de intendentas (lo que representa un 15.7% del total de intendencias), pero no es una cifra estable y/o en crecimiento.
2. En el caso del legislativo departamental (juntas departamentales) la cantidad de edilas electas desde la instalación de la democracia viene creciendo. En este espacio, la aplicación de las leyes de cuotas generó una aceleración en el crecimiento¹⁰.

En el caso de la representación de las mujeres en el poder judicial, los informes realizados en los últimos años han identificado una alta feminización en el funcionariado del poder judicial y un incremento paulatino en la cantidad de mujeres en

⁸ En el periodo anterior (2015-2020), la vicepresidencia fue ocupada por una mujer al producirse la renuncia del vicepresidente titular.

⁹ Uruguay tiene 19 Intendencias departamentales.

¹⁰ Es importante señalar que es un cargo honorario, de bajo prestigio político.

los máximos cargos¹¹. Hasta el 2016, sólo tres mujeres habían llegado al cargo de ministra de la Suprema Corte de Justicia en diferentes momentos, sin embargo, en la actualidad, 3 mujeres ocupan dicho cargo.

4. Las medidas regionales para fortalecer la participación política de las mujeres

En la región, en 2013, la XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano, aprobó una Resolución sobre la participación política de las mujeres, e instó a los Estados a “reafirmar el compromiso con la igualdad sustantiva de las mujeres y los hombres, promoviendo una Ley Marco que reconozca que la paridad es una de las fuerzas claves de la democracia y su objetivo es lograr la igualdad en el poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de representación social y política para erradicar la exclusión estructural de las mujeres”¹².

En 2014 se realizó un encuentro con 173 participantes, parlamentarias/os, magistradas/os de Tribunales Electorales y representantes de diversas instituciones del Estado, mujeres de redes políticas de 16 países de la región, representantes de 11 organismos internacionales y/o regionales, expertas académicas politólogas y especialistas en género de la región. Su objetivo fue avanzar hacia la Democracia Paritaria y la igualdad de resultados en América Latina y el Caribe, de cara a la elaboración de una Ley Modelo para la Paridad, transformando las relaciones de género *“en todas las dimensiones, pública y privada; impulsando y desarrollando los derechos recogidos en el marco internacional y regional de derechos humanos que garantizan la plena participación política de las mujeres, sin discriminación de ningún tipo, en igualdad de condiciones y con las mismas oportunidades que los hombres, en los cargos públicos y en la toma de decisiones en todos los niveles, desde la agenda local hasta la estatal e internacional”*¹³.

Uno de los antecedentes más trascendentes para el trabajo en el encuentro, fue el Consenso de Quito, que supuso un avance sustantivo en el reconocimiento de la paridad como uno de los generadores determinantes de la democracia, tanto para el acceso a la igualdad en el ejercicio del poder, la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, como en las relaciones familiares, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres.

¹¹ Para más información ver El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, INMujeres, 2021).

¹² https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

[Consultado 24/5/23]

¹³ Ídem

El Parlatino aprobó la Ley Modelo buscando consolidar la democracia paritaria. Para ello planteó que se hace necesario implementar tres grandes reformas:

1. Como eje central, coloca a La Norma Marco, que exige un modelo de Estado inclusivo que debe asumir su responsabilidad con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como generar todas las garantías necesarias para que mujeres y hombres disfruten de las mismas oportunidades y condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil. Para ello, los Estados deben estar atentos a la diversidad de los seres humanos y a la discriminación histórica de las mujeres. El Parlatino, además, exhorta a los Estados a remover las desigualdades de hecho, más allá del reconocimiento formal del principio de igualdad.
2. Otro eje debe ser *“la Paridad en todos los poderes del Estado, legislativo, judicial y ejecutivo, en toda la estructura del Estado, así como su paulatino traslado a toda la sociedad. La paridad constituye una meta de los Estados inclusivos como reconocimiento expreso del hecho de que la humanidad está integrada por una representación 50/50 de mujeres y hombres”*¹⁴.
3. El último eje, es la real transformación hacia un modelo paritario en las relaciones y dinámica del poder de los partidos y organizaciones políticas. *“Los Partidos Políticos, movimientos políticos y las candidaturas independientes [...] deben establecer condiciones en sus tres dimensiones, organizacional, electoral y programática, pero también en la financiera, para que el entorno político deje de ser el cuello de botella del empoderamiento político de las mujeres y pase a ser la plataforma que lo impulse y defienda”*.¹⁵

A pesar de éstos avances, la incorporación, tanto de las leyes de cuotas, como las de paridad, en la región, no han estado de exentas de dificultades.

En ésta línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha admitido dos casos. Uno de ellos culminó con una solución amistosa María Merciadri vs Argentina. En éste caso, la mujer que presenta el caso, es una afiliada a partido político de la Provincia de Córdoba y reclama que la forma en que se aplicó la ley de cuotas es discriminatoria y viola el espíritu de la norma, si bien se cumple con el 30 %, se colocó a las mujeres de la lista en los últimos lugares, restringiendo las posibilidades de acceder a los cargos en el parlamento. Lo elevó a la justicia argentina, agotadas las vías legales a nivel nacional, recurre a la CIDH y es admitido en tanto la CIDH ya había señalado que:

¹⁴ https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

[Consultado 24/5/23]

¹⁵ Ídem.



“(…) Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. (...) En consecuencia, en los casos en que la discriminación de derecho o de hecho restringe el pleno ejercicio por parte de la mujer de su derecho de participar en el gobierno y en los asuntos públicos de su país, se debe responder a esa inconformidad con acciones concretas. Una de las formas concretas en que se puede cumplir con el deber de respetar y garantizar los derechos controvertidos es a través de la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la participación de la mujer en esta esfera”¹⁶.

En éste caso, finalmente el Estado argentino encontró una salida amistosa, llevando adelante una reglamentación de la ley que garantiza efectivamente la representación de al menos un 30% de las mujeres en los cargos electivos.

El otro caso admitido por la CIDH, es el de Janet Espinoza Feria y otras vs Perú. A partir de la admisión del caso, el Estado Peruano ha modificado las prácticas para el cálculo de las cuotas en dos Distritos en los que no había mujeres representantes. Los distritos tienen bajo caudal electoral y cuentan con un cupo parlamentario, por tal razón nunca llegaban a cubrir la cuota de mujeres. En base a ello, agotadas las instancias legales internas, se presenta el caso ante la CIDH.

Los casos María Merciadri vs Argentina, así como Janet Espinoza Feria y otras vs Perú son interesantes porque evidencian las barreras para la participación política de las mujeres, y porque permitieron establecer que la CIDH es competente para conocer las presuntas violaciones a los derechos de las mujeres ante el incumplimiento de normas sobre cuotas electorales. En ambos, se alegó la vulneración de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, principalmente, los derechos a la igualdad, no discriminación y participación política.

Según el último informe de CEPAL sobre Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe del 2023, son 9 los países que han avanzado hacia una legislación paritaria de representación política 50/50, y 9 con sistema de cuotas¹⁷.

Si observamos cómo se ha trabajado y/o resuelto el tema en otras regiones del mundo, cabe señalar que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron en 2006 la Decisión

¹⁶ Íbid. Anterior, pp.12

¹⁷

https://oig.cepal.org/sites/default/files/participacion_de_las_mujeres_en_la_toma_de_decisiones_en_america_latina_y_el_caribe.pdf [Consultado 23/5/23]



771/2006/CE, estableciendo para el 2007 el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos - Hacia una sociedad justa. Entre los objetivos establecidos, proponían estimular un debate sobre la participación equilibrada entre hombres y mujeres.

A raíz de ello, el Parlamento Europeo emitió el 13 de marzo de 2007 en Estrasburgo una Resolución, en la que solicita “a las instituciones y a las agencias europeas que fomenten la igualdad de género a nivel administrativo y que establezcan el objetivo de la paridad¹⁸ entre mujeres y hombres en el reclutamiento y los nombramientos, sobre todo en los puestos de alto nivel”¹⁹.

Existen leyes de cuotas de género para candidatos en diez Estados miembros de la UE y en otros ocho países europeos. Estas leyes generalmente requieren que al menos el 30 % de los candidatos a las elecciones parlamentarias nacionales sean mujeres, aunque lo más común es un mínimo del 40 %. Asimismo es interesante destacar que existen países²⁰ con parlamentos con equilibrio de género sin necesidad de leyes de cuotas. Galligan, dice que “esto puede explicarse por la cultura de igualdad de género arraigada en sus sociedades y la aceptación por parte de los partidos políticos de la norma de igualdad de género durante muchas décadas. Las prácticas electorales, como la alternancia de mujeres y hombres en las listas electorales de los partidos, también ayudan a equilibrar la representación política entre hombres y mujeres”²¹.

En todos los países y como parte de la política desarrollada por la Unión Europea, las leyes de cuotas de género y paritarias se apoyan en medidas y actividades que estimulan el interés de las mujeres en participar en las políticas.

¹⁸ De media las mujeres en la Unión Europea constituyen:

- el 33 % de los parlamentos de los Estados miembros,
- el 33 % de los ministros de gobiernos,
- el 34 % de los miembros de los gobiernos locales,
- el 22 % de los líderes de partidos políticos [mujeres = 34: hombres = 124],
- el 22 % de los primeros ministros/presidentes [mujeres = 6: hombres = 21] y
- el 17 % de los alcaldes/líderes de gobiernos locales.

<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database> [Consultado 19/5/23]

¹⁹ Rafael Palomino (2008); La discriminación positiva en la UE y los límites de la discriminación positiva: carencias y debilidades de las actuales políticas de discriminación positiva en Europa. Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época. Vol. 9. 2008 (479-500)

²⁰ Dinamarca (con un 40 % de mujeres parlamentarias), Finlandia (con un 46 %), Suecia (con un 47 %) y Noruega, un país del Espacio Económico Europeo, (con un 44 %)

²¹ https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/03/GALLIGAN_Yvonne-Impulso-a-la-participacio%CC%81n-poli%CC%81tica-de-las-mujeres-en-la-Unio%CC%81n-Europea-ESP.pdf [Consultado 23/5/23]

5. La legislación nacional y las válvulas de escape.

En el ámbito nacional, la ley N° 8972 que reconoce el derecho a votar y ser electa de las mujeres, es el primer hito importante a señalar.

Más recientemente, en 2009 en virtud de las bajas tasas de representación de las mujeres, se aprobó la Ley N° 18.476, “Ley de Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de dirección de los partidos políticos”. De acuerdo a esta norma, para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos, se deben incluir en cada lista personas de ambos sexos en cada terna de candidatos en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la lista. El mismo criterio se aplica a cada lista de candidatos a las intendencias municipales y para la integración de los respectivos órganos de dirección partidaria. Dicha norma establecía además que se aplicaría por única vez, en las elecciones del 2014. Luego de la aplicación de esta norma, en el 2017 se aprobó la Ley N° 19.555, sobre la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. Esta ley amplió el alcance temporal de la Ley N° 18.476, estableciendo que se aplicará en forma indefinida. Sin embargo, mantiene el criterio de que en cada lista se incluya personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes.

En relación a las políticas públicas implementadas cabe considerar la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género, elaborada en el marco del Consejo Nacional de Género creado por ley N° 18.104.

La Estrategia planteó la necesidad de profundizar los marcos normativos nacionales para garantizar los compromisos asumidos por el país con la igualdad sustantiva de género.

Entre las acciones desarrolladas se encuentra impulsar leyes como la N° 19.580 Ley Integral de Violencia de Género, la Ley N° 19.643 de Combate a la Trata de personas con fines de explotación sexual y la Ley de Igualdad N° 19.846. Esta última norma define la discriminación hacia las mujeres y establece “No se consideran discriminatorias las medidas especiales de carácter temporal que tienen como objetivo garantizar igualdad real entre varones y mujeres.”

Por otra parte, en cuanto a la participación real y efectiva de las mujeres en la toma de decisiones, la estrategia establece la participación paritaria en todos los poderes y niveles del Estado, la participación de las mujeres en las instancias de representación partidaria y gremial, la participación de la sociedad civil en toda la institucionalidad de género, promover el empoderamiento de las mujeres y busca hacer efectivas las cláusulas de género en los laudos y convenios colectivos, entre otras acciones.

Finalmente es importante recordar la recomendación realizada al Estado Uruguayo por parte del Comité de CEDAW, en el año 2016:

“28. El Comité recomienda al Estado parte que: a) Adopte medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, como cuotas reglamentarias para el nombramiento o la designación de mujeres como candidatas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 1) de la Convención y la recomendación general núm. 25 (2004) del Comité en esta materia, y haga un seguimiento de los progresos realizados; b) Considere la posibilidad de aprobar un sistema de paridad de géneros para que la mujer esté representada en la vida política y pública, por ejemplo, mediante una enmienda de la ley electoral; c) Cree programas específicos de formación y orientación sobre técnicas de liderazgo y negociación para las mujeres candidatas”²².

Al igual que en el ámbito regional, la implementación de la ley de cuota no ha estado exenta de dificultades.

En este sentido el Estado Uruguayo, en el último informe país presentado al Comité de Cedaw, señala *“Los factores que llevan a que las mujeres estén sub representadas en política son múltiples, pero el principal filtro para la llegada a candidaturas elegibles son los propios partidos políticos y el sistema electoral. Bajo sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas como el uruguayo, las mayores responsabilidades en la selección están en los líderes de las fracciones partidarias que son quienes ordenan los lugares en las listas de candidaturas. De no existir normas que obliguen a la inclusión de mujeres, sesgan las decisiones y las perjudican en base a estereotipos acerca de sus capacidades y experiencia política. Es necesario considerar el acceso diferencial de varones y mujeres a los recursos materiales y simbólicos que son valorados en la arena política y que también limita fuertemente la estructura de oportunidades de unas en favor de los otros”*²³.

En relación al funcionamiento del sistema electoral, es importante señalar que el diseño institucional determina que el impacto de la aplicación de leyes de cuotas no sea uniforme y en algunos sectores no tenga efectos (el caso más claro es la representación de las mujeres en la cámara de representantes)²⁴.

²² Ver en: <https://acnudh.org/comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contr-la-mujer-cedaw-uruguay-2016/> (consultado: 23/3/2023)

²³ Disponible en

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FURY%2F10&Lang=es

²⁴ Sin realizar un análisis exhaustivo del funcionamiento del sistema electoral, cabe mencionar que *“los cargos legislativos nacionales y subnacionales se eligen en circunscripciones plurinominales, estas difieren considerablemente en su magnitud. Las 30 bancas del Senado se eligen en una única circunscripción nacional. Las 99 bancas de la Cámara de Representantes son electas en 19 distritos departamentales: el distrito grande de Montevideo (actualmente 41 bancas); el distrito mediano de*



Varias autoras coinciden en que un factor decisivo en el acceso de mujeres a cargos electivos es el sistema de selección de candidatos. Plantean que las mujeres no salen electas por la sencilla razón de no ocupar lugares “salibles” en las listas electorales. *“(…) tomando en cuenta el tamaño promedio de los distritos electorales en Uruguay (de dos a cuatro escaños), así como el esquema de competencia pluripartidista y la formula de representación proporcional que se aplica a nivel distrital y que en los distritos más pequeños los partidos no suelen obtener más de un escaño, la postulación de las mujeres en el segundo o tercer lugar de la lista hace prácticamente inviable su éxito electoral (Artigas, 2012:20)”*²⁵.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la aplicación minimalista de la ley de cuotas. En ese sentido la Politóloga Niki Johnson, explicó que en términos estadísticos *“en 2014 hubo una tendencia de los partidos políticos a cumplir en forma minimalista con la Ley de Cuotas”*. Se denomina *“minimalista en género y número”* en los casos en que hay una sola mujer por terna y en el último lugar.

A modo de ejemplo, Johnson explica que en 2014 en 283 listas (40,6%) del total que postula una terna de candidatos titulares, se verificó la aplicación de un concepto minimalista de posición (la mujer no encabeza) y en 33 listas (4,7%) se comprobó una estrategia minimalista de número, donde la mujer encabeza la lista, pero sus dos suplentes son hombres. Otra de las trabas que deben enfrentar las mujeres a nivel nacional para acceder a la política es la postulación para los primeros lugares a la Cámara de Representantes.

Ésta forma de aplicar la cuota no solo limita la participación real de las mujeres, sino también la definición de un sistema que garantice que la lista de suplentes asegurara la representación de mujeres.

Asimismo, es importante considerar la incidencia de los factores culturales. La reproducción cultural vinculada a la construcción simbólica de un espacio público asignado a los varones, donde también se desarrolla la actividad política partidaria, genera en la reproducción de prácticas políticas mayores dificultades para las mujeres en el acceso a lugares de decisión y definición en la conformación de las listas y a la participación intrapartidaria.

Canelones (15 bancas); y otros 17 distritos pequeños (Maldonado tiene seis bancas, otros cinco departamentos tienen tres bancas y los 11 restantes departamentos tienen solo dos bancas). A nivel subnacional, las Juntas Departamentales tienen 31 bancas y los Concejos Municipales cinco” (Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Participación y representación política. OPP 2016).

²⁵ La construcción de democracias paritarias en américa latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022). Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds). Uruguay: Reglas débiles, bajo compromiso partidista y baja representación descriptiva de las mujeres. Ver <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7158/19.pdf>

6. Consideraciones finales

En base a los elementos desarrollados, el Consejo Directivo de la INDDHH afirma que contar con una legislación robusta que garantice la paridad en la participación política es una obligación del Estado uruguayo para cumplir el principio de igualdad consagrado en la constitución nacional.

Como ya se afirmó para garantizar el principio de igualdad se requiere no sólo eliminar las discriminaciones establecidas en las normas sino generar las condiciones para hacer efectiva la igualdad. Para ello es necesario considerar las exclusiones que han sufrido algunos grupos poblacionales, como lo son las mujeres.

Los partidos políticos que tienen la más amplia libertad en su organización, deben funcionar respetando la democracia y ello incluye respetar el principio de igualdad.

En ese sentido, entiende que los dos proyectos a estudios prevén mecanismos razonables que contribuyen a la participación política paritaria de las mujeres, así como a fortalecer la democracia uruguaya. La razonabilidad de las reformas propuestas se sustenta en la necesidad de generar mecanismos que eliminen las brechas existentes para garantizar que las mujeres sean elegibles, tal como lo prevé el art. 77 de nuestra constitución. Asimismo el mecanismo de alternancia de ambos sexos resulta razonable considerando la distribución poblacional existente. Por lo cual, la INDDHH alienta al Parlamento uruguayo a dar un amplio y rápido tratamiento a los proyectos de ley mencionados a efectos de que pueda aprobarse una reforma legislativa que sea aplicable en los próximos comicios.

En términos generales, los objetivos propuestos por ambos proyectos son compatibles con la protección de los derechos humanos y con la igualdad. Además, la INDDHH entiende que las disposiciones proyectadas atienden algunas de las debilidades señaladas en relación al sistema electoral. En este sentido, se señala la importancia de que se incorporen y/o fortalezcan los siguientes elementos:

- La inclusión de una definición de paridad de género.
- Las previsiones normativas destinadas a **hacer efectiva** la participación paritaria durante el ejercicio, por las cuales se regula de modo específico el régimen de suplencias y vacancias.
- Incorporar las disposiciones necesarias para evitar una aplicación minimalista de la norma y garantizar así la paridad en todos los espacios, en particular en la cámara de representantes, así como en los gobiernos departamentales.

Sin perjuicio, de los avances que los proyectos de ley proponen se señala que sería conveniente analizar la inclusión de una disposición que procure promover la paridad de género como un principio para la conformación de todos los organismos del Estado, de



manera de propender a incrementar la representación igualitaria y equitativa en otros sectores.

Montevideo, 6 de junio de 2023

Consejo Directivo

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo