

Planificación _OPP

Dirección de Planificación

Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su
impacto en el desarrollo

Participación y representación política

Consultoras: Niki Johnson

Año 2016



PRESIDENCIA
OFICINA DE PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA^{† ‡}

Contenidos

- A. Resumen ejecutivo
- B. Introducción
- C. Conceptos y definiciones generales
- D. Análisis retrospectivo y situación actual
 - 1. Representación descriptiva de las mujeres
 - 1.1. Poder Ejecutivo
 - 1.2. Poder Judicial y órganos de contralor
 - 1.3. Entes autónomos y servicios descentralizados
 - 1.4. Parlamento
 - 1.5. Segundo nivel de gobierno
 - 1.6. Tercer nivel de gobierno
 - 1.7. Partidos políticos
 - 1.8. Impacto de la ley de cuotas
 - 2. Representación sustantiva de las mujeres
 - 2.1. Avances legislativos
 - 2.2. Institucionalidad de género en el Estado
- E. Principales tendencias en la representación política de las mujeres y sus factores explicativos
 - 1. Representación descriptiva
 - 1.1. Principales tendencias
 - 1.2. Factores explicativos socio-económicos y culturales
 - 1.3. Factores explicativos institucionales y político-partidarios
 - 1.3.1. Magnitud de distrito y fraccionalización partidaria
 - 1.3.2. Selección de candidaturas
 - 1.4. Factores explicativos actitudinales y comportamentales político-culturales
 - 1.4.1. Expresiones de la resistencia masculina y discursos excluyentes
 - 1.4.2. Aplicación minimalista de la cuota
 - 2. Representación sustantiva
 - 2.1. Principales tendencias
 - 2.2. Factores explicativos de los avances y obstáculos
 - 2.2.1. Definición de la agenda
 - 2.2.2. Avances legislativos
 - 2.2.3. Alianzas estratégicas y respaldo internacional
 - 2.2.4. Institucionalidad de género: avances, debilidades y desafíos
- F. Factores de cambio y sus implicancias

† Los textos incluidos en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente.

‡ Esta versión no incluye el apartado de listado y análisis de actores, por considerarse un insumo interno.

A. RESUMEN EJECUTIVO

Este informe se propone a investigar las brechas de género en la representación política en Uruguay a lo largo del período post-dictadura. Por un lado, se identifican las tendencias consolidadas e incipientes y se analizan los factores explicativos respecto a las diferencias en la presencia de mujeres y hombres en cargos electivos y designados del sistema político, comparando distintos niveles de gobierno y ámbitos territoriales.

Aunque ha habido un incremento paulatino de 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 identificadas constituyen globalmente un panorama en el cual no se discierne un sostenido proceso de aumento significativo y acumulativo de la presencia femenina, incluso en los ámbitos de menor estatus y poder. Las investigaciones existentes sobre la representación política de las mujeres en Uruguay indican que para que las mujeres atravesen el techo de cristal para acceder a cargos de poder en números mayores, una de las áreas clave que debe transformarse es el sistema de partidos. En todo el espectro ideológico las estructuras jerárquicas y prácticas políticas de casi todos los sectores partidarios siguen reproduciendo el privilegio masculino, 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 y discursivo, las bajas tasas de representación de las mujeres en política siguen sin considerarse por parte de la mayoría de la dirigencia política masculina un tema de preocupación que afecte a la calidad de la democracia uruguaya, sino que prima una postura de hacer “lo políticamente correcto”, sobre todo para no pasar vergüenza a nivel internacional. Aunque sí se advierte una mayor incorporación discursiva del tema de la paridad, por ejemplo, eso raramente se traduce en prácticas paritarias. La resistencia duradera a colocar la representación equitativa de mujeres y hombres como un horizonte ineludible de un sistema democrático hace que tampoco se pueden considerar como “irreversibles” algunas de las tendencias incipientes de los últimos años, por las cuales las mujeres empezaron a abrirse paso en los espacios más resistentes de representación política.

Aunque la aplicación de la ley de cuotas tuvo un impacto sensible en el acceso de las mujeres a cargos electivos, el efecto fue desperejo, por un lado, al ser mediado por ciertas características particulares del sistema electoral. Los cargos electivos uninominales, o los que integran circunscripciones chicas, permanecieron inafectados por la aplicación de la cuota y siguen siendo dominados por los hombres. 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. El dominio masculino se perpetúa no solo porque la mayoría de los selectores¹ son hombres, sino también por cómo el privilegio masculino se ha institucionalizado en las estructuras formales y las prácticas informales de la democracia representativa uruguaya.

La aplicación por única vez de la cuota en las elecciones nacionales y subnacionales, y la tendencia generalizada de todos los partidos políticos a aplicar la ley de manera minimalista hace que sea razonable esperar que en las próximas elecciones se vuelva a “lo mismo de siempre”, y que muchas mujeres se vean nuevamente relegadas a lugares no competitivos en las listas electorales. La única chance que esto no pase parecería ser que el Parlamento apruebe una nueva ley que extienda la vigencia de la cuota, o establezca el criterio de la paridad. Aunque esto no sería sencillo, dado los aún altos niveles de resistencia y el predominio masculino en el Parlamento, si se concreta un espacio de discusión de una reforma constitucional, esto podría ofrecer la posibilidad de entablar un debate más profundo sobre la democracia paritaria y consagrar sus principios en la constitución.

B. INTRODUCCIÓN

En este informe se identifican las brechas de género en la representación política en Uruguay, y se busca entender sus causas, en dos ejes. En el primero se identifican las brechas de género en la representación descriptiva (presencia de mujeres y hombres) en cargos electivos y designados del sistema político, comparando diferencias entre ámbitos (niveles de gobierno, niveles jerárquicos y desagregación territorial) e identificando tendencias a lo largo del período post-dictadura. El análisis de los factores explicativos de las brechas identificadas contempla la incidencia de diferentes tipos de factores, siendo en el caso uruguayo los más relevantes factores político-institucionales y culturales.

El segundo eje abarca la representación sustantiva del género, enfocando la incorporación del enfoque de igualdad de género en la agenda gubernamental. Para esto, se consideran dos indicadores. Por un lado, la aprobación de leyes con contenido de género, señalando los avances más importantes en la materia y visualizando cómo el tratamiento legislativo de temas de la agenda del movimiento de mujeres se ha evolucionado a lo largo del período post-dictadura. Pero, además de la consagración de derechos a nivel legislativo, también resulta fundamental para alcanzar la representación sustantiva de las mujeres la existencia de una institucionalidad de género con los recursos y la capacidad de actuar efectivamente en el proceso de elaboración de

¹Término que se utiliza para referirse a las personas que tienen el poder de selección de las candidaturas.

las políticas públicas². Por otro lado, entonces, se ofrece una descripción y análisis general³ de los avances y obstáculos para la consolidación de la institucionalidad de género en el Estado uruguayo.

Las fuentes utilizadas fueron, por un lado, datos estadísticos recogidos y sistematizados en investigaciones anteriores del equipo de investigación del Área de Política, Género y Diversidad del ICP-FCS⁴, los cuales fueron actualizados donde fuera necesario a partir de fuentes primarias como el Sistema de Información del Parlamento, las listas y resultados electorales publicados por la Corte Electoral, los registros de autoridades del Poder Judicial y de la Oficina Nacional de Servicio Civil, y los censos de la Universidad de la República. Por otro lado, se utilizaron como fuentes secundarias los estudios de análisis y evaluación de aspectos no cuantificables de la representación política y la institucionalidad de género producidos por la academia, organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

²Así lo establecen diversos acuerdos y convenciones internacionales, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979), la Plataforma de Acción Mundial de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007), todos suscritos por el Estado uruguayo.

³Lo relevante en esta materia a nivel sectorial se trata en los capítulos respectivos de este informe.

⁴Los datos utilizados fueron generados en el marco de los siguientes proyectos: "Seguimiento electoral desde la perspectiva de género. Elecciones uruguayas 2014" (2014-2015) y "Participación política de las mujeres e incidencia de las mujeres en la política" (2013-2014) en convenio con Cotidiano Mujer y con financiamiento de la Cooperación Holandesa (Proyecto FLOW); "Carreras políticas y actuación parlamentaria en Uruguay. Un análisis desde la representación política y de género" (2013-2015) del Fondo Clemente Estable-ANII; CSIC I+D "La brecha de género en actitudes, comportamientos y representación política en América Latina" (2009-2011); "Seguimiento electoral desde la perspectiva de género" (2004-2005), en convenio con Cotidiano Mujer y con financiamiento de UNIFEM; "Seguimiento electoral desde una perspectiva de género" (2004-2005), en convenio con la Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía y con financiamiento de UNFPA; CSIC Iniciación a la Investigación "Género y legislación en el Uruguay, 1985-2000" (2002-2004); CSIC I+D - Participación de las mujeres en política: Uruguay 1985-2000" (2000-2001). Salvo el último, que fue coordinado por Constanza Moreira, todos fueron coordinados por la autora.

C. CONCEPTOS Y DEFINICIONES GENERALES

Este estudio parte de una distinción entre participación y representación política. La primera refiere a cualquier actividad que vincula a una persona con la política, desde informarse sobre la política leyendo los diarios o conversando con amigos, asistir a reuniones políticas, ser militante de base en un partido, hasta ocupar cargos de responsabilidad partidarios o públicos. Por un lado, aunque los datos de encuestas de opinión pública sobre niveles de interés de los y las uruguayas en política muestran que globalmente los hombres muestran mayor interés en política, cabe señalar que las diferencias de género son menores cuando se consideran solamente los segmentos que dicen tener bastante o mucho interés (es decir, las personas que tendrían mayor vocación de perseguir una carrera política), y se reducen más si se cruza la variable sexo con otras variables de relevancia, como actividad económica o nivel educativo (ver Johnson 2001; Pérez 2006). Por otro lado, en Uruguay, a pesar de que pocos sectores políticos llevan un registro fiel y actualizado de sus miembros, existe un reconocimiento generalizado tanto entre militantes como dirigentes que a nivel de la militancia partidaria la participación de hombres y mujeres es relativamente equitativa. Los datos de la membrecía del Partido Socialista (Frente Amplio), sector que sí lleva un registro permanente, corrobora este hecho: a fines de 2015 un 44% de sus afiliados eran mujeres⁶.

La representación política, en cambio, refiere al acto de ocupar un cargo que puede ser electivo o designado, pero desde donde se participa en los asuntos públicos en representación de un partido y más generalmente de los intereses de la ciudadanía. A su vez, el ser representante tiene varias dimensiones (Pitkin 1967). Por una parte, la 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. Desde esta perspectiva, se considera una parte integral de la representación y de la representatividad el que la composición de los órganos representativos de gobierno reflejen no solamente la diversidad de colectividades ideológicas (partidos políticos) sino también las diversidades sociales presentes en la ciudadanía. De ahí que la escasa presencia de mujeres en cargos de poder constituye un problema de justicia.

Pero por otra parte, también constituye un problema para la representatividad del sistema político el hecho de que queden excluidos o marginados en el proceso de deliberación y de toma de decisiones sobre los asuntos públicos los intereses y la perspectiva de las personas que constituyen la mitad de la población. Entonces, quiénes son los y las representantes importa, no solo en términos descriptivos, sino también por razones sustantivas. La dimensión sustantiva de la representación política tiene que ver con qué hacen

⁶ Comunicación personal por e-mail del entonces Secretario General del PS, Yerú Pardiñas (18/11/2015).

los/las representantes y hasta qué punto su accionar refleja las diversas perspectivas y responde a los diferentes intereses y necesidades de la ciudadanía. Finalmente, la representación política también conlleva una dimensión simbólica, que refiere al grado de legitimidad que tienen las instituciones y procesos de representación y/o las y los representantes a los ojos de la ciudadanía. En este capítulo se centra principalmente en las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación política de las mujeres⁷.

D. ANÁLISIS RETROSPECTIVO Y SITUACIÓN ACTUAL

1. Representación descriptiva de las mujeres

Al principio del siglo XX Uruguay se destacaba en la región y en el mundo por lo avanzado de las medidas adoptadas para consagrar en la ley la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluyendo en el plano de la representación política. El primer proyecto de ley de sufragio femenino se presentó en 1907 y en diciembre 1932 Uruguay se convirtió en el primer país latinoamericano en otorgar a las mujeres derechos iguales e irrestrictos a votar y a ser electas. Las primeras legisladoras (dos senadoras y dos diputadas) fueron electas al Parlamento en 1942 y en su actuación legislativa lucharon por la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer, finalmente logrado en 1946. En todas las subsiguientes elecciones hasta la dictadura fue electa por lo menos una mujer al parlamento, aunque nunca superaron las cuatro titulares electas en 1942, y en 1968 se nombró por primera vez una mujer ministra.

⁷La representación simbólica está tratada en el capítulo sobre las representaciones sociales.

1.1.Poder Ejecutivo

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 Argentina, Chile y Brasil han visto mujeres presidentas no solo electas, sino reelectas. En cambio, Uruguay no solo nunca ha tenido una mujer presidenta, ni vicepresidenta, sino que tampoco ninguna mujer ha estado cerca de llegar a tales cargos. Desde la reforma electoral de 1996, que instauró las elecciones internas y las candidaturas presidenciales únicas, solamente dos mujeres se han postulado como precandidata a la presidencia (Cristina Maeso del Partido Nacional, en 1999, y Constanza Moreira del Frente Amplio, en 2014), y una única mujer ha integrado una fórmula presidencial (Delia Villalba, candidata a vicepresidenta en 2009 por Asamblea Popular, que no llegó a los votos necesarios para lograr representación parlamentaria en ese año).

Hasta el primer gobierno del Frente Amplio la presencia de mujeres también 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 (no todas ejercieron durante toda la duración del período de gobierno) y el máximo número de mujeres que ocupaban una cartera ministerial a la vez. Antes de 2005 en una sola ocasión y por pocos meses (en el período de transición al final de la segunda presidencia de Sanguinetti) ejercían como ministra más de una mujer a la vez. Por el contrario, en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) el gabinete en un momento incluía a cuatro mujeres a la vez y al inicio de su segundo mandato Vázquez nombró a mujeres en cinco carteras ministeriales. No obstante, durante la segunda administración frenteamplista, presidida por Mujica (2010-2015), el gabinete tuvo una composición mucho más masculinizada, con un máximo de dos mujeres ministras a la vez.

Cuadro 1: Mujeres ministras y subsecretarias, 1985-2015

Gobierno	Partido	Total designaciones, número		Máxima cantidad que ejerce a la vez, número (porcentaje)	
		Ministras	Subsecretarias	Ministras	Subsecretarias
1985-1990	PC	1	0	1 (7,7%)	0 (0,0%)
1990-1995	PN	0	1	0 (0,0%)	1 (7,7%)
1995-2000	PC	2	1	2 (15,4%)	1 (7,7%)
2000-2005	PC	0	0	0 (0,0%)	0 (0,0%)
2005-2010	FA	5	3	4 (30,8%)	3 (23,1%)
2010-2015	FA	4	3	2 (15,4%)	2 (15,4%)
2015-	FA	5	2	5 (38,5%)	2 (15,4%)

Fuente: datos de las Guías de Autoridades publicadas por la Oficina Nacional de Servicio Civil y sitios web de los ministerios.

Aunque un total de 27 cargos ministeriales o de subsecretaría han sido ocupados por una mujer en algún momento en los más de 30 años desde el retorno a la democracia, de hecho son solamente 19 las mujeres que han ocupado cargos en estos niveles, ya que varias ocuparon cargos más de una vez. De las 27 instancias, solamente 7 permanecieron en el cargo durante todo el período de gobierno. Un análisis de género de las designaciones ministeriales en el período entre marzo de 2010 y junio de 2013 demostró que se registraban tasas de recambio de las ministras mujeres 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).

1.2. Poder Judicial y órganos de contralor

Los cargos máximos del Poder Judicial –Suprema Corte de Justicia y Tribunales de Apelaciones– son designados por la Asamblea General en el primer caso y el Senado en el segundo. A pesar de que el Poder Judicial hace mucho tiene un plantel mayoritariamente femenino –actualmente un 70% del funcionariado son mujeres– en la historia del país solamente tres mujeres se han desempeñado como ministra de la Suprema Corte de Justicia, incluyendo la actual ministra, Elena Martínez⁸. Asimismo, la tendencia al aumento en la

⁸ Se desempeñaron como ministras Jacinta Balbela de Delgue(1985-1989) y Sara Bossio (2006-2008).

presencia de mujeres en los Tribunales de Apelaciones que se había mantenido a lo largo del período post-dictadura (Cuadro 2), ahora parece haberse estancado en un poco más del 50%, aún lejos del porcentaje global de mujeres en el Poder Judicial.

Cuadro2.Evolución de la presencia femenina en los cargos máximos del Poder Judicial, 1990-2016

	1990	1998	2010	2016
Suprema Corte de Justicia	0,0	0,0	0,0	20,0
Tribunales de Apelaciones	16,3	34,1	52,9	52,9
Total	14,6	30,6	48,2	50,0

Fuentes: elaboración propia en base a Sapriza (2000) y ONSC (2010 y 2016).

Con respecto a los órganos de contralor (Cuadro 3), también se observa que el proceso gradual de crecimiento de la presencia femenina se estancó a partir de 2010.

Cuadro3.Evolución de la presencia femenina en los órganos de contralor, 1999-2016

	1999	2010	2016
Corte Electoral	0,0	22,2	22,2
Tribunal de Cuentas	14,3	28,6	28,6
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	0,0	20,0	20,0

Fuente: elaboración propia en base a Sapriza (2000) y ONSC (2010 y 2016).

1.3. Entes autónomos y servicios descentralizados

El Cuadro 4 muestra que en más de la mitad de los entes autónomos la presencia femenina entre sus autoridades es muy reciente o precaria. Donde parece haber una mayor consolidación de una presencia femenina es en el BPS, la ANEP y la Udelar. No obstante, en el caso de los últimos dos, el proceso de mayor feminización que se advierte en los cargos de responsabilidad está lejos todavía de alcanzar las tasas de feminización del cuerpo docente: 52% en el caso de la universidad (Udelar 2010: 16) y 80,9% en el caso de docentes del sistema de educación pública (ANEP 2008: 51)⁹.

⁹Ver cuadro A-1 en el Anexo para los detalles de la distribución de cargos por sexo en los órganos de la ANEP.

Cuadro 4. Evolución de la presencia femenina en los directorios de los entes autónomos, 1999-2016

	1999	2010	2016
ANEP	50,0	41,2	52,6
ANCAP	0,0	0,0	40,0
Banco Hipotecario	0,0	33,3	33,3
Universidad de la República	12,0	20,0	30,8
Banco de Previsión Social	14,3	28,6	28,6
Banco República	0,0	0,0	20,0
Instituto Nacional de Colonización	0,0	0,0	20,0
UTE	0,0	0,0	20,0
AFE	0,0	0,0	0,0
Banco Central	0,0	0,0	0,0
Banco de Seguros	0,0	33,3	0,0
Totales	13,4	20,0	31,0

Fuente: elaboración propia en base a Sapriza (2000), DGP-Udelar (2011) y ONSC (2010 y 2016).

En los servicios descentralizados, por su parte, se registra un aumento importante de la presencia femenina en la última década y media, de un 5,3% a un 26,1% en total (Cuadro 5). Sin embargo, esto no necesariamente constituye una tendencia irreversible, tomando en cuenta que en algunos casos los aumentos se limitan a un solo período y en otros ha habido retrocesos. Donde la presencia femenina se ha consolidado más es en la Administración Nacional de Correos y la OSE, y solo la Administración Nacional de Puertos se ha mantenido 100% masculinizado a lo largo de este período.

Cuadro 5. Evolución de la presencia femenina en los directorios de los servicios descentralizados, 1998-2016

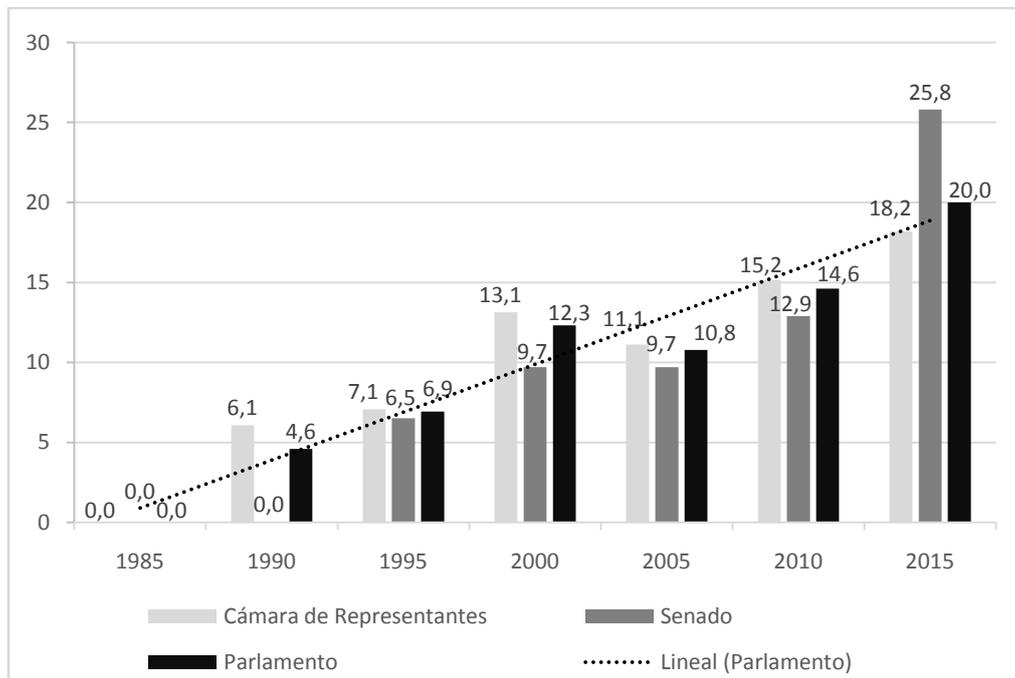
	1999	2010	2016
Administración Nacional de Correos	0,0	33,3	66,7
ASSE	n.a.	0,0	40,0
OSE	0,0	33,3	33,3
INAU	33,3	0,0	33,3
ANTEL	0,0	33,3	0,0
Agencia Nacional de Vivienda	n.a.	50,0	0,0
Administración Nacional de Puertos	0,0	0,0	0,0
Totales	5,3	18,2	26,1

Fuente: elaboración propia en base a Sapriza (2000) y ONSC (2010 y 2016).

1.4. Parlamento

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. En subsiguientes elecciones, se registró un aumento lento pero sostenido del porcentaje de mujeres en el Parlamento (Gráfico 1). Únicamente en 2005 se estancó el crecimiento, al ocupar bancas dos diputadas menos y el mismo número de senadoras que en el período anterior, llegando a lo que en ese momento parecía un posible techo de cristal (ver números absolutos en el Cuadro A-2 del Anexo). Sin embargo, en 2010 la cantidad de mujeres en el Parlamento aumentó nuevamente, al asumir 19 legisladoras titulares al inicio de la legislatura. Finalmente, la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014 generó un aumento cuantitativo mayor, con 26 mujeres asumiendo bancas en febrero 2015. Como se observa en el Gráfico 1, el salto mayor se dio en el Senado, invirtiendo así la tendencia mantenida a lo largo del período post-dictadura a una mayor tasa de representación femenina en la Cámara de Representantes que en la cámara alta. Cabe asimismo notar que el aumento registrado en 2015 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 es imperceptible.

Gráfico 1. Porcentaje de legisladoras titulares al inicio de cada legislatura*, 1985-2015

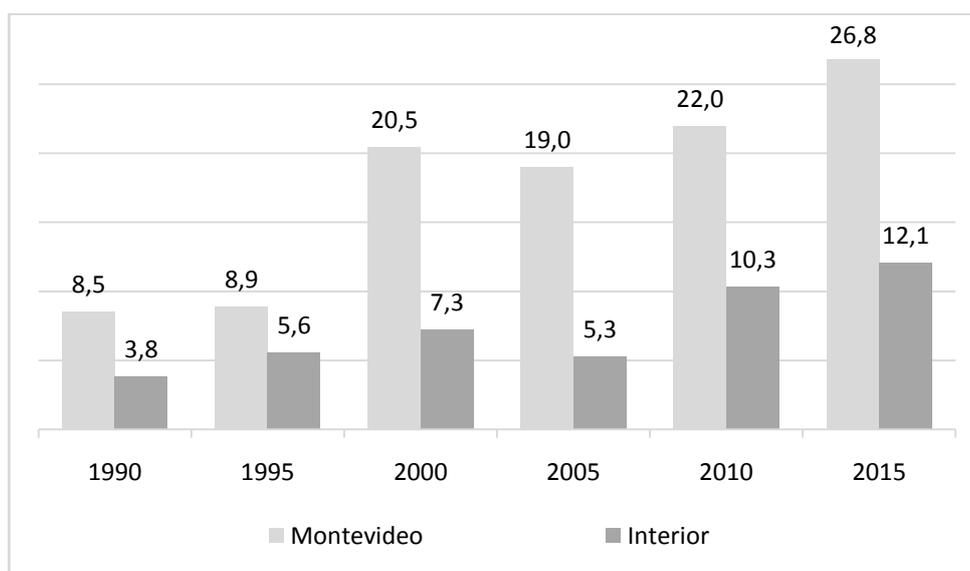


Nota: *El porcentaje de mujeres se calcula sobre el total de bancas en cada cámara, incluyendo la banca que ocupa el vice-presidente en el Senado.

Fuente: datos del Parlamento del Uruguay.

También existen diferencias en la presencia femenina en la Cámara de Representantes entre Montevideo y el Interior del país. A lo largo del período, el distrito capitalino ha elegido en torno al doble la cantidad de mujeres que el resto del país (ver el Gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de legisladoras titulares al inicio de cada legislatura, 1985-2015



Fuente: datos del Parlamento del Uruguay.

A pesar de ser menos accesibles para las mujeres que Montevideo, 11 de los 17 distritos pequeños del Interior han elegido una diputada en algún momento desde 1989¹⁰. Pero fue recién en las últimas elecciones que algún departamento del Interior eligiera más de una mujer a la vez: en 2014 fueron electas dos diputadas en Canelones y en Salto. Además, en ese último departamento, luego de que el tercer diputado fuera electo intendente departamental, su banca fue ocupada por otra mujer, haciendo que este departamento se convirtiera en el primero con una bancada completamente feminizada.

En cuanto a tasas de recambio legislativo, Altman and Chasqueti (2005: 250) encontraron que para fines del siglo XX la tasa global de reelección para legisladores nacionales fue de un 65%. Dado que las tasas de representación de las mujeres se han mantenido tan bajas a lo largo del período, resulta problemático comparar las diferencias en la tasa reelección por sexo en cada elección. Sin embargo, si consideramos todo el período en el cual se han elegido a mujeres (1990-2015), su tasa de reelección (53%) es bastante menor a la tasa global identificada por Altman y Chasqueti.

Cabe señalar, además, que la composición del Parlamento también es socialmente homogénea de otras maneras. Aunque aproximadamente un 8% de la población es afro-uruguayo, el primer legislador afro-uruguayo asumió como titular en 2005, mientras que la primera candidata titular afro-uruguaya fue exitosa recién en las elecciones de 2014. Además existe un sesgo generacional en los máximos cargos políticos: durante las tres legislaturas de 2000-2015 la

¹⁰Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Lavalleya, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto, San José, Tacuarembó.

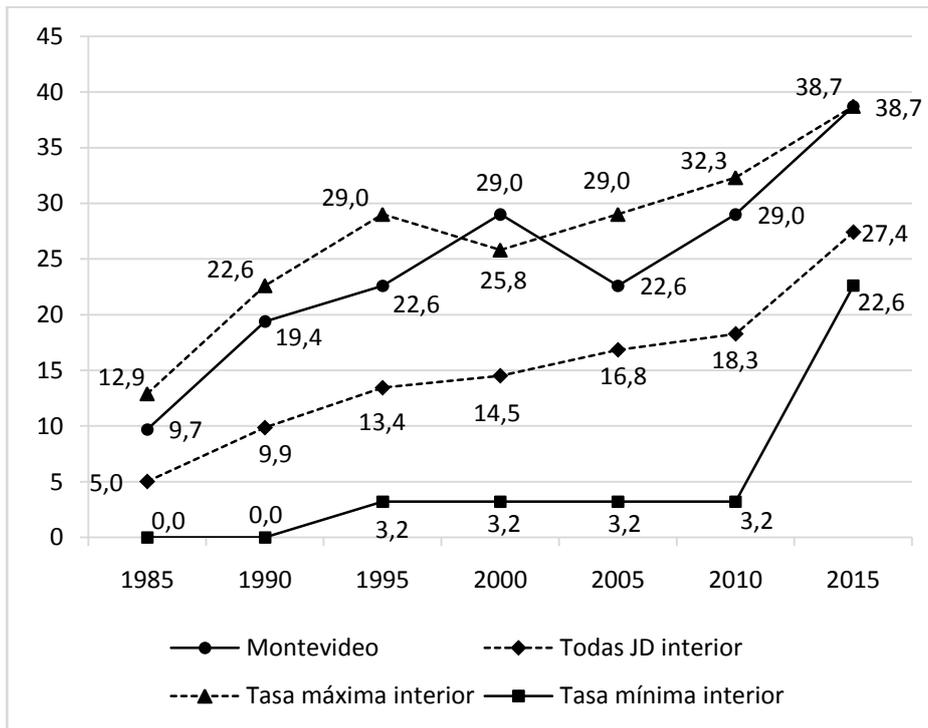
edad promedio de los diputados fue de 49-52 años y de los senadores de 54-57 años (Serna et al. 2012: 60).

1.5. Segundo nivel de gobierno

Recién en 2010 fueron electas mujeres como titulares al cargo de intendente. En ese año las candidatas frenteamplistas Ana Olivera y Patricia Ayala ganaron en Montevideo y Artigas respectivamente y Adriana Peña del Partido Nacional ganó en Lavalleja, representando un 15,8% del total de intendentes. No obstante, este hecho no significó el inicio de una presencia consolidada de mujeres en esta arena altamente codiciada de representación política. En las elecciones departamentales de 2015, a pesar de la aplicación de la cuota, solo 15 de los 122 candidatos a intendente (12,3%) presentados por los tres partidos mayoritarios eran mujeres, de las cuales solamente una tuvo éxito (Peña fue reelecta en Lavalleja), con lo que se redujo la tasa de representación femenina en esta arena a un 5,3%.

En los órganos legislativos departamentales la presencia de mujeres ha sido mayor a la del Parlamento, algo que es esperable en tanto el cargo de edil es de menor estatus y no remunerado. En las Juntas Departamentales la tasa global de representación femenina ha aumentado constantemente desde el retorno a la democracia, desde un 5.3% alcanzado en las elecciones de 1984 a un 28% en las elecciones de 2015. Aunque el ritmo del aumento fue muy lento entre 1995 y 2010 (menos de 2 puntos porcentuales en cada elección), la aplicación de la cuota en 2015 tuvo un impacto importante. Si se observa la evolución del porcentaje de edilas por región desde 1985 (Gráfico 3), Montevideo consistentemente alcanza una presencia femenina mayor a la tasa global para los 18 departamentos del Interior del país, aunque únicamente en el año 2000 resultó ser el departamento con la mayor tasa de representación femenina.

Gráfico 3: Porcentaje de mujeres en las Juntas Departamentales, por región, 1985-2015



Fuente: elaboración propia en base a Johnson 2005, 2013; Pérez 2015.

Aunque los datos presentados en el Gráfico 3 muestran que en términos globales existe una tendencia incremental en la presencia femenina en esta arena, los datos desagregados por departamento (ver el Cuadro 6) evidencian que a nivel de cada departamento los avances logrados en una elección a menudo se pierden en la próxima.

Cuadro 6. Mujeres edilas al inicio de cada legislatura, por departamento (porcentaje)

Departamento	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Artigas	6,5	9,7	19,4	19,4	16,1	12,9	29,0
Canelones	0,0	0,0	6,5	19,4	12,9	9,7	22,6
Cerro Largo	3,2	12,9	16,1	25,8	22,6	22,6	29,0
Colonia	6,5	6,5	3,2	6,5	3,2	9,7	25,8
Durazno	12,9	12,9	12,9	12,9	29,0	22,6	29,0
Flores	6,5	9,7	16,1	25,8	25,8	32,3	35,5
Florida	0,0	6,5	12,9	16,1	12,9	16,1	38,7
Lavalleja	6,5	22,6	25,8	12,9	9,7	19,4	29,0
Maldonado	0,0	6,5	12,9	16,1	16,1	29,0	22,6
Montevideo	9,7	19,4	22,6	29,0	22,6	29,0	38,7
Paysandú	9,7	19,4	16,1	12,9	19,4	12,9	22,6
Río Negro	9,7	16,1	29,0	22,6	19,4	19,4	22,6
Rivera	6,5	9,7	12,9	12,9	9,7	22,6	25,8
Rocha	3,2	3,2	6,5	6,5	29,0	32,3	35,5
Salto	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	19,4	25,8
San José	0,0	6,5	9,7	16,1	16,1	3,2	25,8
Soriano	6,5	0,0	6,5	6,5	9,7	12,9	29,0
Tacuarembó	3,2	16,1	6,5	3,2	19,4	6,5	22,6
Treinta y Tres	6,5	16,1	25,8	22,6	29,0	25,8	22,6

Fuente:

elaboración propia en base a datos de las Juntas Departamentales y Pérez (2015).

Además, aunque desde 1995 todos los departamentos han electo por lo menos una edila, la variación entre departamentos es enorme (alcanzando 29,1 puntos porcentuales en 2010). Donde más se visualiza el impacto de la cuota fue en la reducción de esta brecha entre la Junta Departamental con mayor número

de mujeres y la con menor número, que entre 1990 y 2010 alcanzaba un promedio de 25,8 puntos porcentuales y que en 2015 se redujo a unos 16,1 puntos porcentuales. Es decir, mientras que como resultado de la cuota cuatro Juntas llegaron a tener más edilas que el máximo número antes alcanzado, el efecto más importante fue subir el piso mínimo de representación femenina a un 22,6% (siete edilas).

1.6. Tercer nivel de gobierno

La representación femenina en los cargos electivos en el tercer nivel de gobierno también es algo mayor que en el Parlamento, pero la tasa de representación de concejalas no ha superado el porcentaje de edilas en ninguno de los dos períodos, a pesar de ser cargos de menor estatus (Cuadro 7). Cabe notar asimismo que en 2010 la proporción de mujeres electas como alcaldesas (23,6%) fue más alta que la de las concejalas (18,3%), a pesar de que el cargo de alcalde sea el más importante. Por otro lado, al igual que lo que pasó con las intendentas, el porcentaje de alcaldesas electas bajó en las últimas elecciones, a pesar de la aplicación de la cuota, lo que resulta particularmente llamativo ya que en 2015 la creación de 23 nuevos municipios hizo que se aumentara el total de cargos en disputa de 89 a 112.¹¹

Cuadro 7. Porcentaje de mujeres en cargos electivos subnacionales, 2010 y 2015

Arena	Cargo	2010	2015	Diferencia
Departamental	Intendentas	15.3	5.3	-10.0
	Edilas	18.8	28.0	9.2
Municipal	Alcaldesas	23.6	17.0	-6.6
	Concejaldas	18.3	23.9	5.6

Fuente: Johnson 2005, 2013; Pérez 2015.

1.7. Partidos políticos¹²

Las mujeres tradicionalmente han estado virtualmente ausentes de los cargos máximos de los partidos políticos uruguayos. Por ejemplo, hasta 2009 los máximos órganos ejecutivos del Partido Colorado y del Partido Nacional nunca tuvieron más de una mujer titular entre sus 15 miembros. Sin embargo, en los últimos años se observan algunos cambios. El Cuadro 8 presenta la presencia femenina actual en los órganos de dirección de los tres principales partidos uruguayos. Los integrantes de la Mesa Política del Frente Amplio son delegados, 15 de ellos designados directamente por la dirigencia de los sectores mayoritarios del Frente Amplio, y otros 12 por las bases a nivel regional, pero de los cuales asisten a las sesiones de la Mesa Política solamente cuatro, de forma

¹¹ Las razones por estas anomalías serán discutidas en la próxima sección de este informe.

¹² Aquí solo se consideran los partidos que actualmente tienen representación femenina en el Parlamento, que son los tres partidos más grandes –Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado.

rotativa; al ser designaciones y no elecciones de segundo grado, no rige la cuota en la conformación de este órgano de dirección. En cambio, tanto el Directorio Nacional del Partido Nacional como el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado son electos por las Convenciones Nacionales partidarias y por lo tanto la ley de cuotas rige el proceso electoral. En ellos se advierte claramente el impacto de la aplicación de la cuota, alcanzando en ambos casos por lo menos un tercio de mujeres integrantes.

Cuadro 8: Porcentaje de mujeres titulares en órganos de dirección de los principales partidos uruguayos, julio 2016

Partido - órgano de dirección	Total miembros	Nº mujeres	% mujeres
Partido Nacional - Directorio Nacional	17*	6 [†]	35,3
Partido Colorado - Comité Ejecutivo Nacional	15	5	33,3
Frente Amplio - Mesa Política [‡]	15	2	13,3

Notas: * Estos incluyen 15 miembros electos por la Convención Nacional del Partido Nacional y dos delegados electos por la Juventud Nacionalista. [†] Aunque fueron electas siete mujeres como titulares, Adriana Peña (intendente de Lavalleja) ha tomado licencia permanente desde el inicio del período y su suplente es hombre. [‡] Los datos son solo de los delegados por los sectores.

Fuente: datos de los sitios web de los partidos y de fuentes oficiales.

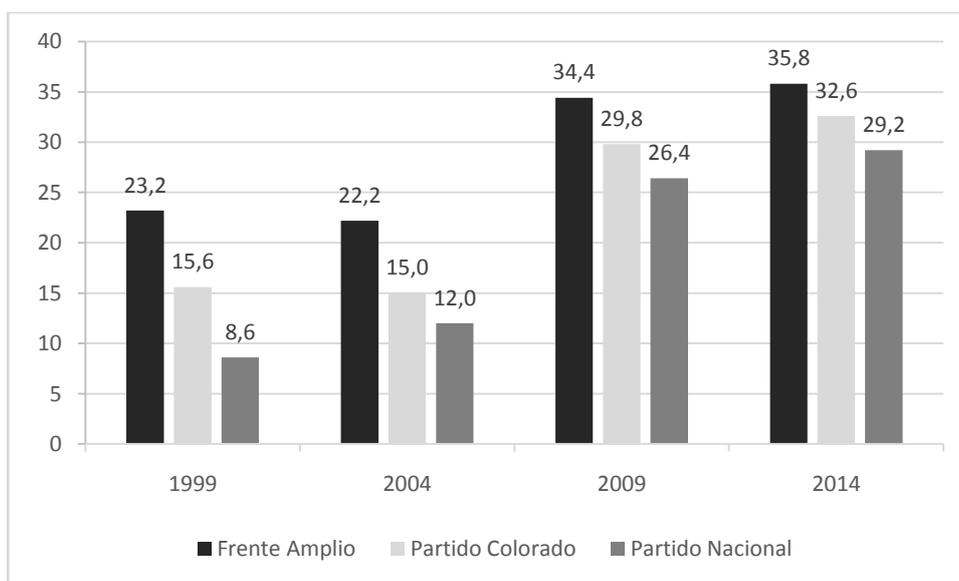
También cabe notar, no obstante, que el ingreso de más mujeres al Directorio del Partido Nacional se hace en un momento en que ninguna de las dos figuras más poderosas de ese partido –los precandidatos presidenciales de 2014, Jorge Larrañaga y Luis Lacalle Pou– lo integran. Estos dos líderes son quienes los medios de comunicación masiva y los líderes de los otros partidos siguen considerando los referentes máximos del Partido Nacional, por ende, se diluye la importancia política del espacio del Directorio justo en el momento en que se feminiza.

Por otro lado, en los últimos años por primera vez algunas mujeres han llegado a ocupar cargos de liderazgo en sus respectivos partidos. En marzo de 2012 Martha Montaner, entonces diputada por Tacuarembó e integrante del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, fue designada Secretaria General de esa fuerza política. En mayo de 2012 la senadora socialista Mónica Xavier ganó las primeras elecciones abiertas a la presidencia del Frente Amplio, cargo que ejerció hasta febrero 2015. A su vez se crearon tres cargos designados de vice-presidente de la coalición de izquierda, de los cuales una era mujer. En marzo 2016 Xavier ganó por pocos votos la Secretaría General del Partido Socialista, también la primera vez que ese cargo se adjudicara por elecciones cerradas de afiliados del partido. Sin embargo, las elecciones internas del Frente Amplio de julio 2016 se realizaron, en cambio, con una oferta totalmente masculinizada de candidatos a la presidencia de la coalición de

izquierda, a pesar del intento de la Unidad Temática de las Ciudadanas de lograr –aunque tardíamente– la habilitación de una candidatura femenina.

Los análisis realizados de la participación de las mujeres en las Convenciones Nacionales muestran que desde que se instalaron en 1999, a raíz de la reforma constitucional de 1996, la tasa de participación femenina en estos ámbitos siempre ha sido algo más alta que en los cargos públicos electivos o las directivas partidarias. Así, anterior a la aplicación de la cuota (que en estas elecciones rige a partir del 2009 y como medida permanente) en 1999 y 2004 la tasa de convencionales mujeres alcanzó poco más de un 20% en el caso del Frente Amplio, alrededor del 15% en el caso del Partido Colorado y entre 8% y 12% en el Partido Nacional (Gráfico 4). El gráfico demuestra claramente el impacto de la cuota cuando se aplicó por primera vez en 2009, con un aumento de entre 12 y 15 puntos porcentuales en los tres partidos. No obstante, en la siguiente elección, de 2014, en la cual también se aplicó la cuota, el aumento en la tasa de representación femenina en las Convenciones Nacionales fue mínimo: 2,8 puntos para el Partido Nacional y Partido Colorado; y 1,4 puntos para el Frente Amplio.

Gráfico 4: Porcentaje de mujeres en las Convencionales Nacionales, por partido, 1999-2014



Fuente: Johnson y Pérez (2009) y Johnson (2015a).

1.8. Impacto de la ley de cuotas

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 de sus listas de candidatos titulares y suplentes en las elecciones

internas, nacionales y departamentales¹³, 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 negarían el registro de las hojas de votación que no cumplieran con las disposiciones de la ley (art. 3).

En el papel, 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. Pero a su vez la ley establecía que la cuota regiría para las elecciones internas constitucionales y de los partidos políticos a partir de 2009 sin límite de tiempo, pero para las elecciones nacionales y departamentales (los cargos electivos de mayor importancia y poder) se aplicaría únicamente en el ciclo electoral 2014/2015.

Cuando se comparan las tasas de representación femenina resultantes de las últimas elecciones sin cuota y las primeras con cuota (Cuadro 9), se advierte el impacto restringido que tuvo la ley. Solo en el Senado y en las Convenciones Nacionales se aumentó por más de 10 puntos porcentuales la presencia de mujeres, mientras que en los distritos chicos del Interior de la Cámara de Representantes no tuvo ningún impacto y en los cargos uninominales (intendencias y alcaldías) de hecho se registró un retroceso en la tasa de mujeres electas.

¹³Aunque el artículo 2 de la ley establece la misma obligatoriedad –es decir, la inclusión de candidatos de ambos sexos– para “cada lista de candidatos, el titular y sus suplentes a las Intendencias [departamentales]”, no se explicita cómo se deben conformar las ternas, considerando que la lista a intendente incluye un candidato titular y cuatro suplentes. En la reglamentación de las elecciones departamentales de mayo 2015 emitida por la Corte Electoral, la obligación se interpretó de la siguiente manera: “Entre los tres primeros candidatos suplentes a Intendente, uno deberá ser de diferente sexo” (art. 8), por lo que ni siquiera entre los suplentes se llegaba al mínimo de un tercio de candidatos del sexo minoritario.

Cuadro 9: Porcentaje de mujeres electas como titulares pre- y pos-cuota*

	% mujeres pre-cuota	% mujeres po s-cuota	Diferencia
Senado	13,3	30,0	16,7
Convenciones Nacionales [‡]	16,4	30,2	13,8
Juntas Departamentales	18,8	28,0	9,2
CRR - Canelones	6,7	13,3	6,7
Concejalías	18,3	23,9	5,6
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
Alcaldías	23,6	17,0	-6,6
Intendencias	15,3	5,3	-10,0

Notas: * En el caso de las Convenciones Nacionales las últimas *elecciones sin cuota eran las de 2004, en el caso de todos los otros cargos, en 2009.*

[‡]*Promedio de la tasa de representación femenina de las Convenciones Nacionales de los tres partidos más grandes.*

Fuente: elaboración propia de datos de la Corte Electoral.

2. Representación sustantiva de las mujeres

2.1. Avances legislativos

Desde el retorno a la democracia al presente se han aprobado una serie de leyes que definen los derechos de las mujeres o buscan erradicar las desigualdades de género en diferentes áreas de la vida social, económica y política del país. Si examinamos la legislación aprobada en las diferentes legislaturas (Cuadro 10) se observa, primero, que en las primeras tres legislaturas luego de la vuelta a la democracia se aprobó una cantidad de leyes con contenido de género mucho menor que en cualquiera de las siguientes legislaturas.

Cuadro 10. Leyes con contenido de género, por legislatura 1985-2015

Legislatura	Cantidad de leyes con contenido de género
1985-1989	4
1990-1994	4
1995-1999	3
2000-2004	20
2005-2009	54
2010-2014	31

Fuente: elaboración propia en base a Bareiro y Quesada (2006: 56-58), González Perrett (2010: 17) y González Perrett y Deus Viana (2015: 25).

Las leyes de género aprobadas antes del 2000 trataban básicamente temas laborales, creación de institucionalidad de género en el Estado y violencia doméstica. En el siglo XXI las temáticas han diversificado, y entre 2000 y 2014 se aprobaron importantes leyes sobre violencia doméstica, derechos sexuales y reproductivos, (incluyendo la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo), acoso sexual en los lugares de trabajo y centros educativos, derechos laborales para trabajadoras domésticas, extensiones a las licencias parentales, cuotas de género en las listas electorales y reconocimiento legal de las uniones concubinarias, entre otras (ver recopilación de las principales leyes con contenido de género en el Cuadro A-3 del Anexo).

De hecho, la variedad de temas legislados desde 2000 refleja gran parte de la gama de asuntos planteados por el movimiento de mujeres en sus reclamos a los partidos políticos en épocas electorales¹⁴, aunque no necesariamente la resolución legal recoge todas las dimensiones o el enfoque transformativo de los planteos presentados por la sociedad civil organizada. También cabe notar que la aprobación de la ley no garantiza una adecuada reglamentación o su efectiva implementación, como ha sido señalado en repetidas ocasiones por organizaciones feministas y estudios académicos.

2.2. Institucionalidad de género en el Estado

Se creó el primer mecanismo nacional para el avance de las mujeres en Uruguay en 1987, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, y a partir de 1991 el mismo fue asignado un rol rector en el desarrollo e implementación de las políticas de género en todo el Estado. Pero el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer tuvo hasta 2004 un funcionamiento poco eficaz (ver Johnson 2001). Cuando el Frente Amplio accedió al gobierno nacional el mecanismo fue renombrado el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y reubicado en el flamante Ministerio de Desarrollo Social, desasociándolo así de su antecesor y

¹⁴Ver la *Agenda Política de las Mujeres*, producida por la CNS Mujeres en el contexto de la campaña electoral en 1999, 2004, 2009.

ubicándolo en una posición más estratégica para incidir en las políticas sociales¹⁵. Sin embargo, seguía padeciendo de limitantes estructurales y políticas que impedían un efectivo desempeño como mecanismo rector de las políticas de género en todo el Estado.

La aprobación de la Ley 18.104 y la posterior elaboración de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011) brindó un marco normativo para la implementación de una estrategia de transversalización de la perspectiva de género. En este sentido Inmujeres promovió la creación de mecanismos de género a nivel ministerial, cuyas funciones incluyen difundir, asesorar y promover la implementación de políticas de género y garantizar el cumplimiento de las responsabilidades del organismo en la materia (Inmujeres 2011, 2014). Para 2014 existían mecanismos de género en todos los ministerios menos el Ministerio de Economía y Finanzas y en varios entes autónomos y servicios descentralizados (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Mecanismos de género en el Estado uruguayo

Fecha	Organismo	Mecanismo
2006	MVOTMA	Comisión de Género, Vivienda y Hábitat
	UTE	Observatorio de Género; Comité de Calidad con Equidad
2008	MIDES	Comisión Especializada de Género
2008	MTSS	Comisión de Igualdad de Género
	MIEM	Comisión Especializada de Género
	MINTERIOR	División de Políticas de Género
	OSE	Observatorio de Género
2009	ANEP	Red de Género
	ANTEL	Comité de Calidad con Equidad
	MRREE	Espacio Referencial de Género
	MINTUR	Comisión Especializada de Género
	ANP	Comité de Calidad con Equidad
	MEC	Comisión Especializada de Género
2011	MGAP	Comisión Especializada de Género
	MSP	Mecanismo de género
2012	MDN	Comisión Especializada de Género
2013	MTOP	Referente de Género/Grupo de Trabajo

Fuente: elaboración propia a partir de Inmujeres (2014: 22, 47, 68).

Sin embargo, algunos de estos mecanismos han permanecidos prácticamente inoperantes, carentes del estatus y capacidad de incidir en reformas organizacionales o el desarrollo de políticas de género en su respectivo sector (Guzman, Frías y Agostino 2014: 38).

¹⁵ Aunque cabe notar que el pasaje del Inmujeres al MIDES no supuso su participación en los espacios de coordinación y asesoramiento en políticas sociales del Ministerio: el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales y el Espacio de Diálogo Social (ver Pérez 2007).

Actualmente la apuesta más fuerte para lograr la transversalidad de género en el Estado se centra en el Consejo Nacional de Género, creada en 2007 como espacio de coordinación interinstitucional de las políticas de género, con la participación de las más altas autoridades de cada cartera. Así se busca generar un compromiso político real con la incorporación de la perspectiva de género y una mirada integral e intersectorial para abordar de manera efectiva las desigualdades de género que trascienden. Bajos los gobiernos del Frente Amplio también se han fortalecido o creado nuevos mecanismos interinstitucionales para formular y monitorear las políticas en sectores específicos. Estos mecanismos incluyen la participación de parte de representantes de la sociedad civil organizada, de acuerdo con la política de la izquierda de promoción del “diálogo social” y de la “participación ciudadana”. Ejemplos son el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, responsable de supervisar la implementación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia basada en Género, en articulación interseccional con el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia; y el

Como estrategia alternativa para generar un compromiso político real y acciones concretas y medibles a nivel de los ministerios, a partir del 2013 el Área de Presupuesto con Enfoque de Género del Inmujeres empezó a desarrollar junto con la OPP un proyecto de presupuesto con enfoque de género, con vistas a su incorporación en el proceso de elaboración del Presupuesto Nacional en 2015. A raíz de esta nueva estrategia, la Presidencia de la República, el MIDES, MDN, MI y MGAP incluyeron objetivos y presupuesto con enfoque de género, siendo el MIDES que asigna mayor presupuesto. No obstante, como señala Goyeneche (2016), la proporción del presupuesto asignado es mínimo: 1,8% del presupuesto quinquenal en el caso del MIDES, y menos del 1% en los otros casos. Con respecto a las áreas temáticas que concentraron los objetivos y presupuesto, se destacaron los ejes de violencia de género, con 10 objetivos y presupuesto identificado por un total de 390 millones de pesos para el quinquenio 2015-2019, y la institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública, con 14 objetivos y presupuesto identificado de 43 millones de pesos.

E. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y SUS FACTORES EXPLICATIVOS

1. Representación descriptiva

1.1. Principales tendencias

Como principales tendencias en relación a la representación descriptiva de las mujeres, se pueden señalar las siguientes:

- Globalmente a lo largo del período pos-dictadura se registra un aumento en la presencia de mujeres en cargos políticos electivos y designados.
- No obstante, el ritmo del aumento es sumamente paulatino y actualmente en solo tres ámbitos (cargos designados) del Estado uruguayo se llega a una representación paritaria de hombres y mujeres (Tribunales de Apelaciones y ANEP) o una mayoría femenina (Administración Nacional de Correos).
- La presencia de mujeres tiende a ser mayor en cargos de menor estatus y sin remuneración (edilas y concejalas), mientras que en cargos de mayor poder su presencia es más restringida.
- En ocasión en los últimos años las mujeres han ingresado o aumentado su presencia significativamente en algunos de los últimos bastiones masculinos (intendencias, ministerios, cargos de dirección partidarios).
- No obstante, luego de los avances en varios casos se registran retrocesos (ministerios, intendencias, alcaldías).
- La aplicación de la cuota tuvo un impacto significativo únicamente en las Convenciones Nacionales partidarias (estructuras bastante irrelevantes en el quehacer político cotidiano), el Senado y las Juntas Departamentales.
- La experiencia de las Convenciones Nacionales (único ámbito con más de una aplicación de la cuota) indica que la cuota se convierte en un techo máximo para la representación de las mujeres, en vez de operar como un piso mínimo.

1.2. Factores explicativos socio-económicos y culturales

¿Por qué los niveles de representación femenina han permanecido en general tan bajos a lo largo del período pos-dictadura? ¿Por qué los avances en algunos ámbitos no se consolidan? ¿Y por qué la cuota tuvo un impacto limitado?

Por un lado, los estudios realizados en los últimos 20 años (Moreira et al. 2001; Johnson 2001, 2005, 2015a, 2015b; Johnson y Pérez 2010; Pérez 2006, 2011) señalan que en el caso uruguayo los obstáculos al acceso igualitario de las mujeres a los cargos políticos no se relacionan principalmente con factores socio-económicos. Los altos niveles educativos y de participación en el mercado laboral de las mujeres uruguayas¹⁶ indican que están lejos de carecer de la

¹⁶Ver los informes sobre educación y trabajo.

capital social que en otros países todavía no está al alcance de la población femenina, limitando sus posibilidades de participar en política. En cambio, 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 vida¹⁷. No obstante, no es factible argumentar que esta sea la *principal* causa de la subrepresentación femenina.

Por otro lado, tampoco existe evidencia para respaldar el argumento manejado por algunos dirigentes opositores de la cuota de que “la gente no vota a mujeres”. Mientras que es difícil en Uruguay medir diferencias en la votación a candidatos hombres y mujeres, porque para la mayoría de los cargos se utilizan listas cerradas y bloqueadas, una serie de casos recientes en los cuales candidatas mujeres compitieron por cargos uninominales claramente indican que el ser mujer no es una desventaja *per se* en Uruguay. Un ejemplo fue la elección en 2010 de tres intendentas, todas quienes enfrentaron una fuerte competencia tanto intra- como interpartidaria para lograr su victoria. En el mismo año Ana Lía Piñeyrúa alcanzó más del 60% del voto del Partido Nacional a la Intendencia de Montevideo, y como ya se señaló, en 2012 Mónica Xavier ganó la presidencia del Frente Amplio, con una ventaja de 20 puntos porcentuales sobre sus tres competidores varones. Aunque está claro que inciden otros factores en estos casos, 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 con ese respaldo.

Además, otros casos recientes demuestran que incluso candidatas “*outsider*” pueden alcanzar desempeños significativos, desmintiendo la hipótesis que la mayor resistencia o dudas respecto a la capacidad de las mujeres como actrices políticas radican en pautas culturales tradicionalistas de la sociedad uruguaya. Esto es el caso de la pre-candidatura presidencial de Constanza Moreira en el Frente Amplio: aunque no logró vencer al expresidente Vázquez, sí logró casi la misma parte del voto que había alcanzado Danilo Astori en las internas de 1999, a pesar de la corta trayectoria política pública de Moreira, su mínimo presupuesto y la falta de apoyo de ningún sector grande. Un caso similar es el de Verónica Alonso, que en las elecciones internas del Partido Nacional en 2014 logró en Montevideo una votación mayor a cualquier otro candidato de Alianza Nacional, sector al cual se había incorporado apenas un año y medio antes de las elecciones.

De hecho, el apoyo concitado por estas candidatas entre el electorado concuerda con la evaluación favorable del desempeño de las mujeres políticas

¹⁷Para los indicadores en estas áreas, ver los informes sobre educación, trabajo y cuidados. Cabe notar que no existen estudios que exploran específicamente la relación entre carga de trabajo no remunerado, niveles de ingreso y participación política de las mujeres.

que hizo la gran mayoría de las personas encuestadas en 2007 en el estudio realizado por el Instituto de Ciencia Política e IDEA Internacional: un 80% opinó que las mujeres políticas se desempeñaban igual o mejor que sus pares varones. El éxito electoral de candidatas mujeres también coincide con la opinión expresada por el público en la misma encuesta a favor de una mayor presencia femenina en el parlamento, el gabinete y las fórmulas presidenciales, y también con la evaluación positiva mayoritaria recogida en otras encuestas respecto a la capacidad de las mujeres para ser líderes políticas¹⁸.

Entonces, las mayores trabas para una representación política igualitaria de mujeres y hombres deben buscarse en la arquitectura del sistema electoral, y en los procesos institucionales y prácticas políticas discriminatorios y excluyentes que siguen caracterizando la política uruguaya y especialmente pautando el acceso a los cargos de representación política. La experiencia del último ciclo electoral demuestra que estos obstáculos no son fáciles de superar, incluso con una norma explícita 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 diferentes tipos de 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, que conforman conjuntamente la dinámica de exclusión por género en el sistema político uruguayo.

¹⁸Ver el informe sobre representaciones sociales.

1.3. Factores explicativos institucionales y político-partidarios

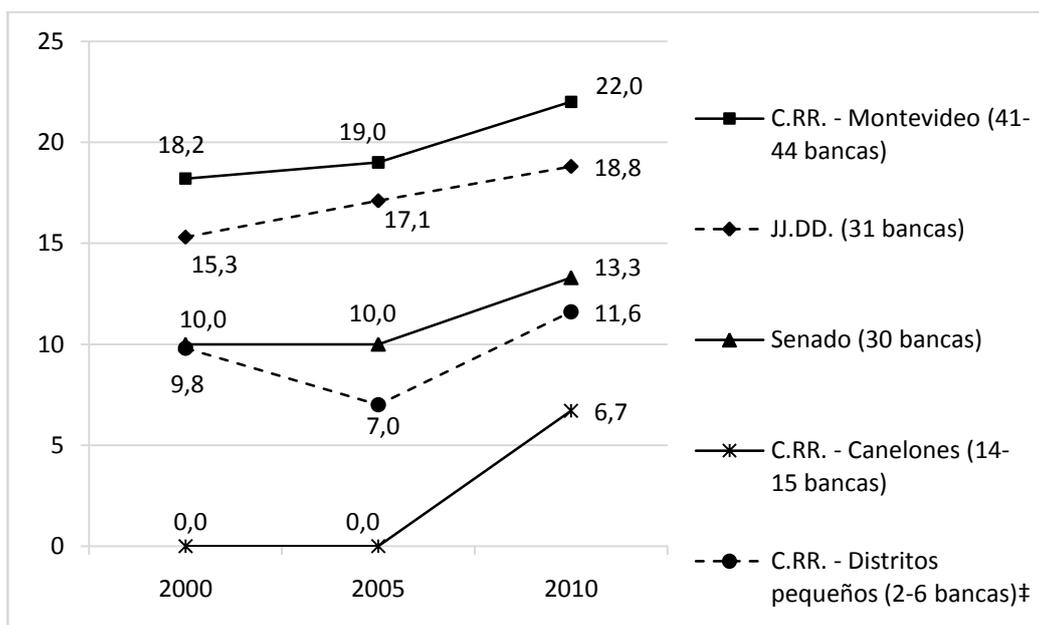
Los dos principales obstáculos institucionales y político-partidarios a la elección de mujeres en Uruguay son las bajas magnitudes de distrito y el alto índice de fraccionización partidaria.

1.3.1. Magnitud de distrito y fraccionización partidaria

Por un lado, aunque todos 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 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.

Si se desagregan las tasas de representación femenina a nivel nacional y subnacional por magnitud de distrito para el período anterior a la cuota (Gráfico 5) 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, las Juntas Departamentales y el Senado. 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. En las elecciones de 2009 el 90,7% de los candidatos “cabeza de lista” de las listas ganadoras eran hombres; en 2014 el 88,4% lo eran (Johnson 2015b).

Gráfico 5. Tasas de representación femenina* por magnitud de distrito, 2000-2010



Notas: * Los datos son de las mujeres que asumieron bancas como titulares al inicio del período. † C.R.R. = Cámara de Representantes; J.J.D.D. = Juntas Departamentales. ‡ Los 17 distritos pequeños suman en total entre 41-44 bancas.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y el Parlamento uruguayo.

Canelones, el único distrito mediano, se comporta de manera diferente. Solo en las dos últimas elecciones ha habido diputadas electas en Canelones y antes de la aplicación de la cuota la tasa de representación femenina alcanzada fue menor incluso que el de los distritos más pequeños (Gráfico 5). Esto nos lleva al 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 tres partidos principales, estos están compuestos por varios sectores internos, cada uno de los cuales compete 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. Por ejemplo, en 2009 en Canelones las 15 bancas se repartieron entre 11 listas, nueve de las cuales alcanzaron una sola banca, y una sola ganó más de dos bancas; en Montevideo, de las 14 listas ganadoras, siete ganaron una sola banca, y solamente dos ganaron seis o más bancas; en el Senado las 30 bancas se repartieron entre 10 listas, la mitad de las cuales ganaron menos de tres bancas, y solo una alcanzó seis.

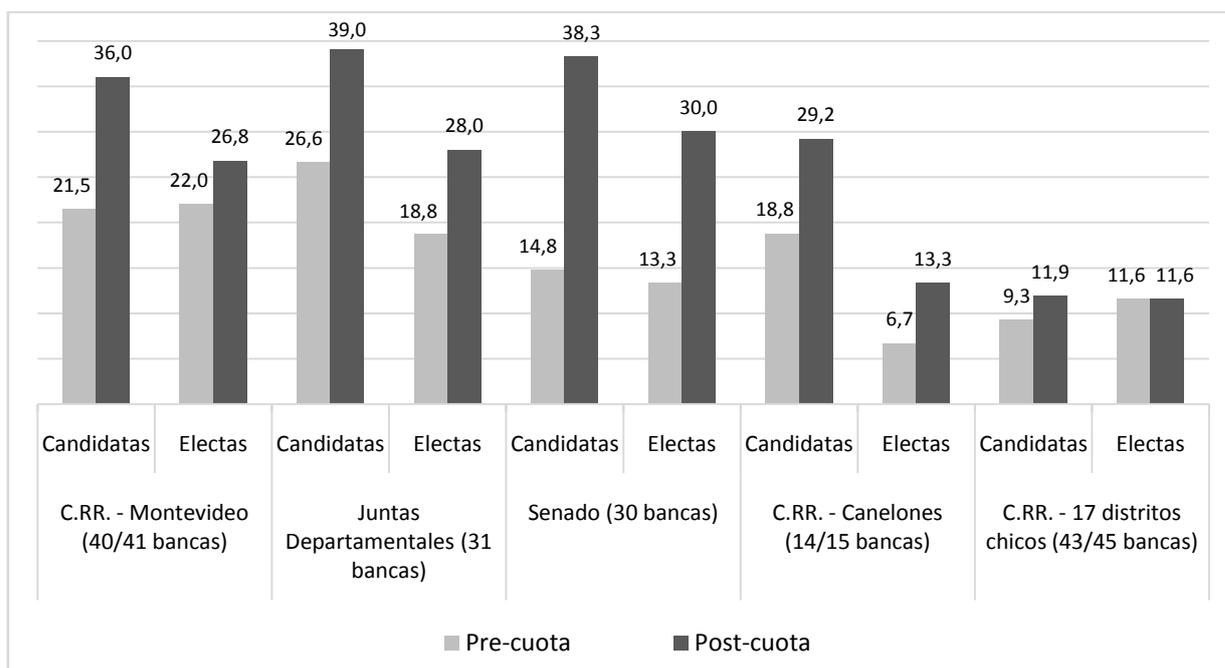
Estos factores limitantes político-institucionales explican, además, en parte el impacto restringido que tuvo la cuota. Como se ha visto en los datos presentados anteriormente, en ninguna arena la aplicación de la ley llevó a la consolidación de una presencia de un tercio de mujeres. El Gráfico 6 compara los porcentajes de candidatas mujeres en los primeros lugares de las listas y de

mujeres electas antes y después de la aplicación de la cuota, por tamaño de distrito.

En todos menos los 17 pequeños distritos del Interior de la Cámara de Representantes la cuota tuvo un impacto significativo en el índice de feminización de las listas de candidatos, registrándose aumentos de entre 10 y 23 puntos porcentuales. Al igual que en las Convenciones Nacionales partidarias en 2009 (ver el Gráfico 4), la cuota tuvo un efecto significativo sobre la presencia femenina en dos de los distritos grandes. En las 19 Juntas Departamentales la aplicación de la cuota generó un aumento global de casi 10 puntos en el porcentaje de edilas y, como vimos anteriormente, subió significativamente el piso mínimo de representación femenina (a un 22,6%). En el Senado, también, la aplicación de la cuota significó un cambio importante, con más del doble de candidatas ganadoras en 2014 (9) que en 2009 (4). En los distritos chicos, en cambio, no solo la aplicación de la cuota tuvo un efecto marginal sobre la presencia de candidatas cabeza de lista, sino que no tuvo ningún impacto en la cantidad de mujeres electas¹⁹. Pero el efecto de la cuota también fue limitado en el otro distrito grande y el mediano, en estos casos debido a la fraccionalización partidaria: solamente dos mujeres más fueron electas en Montevideo y una sola en Canelones.

¹⁹Recordemos, también, que la cuota tampoco generó un aumento significativo en el porcentaje de concejalas electas en los Municipios, que también son distritos chicos (menos de 6 puntos porcentuales), y su aplicación no pudo evitar la baja registrada en la cantidad de mujeres electas como intendentas y alcaldesas, ambos cargos uninominales (ver el Cuadro 9).

Gráfico 6. Mujeres candidatas en los primeros lugares* de las listas y electas[†] pre- y post-cuota[‡], por magnitud de distrito



Notas: * Los “primeros lugares de las listas” se definieron según la máxima cantidad de bancas ganadas por una lista en las elecciones anteriores: C.R.R. Montevideo = 10; Juntas Departamentales = 10; Senado = 6; C.R.R. Canelones = 4; C.R.R. distritos chicos = 1. [†] “Mujeres electas” refiere a las candidatas proclamadas electas por la Corte Electoral al final del escrutinio. [‡] Para todos los distritos los datos “pre-cuota” son de 2009, excepto para las Juntas Departamentales, donde no había datos pre-cuota disponibles para 2010 y por lo tanto son de 2005; para todos los distritos los datos “post-cuota” son de 2014/2015.

Fuente: elaboración propia en base a Johnson (2005), Pérez (2015) y datos de la Corte Electoral.

No obstante, las magnitudes pequeñas de distrito y los índices altos de fraccionalización no excluyen de por sí a las mujeres. Lo que hacen estas características político-institucionales es reducir la cantidad de lugares seguros o competitivos en las listas electorales. Lo que determina los bajos porcentajes de mujeres electas es el hecho de que las candidatas generalmente no se ubican en lugares seguros de las listas. Esto implica que 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.

1.3.2. Selección de candidaturas

En todos los partidos los sectores, que pueden operar a nivel nacional o en un único departamento subnacional, tienen estructuras autónomas y reglas idiosincrásicas. Un gran número de ellos son organizaciones inorgánicas, construidas en torno a algún liderazgo particular o una élite. Las dinámicas informales de estos sectores tienden a perpetuar monopolios

masculinos del poder, quienes controlan los procesos de selección de candidaturas basados en el reclutamiento por patronazgo (Johnson 2010). 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 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. Así las mujeres electas o designadas que son posteriormente trasladadas a otro cargo son generalmente sustituidas por suplentes hombres, en vez de por otras mujeres, mientras que el revés no pasa en el caso de los hombres. 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 formales y las prácticas informales de la democracia representativa uruguaya.

Para competir bajo estas condiciones en los pequeños distritos del Interior, donde el único lugar relevante de la lista es el primero, las mujeres deben auto-seleccionarse y disponer de capital personal y político excepcional para poder desarrollar una campaña efectiva. Factores similares operan en el caso del Senado, contrarrestando las condiciones potencialmente favorables dadas por su tamaño grande y su menor grado de fraccionalización. En casi todos los sectores políticos son las listas al Senado cuya confección se reserva exclusivamente para el líder máximo, o en los sectores más burocráticos, el máximo órgano ejecutivo, porque las bancas senatoriales son de los cargos más codiciados del sistema político. Por ende, la resistencia a ceder posiciones seguras en la lista a candidatas mujeres es mayor. La asignación de lugares se hace en función de criterios “meritocráticos” no transparentados según los cuales la evaluación de trayectorias y aportes parece siempre terminar poniendo en desventaja a la mujer, no importa la carrera política que tenga (ver Johnson 2010, 2015).

En cambio, el acceso mayor de las mujeres a los Concejos Municipales, que son distritos pequeños, se explica por el hecho de que son cargos de bajo estatus, no remunerados, y por lo tanto no reservados para las elites políticas masculinas. Cómo incide el estatus del cargo en el grado de competencia por el mismo –y por ende en las posibilidades de acceso de las mujeres– se puede ilustrar con referencia a lo que pasó con los cargos de alcalde, que, como se veía en el Cuadro 7 sufrieron una baja de la tasa femenina en las segundas elecciones municipales, justo cuando se aplicó la cuota. Como Pérez (2015: 38) sugiere, esto puede deberse a la poca información que tenían en 2010 los partidos sobre las funciones y estatus que tendrían en la práctica estos nuevos cargos; en cambio, cinco años después, el valor del cargo, tanto por ser remunerado como por la cercanía que permite construir con el electorado en el territorio, hace que “es probable que estos ámbitos se hayan re-valorado por las dirigencias políticas y representan cargos más ‘apetecibles’ para los políticos

que en 2010, [generando] un mayor interés de los hombres por estos cargos, lo que lleva a una menor nominación de mujeres”.

Esto a su vez nos advierte de otros factores relevantes para entender las pocas posibilidades que tienen las mujeres de competir por los cargos más altos del sistema político: el proceso de profesionalización de la política y las amplias posibilidades de reelección permitidas por la legislación electoral²⁰. Por ejemplo, como se ha planteado respecto a los gobiernos subnacionales (Cardarello et al. 2016), existe mucha competencia intra-partidaria además de inter-partidaria por el cargo de intendente y en general se registran tasas de reelección inmediata o mediata muy altas. En algún estudio sobre carreras políticas (Chasquetti 2014) también se ha señalado la existencia de un proceso de rotación entre los cargos de senador e intendente en la construcción de trayectorias políticas de largo aliento; ya que la gran mayoría de senadores e intendentes son hombres, esto genera una dinámica de exclusión para las mujeres.

Más recientemente algunos sectores han empezado a usar los resultados de las elecciones internas de junio para definir qué postulantes ocuparán qué lugares en las listas para 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”. Sin embargo, 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 las personas que ocupan cargos internos visibles o están más cercanas al líder, y requieren de la disponibilidad de suficientes recursos para armar una campaña exitosa. Considerando que diversos estudios han señalado las mayores dificultades que tienen las mujeres políticas para conseguir fuentes de financiamiento para sus campañas, no es de sorprender que en general ellas son menos exitosas que sus pares hombres cuando compiten en primarias abiertas²¹.

Un número mucho menor de sectores, la mayoría del Frente Amplio, tienen estructuras más formales y siguen reglas de funcionamiento burocráticas, que permiten la participación de los y las militantes del partido en el proceso de selección de las candidaturas, lo que las hace en general más abiertas al acceso de mujeres. El ejemplo más notable es el Partido Socialista, que selecciona a sus candidatos en elecciones internas cerradas, en las cuales, además, aplica desde 1992 una cuota “especular”²². Como resultado, desde 2005 el Partido Socialista ha elegido casi igual número de legisladores hombres y mujeres al

²⁰Intendentes y alcaldes pueden ocupar el cargo durante dos mandatos consecutivos, luego deben esperar por lo menos un período antes de volver a postularse. Para el Parlamento, las Juntas Departamentales y municipios existe la posibilidad ilimitada de reelección.

²¹Una 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.

²² La cuota requiere que todos los órganos de decisión del partido y todas sus listas electorales incluyan el mismo porcentaje de mujeres y hombres al que haya entre sus afiliados.

Senado y en el distrito de Montevideo. No obstante, 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 Partido Socialista, ni la ley en 2014, ha tenido injerencia en la definición de la cabeza de lista. Existen también algunos ejemplos de mujeres electas en internas cerradas para ser cabeza de lista en departamentos del Interior del país, como Manuela Mutti, candidata a la diputación en Salto por el Movimiento de Participación Popular en 2014. 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 los y las que van a votar.

1.4. Factores explicativos actitudinales y comportamentales político-culturales

1.4.1. Expresiones de la resistencia masculina y discursos excluyentes

La resistencia masculina a compartir el poder se sigue evidenciando en discursos y prácticas excluyentes para las mujeres. Tal vez su expresión más clara ha sido la renuencia a adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar un mínimo de participación femenina en las listas electorales. La ley de cuotas finalmente fue aprobada más de veinte años después de que se presentara el primer proyecto y luego de repetidos intentos de parte de las mujeres políticas organizadas (en espacios internos partidarios y coordinaciones interpartidarias) y del movimiento feminista de lograr que la dirigencia partidaria masculina reflexionara sobre el tema y tomara medidas para asegurar la efectivización del derecho de las mujeres a ser elegidas a la par de los hombres (ver el Cuadro 12). El horizonte de las acciones de las mujeres políticas y organizaciones feministas ha sido las recomendaciones sobre las medidas de acción afirmativa y la democracia paritaria incluidas en los principales acuerdos internacionales suscritos a lo largo de este período por el propio Estado uruguayo: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW, 1981)²³, la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas (1995)²⁴, los Consensos de Quito (2007)²⁵ y de Brasilia (2010)²⁶, y la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria del Parlatino (2015)²⁷. Como se observa en el Cuadro 12, la aprobación de la ley de cuota en Uruguay también llegó mucho

²³<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

²⁴http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf

²⁵<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>

²⁶http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf

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

después de que la mayoría de los otros países latinoamericanos aprobara leyes iguales; incluso para entonces tres países ya habían aprobado leyes de paridad²⁸, de acuerdo con el compromiso definido en el Consenso de Quito²⁹ en 2007.

²⁸Costa Rica, Bolivia y Ecuador (ver Johnson, Rocha y Schenck 2013).

²⁹El Consenso de Quito en su artículo (ii) establece: “Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal.”

Cuadro 12. Hitos en la representación descriptiva de las mujeres, post-dictadura

CONTEXTO MUNDIAL Y REGIONAL	AÑO	URUGUAY
Uruguay ratifica CEDAW	1981	
	1985	Concertación de Mujeres condena falta de mujeres titulares en el Parlamento
	1988	1º proyecto de ley cuota
	1990	Vuelven las mujeres a la Cámara de Representantes luego de 16 años de ausencia
Ley cuota Argentina	1991	
	1992	2º proyecto de ley cuota Fundación Red de Mujeres Políticas (RMP) Partido Socialista adopta cuota voluntaria
IV Conferencia Mundial de la Mujer	1995	Vuelven las mujeres al Senado luego de 22 años de ausencia
Ley cuota Costa Rica, México, Paraguay	1996	RMP propone inclusión de cuota en reforma constitucional
Ley cuota Brasil, Ecuador, Panamá, Perú, Rep. Dominicana	1997	
Ley cuota Honduras	2000	Fundación Bancada Femenina
Ley cuota Bolivia	2001	Encuentro Nacional de Edilas
	2002	3º proyecto de ley cuota
	2003	Primer discusión en plenario de proyecto de ley de cuota
		4º proyecto de ley cuota
	2005	Refundación Bancada Bicameral Femenina Cotidiano Mujer lanza Campaña 50/50
	2006	5º y 6º proyecto de ley cuota Vertiente Artiguista adopta cuota voluntaria
Consenso de Quito	2007	RMP Encuentro Nacional de Mujeres Políticas
Paridad Ecuador	2008	Proyecto "Parlamentaria" BBF-ONU Mujeres-PNUD-UNFPA
Comité CEDAW critica rezago Uruguay		
Paridad Bolivia, Costa Rica	2009	Aprobación ley 18.476; aplicación cuota elecciones internas BBF-RMP 1º Encuentro Nacional de Convencionales Mujeres
Consenso de Brasilia	2010	Primeras intendentas electas
Paridad Nicaragua, Honduras, Panamá	2012	Primer mujer designada Secretaria General del Partido Colorado; primer mujer electa Presidenta del Frente Amplio
	2013	Proyecto "Más mujeres, mejor política" BBF-RMP-ONU Mujeres-PNUD-UNFPA-
Paridad México	2014	Cotidiano Mujer-CIRE-CNS Mujeres lanzan campaña "¡Mujeres a la par - Poné tu cuota!" Presentan al Parlamento petición pro-paridad, con presencia de Emma Watson, Embajadora de Buena Voluntad de la ONU
Norma Marco Democracia Paritaria Parlatino	2015	Única aplicación cuota elecciones nacionales departamentales y municipales

Fuente: elaboración propia.

En el plano normativo y discursivo, las bajas tasas de representación de las mujeres en política siguen sin considerarse por parte de la mayoría de la dirigencia política masculina un tema de preocupación que afecte a la calidad de la democracia uruguaya. Más bien prima una postura de hacer “lo políticamente correcto”, sobre todo para no pasar vergüenza a nivel internacional, aunque a veces ni siquiera esto es suficiente para hacer que Uruguay se acople a la tendencia regional. Esto quedó aparente en la votación en diciembre 2015 en el Parlatino sobre una Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria: los únicos legisladores que se abstuvieron de aprobar la norma provenían de la delegación uruguaya³⁰.

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 2015c; Moreni 2009; Schenck 2015). Actitudes y discursos de este tipo, además, 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).

En el contexto de la aplicación de la cuota, 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: “la ley requiere que se incluya una mujer en el tercer lugar de cada terna”. 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 (Johnson 2015b). 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.

1.4.2. Aplicación minimalista de la cuota

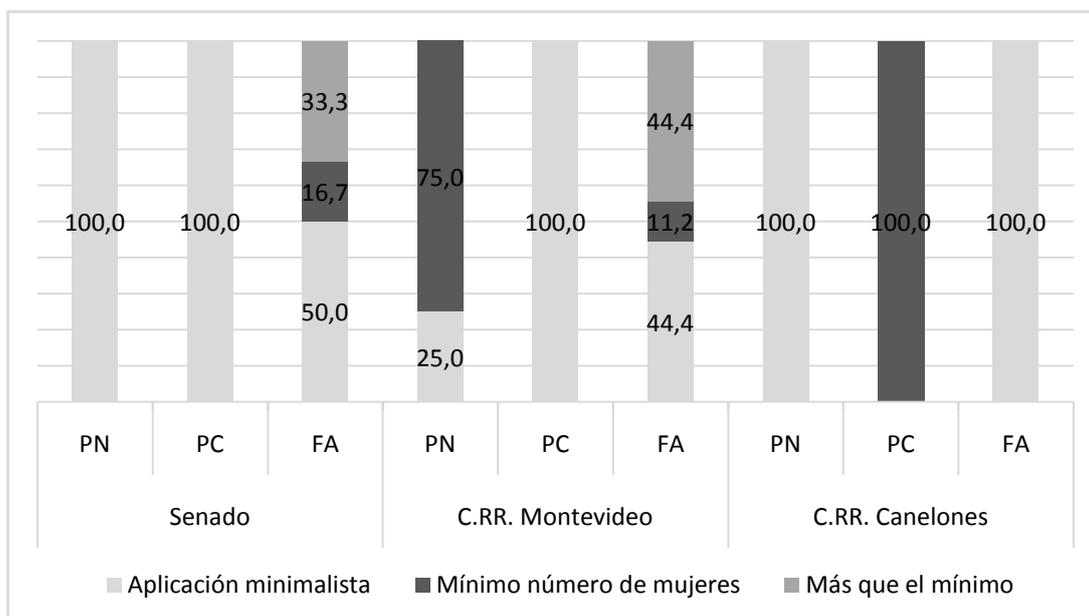
Este discurso excluyente luego se tradujo en prácticas minimalistas en el armado de las listas electorales. Es decir, los selectores en general hacían lo mínimo posible para cumplir con los requisitos de la ley, en el caso de las

³⁰El objetivo de la norma 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. No votaron la norma los cinco legisladores nacionalistas y un diputado frenteamplista que integraban la delegación uruguaya.

circunscripciones plurinominales, poniendo a una sola mujer en el tercer lugar de cada terna, y en las binominales, ubicando a la candidata femenina en el segundo lugar (Johnson 2015a). Dada la baja magnitud de muchos de los distritos electorales y el alto grado de fraccionalización en aquellas circunscripciones más grandes, era inevitable que la adopción generalizada de un criterio minimalista para la aplicación de la cuota limitara el impacto de la ley.

El Gráfico 7 compara cómo los tres principales partidos aplicaron la cuota en las primeras ternas de sus listas ganadoras al Senado y los dos distritos más grandes en la Cámara de Representantes. Como se observa en el gráfico, la mayoría de las listas del Partido Nacional y el Partido Colorado aplicaron la cuota de manera minimalista, y el resto incluyeron una sola candidata en cada terna, aunque no la ubicaban en el tercer lugar. Las listas ganadoras del Frente Amplio en Canelones también hicieron una aplicación minimalista de la cuota, pero este porcentaje baja a aproximadamente la mitad de sus listas ganadoras en el Senado y en Montevideo.

Gráfico 7. Aplicación de la cuota en los primeros lugares* de las listas ganadoras en 2014, por partido y distritoelectoral



Nota: * Solamente se consideraron los primeros lugares de las listas, correspondientes a ternas completas para poder evaluar la aplicación de la cuota: Senado= primeras 2 ternas (6 lugares); C.RR. Montevideo =primeras 3 ternas (9 lugares); C.RR. Canelones =primer terna (3 lugares).

Fuente: datos de la Corte Electoral.

No obstante, este mejor desempeño del Frente Amplio en la feminización de su oferta electoral en las circunscripciones grandes no se debe a un mejor performance de *todos* los sectores de izquierda, sino a la presencia de unas pocas listas paritarias –las del Partido Socialista y las que apoyaban la candidatura de Constanza Moreira al Senado³¹. Estos casos ejemplifican la importancia de la voluntad política para avanzar la representación política de las mujeres, y su contracara, la resistencia que sigue construyendo la política como una actividad propia de los hombres.

Pero la resistencia patriarcal 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 simultáneamente y el uso de suplencias–para sortear la obligación de la ley. Como resultado hubo varios casos donde candidatas que ocupaban lugares ganadores en más de una lista

³¹ La paridad de género en la representación política fue una de las propuestas programáticas centrales de Moreira y un tema recurrente de su discurso electoral, y fue adoptado como un criterio rector por la mayoría de las agrupaciones que apoyaban su candidatura (Schenck 2015).

terminaron siendo sustituidas en el cargo por sus suplentes varones³², 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.

2. Representación sustantiva

2.1. Principales tendencias

Por un lado, se identifican como las principales tendencias positivas en cuanto a la representación sustantiva de las mujeres:

- Un aumento en la cantidad de leyes con contenido de género aprobadas a partir de 2000.
- La aprobación de leyes en temas más polémicos o complejos (en cuanto a las implicancias para su correcta reglamentación e implementación) de la agenda de género, tales como la despenalización del aborto, las cuotas de género en las listas electorales, la violencia de género.
- Un proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres a partir de 2005.
- La expansión del entramado de mecanismos de género en diferentes organismos del Estado uruguayo.

Por otro lado, también se identifican tendencias que obstaculizan el progreso en esta área:

- La persistencia de una falta de compromiso institucional partidario respecto a implementar las políticas de género incluidas en el programa de gobierno³³.
- En varios casos se advierte una brecha entre la ley aprobada y su reglamentación e implementación, o su traducción en políticas públicas efectivas.
- En el desarrollo de políticas de género se observa a menudo la dilución de la perspectiva de igualdad de género en la bajada al territorio en el proceso de implementación.

³²El caso paradigmático fue el de Graciela Bianchi, que ocupaba lugares salibles 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 (ver Johnson 2015)

³³Esto se observó, por ejemplo, en dos ocasiones durante los gobiernos nacionales del Frente Amplio (Johnson y Schenck 2011; Johnson y Sempol 2016). La primera fue el veto de Presidente Vázquez a la despenalización del aborto en 2008 y la otra la desviación del presupuesto destinado al Sistema Nacional de Cuidados a programas de reducción de pobreza carentes de un enfoque de igualdad de género.

2.2. Factores explicativos de los avances y obstáculos

2.2.1. Definición de la agenda

Diversos estudios han demostrado que el impulso inicial para la promoción de los temas de género en la agenda político-pública proviene históricamente del movimiento de mujeres. En Uruguay ha sido fundamental la acción de las organizaciones feministas y de mujeres para construir conciencia cívica en torno a las diversas desigualdades de género que persisten en la sociedad uruguaya, insertarlas como temas de debate en los medios de comunicación y presionar por que los partidos políticos los incorporen en sus programas de gobierno³⁴. También han desarrollado estrategias para incidir en el proceso de discusión legislativa, monitorear los programas y políticas implementadas, y denunciar las faltas de cumplimiento del Estado uruguayo respecto tanto a la normativa nacional como a los compromisos asumidos en acuerdos internacionales³⁵. En particular, los temas que más desafían el control patriarcal y que promueven la autonomía económica y física de las mujeres –como la despenalización del aborto, la violencia de género, la corresponsabilidad parental– fueron largamente promovidos por organizaciones de la sociedad civil organizada antes de ser asumidos como temas políticos por el sistema político³⁶.

También ha sido importante a lo largo del período post-dictadura la acción de las mujeres políticas en la interna de sus colectividades partidarias. En todos los partidos políticos se han creado espacios de deliberación y representación de las mujeres y de los temas de género. Además, desde 1992 las mujeres políticas de todos los partidos con representación parlamentaria han articulado para formarse y promover una agenda en común en el marco de la Red de Mujeres Políticas, iniciativa que ha recibido apoyo de la cooperación internacional. Los análisis de las propuestas programáticas presentadas por los partidos en el marco de las elecciones (ver Johnson 2005; Johnson y Pérez 2010; Rocha 2015) muestran una creciente incidencia de estas actoras en la incorporación de propuestas con enfoque de género en los programas de gobierno que, al reflejar un consenso partidario, después son utilizados como elementos de presión para exigir que el partido cumpla una vez que esté en el gobierno, aunque no siempre con éxito.

³⁴ Ver, por ejemplo, la revista *Cotidiano Mujer*, que se publicó entre 1985 y 2013. También Abracinskas y López Gómez (2007); CNS Mujeres (1999a, 2004, 2009); *Cotidiano Mujer* (1989); RUVDS (2014).

³⁵ Ver, por ejemplo, CNS Mujeres (1999b); Herrera (2012); Medina y da Rosa (2012); MYSU (2013, 2015).

³⁶ Sobre el rol del movimiento de mujeres en promover el tema de cuidados y corresponsabilidad, ver Aguirre y Ferrari (2014) y Johnson, Cabrera y Maciel (2009). Sobre aborto, ver Johnson, López Gómez y Schenck (2011), Johnson, Rocha y Schenck (2015); López Gómez y Abracinskas (2009).

2.2.2. Avances legislativos

A pesar de representar una minoría pequeña en el Parlamento a lo largo del período post-dictadura, muchas de las legisladoras electas han buscado activamente promover la representación sustantiva de las mujeres en esta arena. Los estudios realizados sobre las diferencias de género en la actuación parlamentaria para los períodos 2000-2005 (Johnson 2006) y 2011-2013 (Johnson, Pérez y Rocha 2015) muestran que mientras que las legisladoras no limitaban su actividad legislativa a los temas tradicionales “de las mujeres” o “reproductivos”, sí prestaban mayor atención que sus pares hombres a los temas de igualdad de género en sus iniciativas legislativas. En ambos períodos la mayoría de los proyectos de ley sobre temas de género llevaban firmas tanto de hombres como de mujeres legisladores, y una cantidad similar de proyectos fueron firmados únicamente por hombres o mujeres. No obstante, si se toma en cuenta el hecho de que había menos mujeres que hombres en el Parlamento (alrededor de un 12% y un 88% respectivamente en ambos períodos), los proyectos de género representaban una proporción mucho mayor del total de proyectos firmados únicamente por mujeres, que de los firmados únicamente por hombres (ver el Cuadro 13).

Cuadro 13. Presentación de proyectos de género, por sexo de firmantes

	Firmantes de proyectos		
	Solo hombres	Solo mujeres	Hombres y mujeres
2000-2005			
Número de proyectos de género	4	5	13
% del total de proyectos de género	18,2	22,7	59,1
% del total de proyectos firmados	0,7	19,2	4,9
2011-2013			
Número de proyectos de género	8	7	8
% del total de proyectos de género	34,8	30,4	34,8
% del total de proyectos firmados	2,5	43,8	9,6

Fuente: datos del Parlamento uruguayo.

Pero más importante y efectiva que la acción de legisladoras individuales fue la adopción de una estrategia colectiva interpartidaria para la promoción de los temas de género en la agenda legislativa: a iniciativa de Margarita Percovich (Frente Amplio), Beatriz Argimón (Partido Nacional) y Glenda Rondán (Partido Colorado), se creó en el año 2000 la Bancada Femenina, que luego fue reconstituida como la Bancada Bicameral Femenina en 2005 (ver Johnson 2014;

Johnson y Moreni 2011). La Bancada Femenina se fortaleció en base a las experiencias previas de articulación interpartidaria, y construyó su “agenda en común” en base a una concepción particular del consenso que no implicaba la negociación de posiciones unánimes, sino la convicción compartida de que era un deber del Poder Legislativo debatir todos aquellos temas que afectaban la vida de las mujeres uruguayas, aun cuando no todas las legisladoras sostuvieran igual posición sobre los mismos.

Coordinando internamente con aliados masculinos en el Parlamento y externamente con organizaciones sociales de mujeres y mujeres militantes dentro de los partidos políticos, la Bancada Femenina logró promover la aprobación de proyectos de ley de género que anteriormente habían quedado olvidados sin ni siquiera tratarse en comisión antes de archivarse al final de la legislatura. Además, el accionar de la Bancada Femenina no se ha limitado únicamente a la función legislativa. También ha realizado una tarea constante de fiscalización de los Poderes Ejecutivo y Judicial para velar por la reglamentación e implementación de las reformas legislativas aprobadas (ver Johnson y Moreni 2011). Esto fue particularmente importante en el período 2000-2005, cuando el mecanismo rector de las políticas de género en el Estado fue casi inoperante.

2.2.3. Alianzas estratégicas y respaldo internacional

También han jugado un rol importante otros actores. Por un lado, la creciente producción académica de investigaciones sobre temas de género se suma a los conocimientos producidos por las organizaciones de mujeres, constituyendo un acervo fundamental para el diagnóstico, elaboración y evaluación de las políticas de género, que, no obstante, a menudo es desconocido por los operadores políticos.

Por otro lado, en el ámbito parlamentario el apoyo de algunos legisladores varones ha sido crucial para la aprobación de proyectos de ley de género (ver Johnson y Moreni 2011; Johnson 2014). En el ámbito ejecutivo algunos aliados que ocupan cargos políticos han apoyado la creación de espacios institucionales y la adopción de políticas específicas dirigidas hacia las mujeres o la transversalización del género en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales (ver Johnson y Sempol 2016).

Finalmente, el respaldo de diferentes organizaciones de cooperación internacional (en particular ONU Mujeres, el PNUD, UNFPA, AECID y FESUR) ha sido fundamental para la legitimación de las demandas de las organizaciones de mujeres y de las mujeres políticas. Además, su apoyo y los recursos brindados ha contribuido a fortalecer la institucionalidad de género en el Estado uruguayo, la acción colectiva de las mujeres políticas (apoyando actividades de la Red de Mujeres Políticas, la Bancada Bicameral Femenina) y el desarrollo de actividades de fortalecimiento de la acción propositiva, de monitoreo y evaluación de las políticas públicas de parte del movimiento de mujeres.

2.2.4. *Institucionalidad de género: avances, debilidades y desafíos*

Para entender las causas de la persistente debilidad institucional del Inmujeres un primer punto de referencia son las recomendaciones establecidas en los acuerdos internacionales respecto a darles a tales organismos jerarquía ministerial y adecuados recursos³⁷. En contraste, en sus primeras configuraciones el mecanismo rector de las políticas de género en Uruguay tuvo una limitada capacidad de acción, en parte debido a factores de fondo –su bajo rango institucional, su presupuesto inexistente hasta 1996 y escueto después, y la falta de mecanismos institucionales para la participación del movimiento de mujeres– pero también a una débil voluntad política por parte de sus interlocutores estatales y la no jerarquización de sus cometidos en sucesivas agendas de gobierno (Johnson 2001).

A pesar de algunas mejoras en sus capacidades institucionales, desde su refundación en 2005, Inmujeres sigue siendo un organismo subordinado en la estructura del MIDES, con un presupuesto y recursos limitados (Bonino 2007; Pérez 2007; Guzmán, Frías y Agostino 2014). Por ende, las posibilidades de éxito de su gestión ha dependido en gran parte del capital político y capacidad de negociación política interna de sus sucesivas directoras. Otros factores relevantes para su efectividad han sido la articulación con el movimiento de mujeres y el apoyo de la cooperación internacional, que compensaba la falta de una inversión visible en términos de gasto público (Berreta 2009) y en los primeros años sostenía el 50% de su presupuesto (Inmujeres 2015).

Padecen de problemas similares los otros espacios rectores de las políticas de género en el Estado. Respecto a los mecanismos de género ministeriales, se ha advertido una falta de canales de diálogo con los organismos de planificación de cada sector, lo que redundaba en la no incorporación de la perspectiva de género en el proceso de formulación de las políticas. En cambio, los mecanismos liderados por feministas que se habían trasladado al Estado con la llegada al gobierno del Frente Amplio –por ejemplo, en los ministerios de Salud Pública y del Interior (ver Johnson y Sempol 2016)– se han convertido en puntos focales más efectivos para el avance de las políticas de género, aunque siguen supeditados a la importancia que se les concede el ministro/a de turno. Asimismo, al Consejo Nacional de Género le falta consolidación en términos de autonomía presupuestaria, dependencia jerárquica y contratación de recursos (Inmujeres 2014: 72).

Mientras que los mecanismos interinstitucionales creados bajo los gobiernos frenteamplistas en sectores específicos (como violencia de género, salud sexual y reproductiva) representan canales formales de participación para las organizaciones de mujeres y feministas en el proceso de elaboración de las

³⁷Ver la Plataforma de Acción Mundial del IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas (Beijing 1995) y el Consenso de Quito, de la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de la CEPAL (Quito 2007).

políticas como interlocutoras políticas legítimas, la evaluación que hacen las activistas de estos mecanismos tampoco es del todo positiva. Aunque en algunos casos sí se consideran puntos de acceso clave para avanzar demandas políticas, en otros son vistos como carentes de influencia real y mal gestionados, o como meros intentos de cooptar su apoyo y desviar las potenciales críticas de los movimientos sociales (Batthyány y Dede 2012; MYSU 2014; Pérez 2007).

Asimismo, la evaluación del PIODNA realizada por la Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía en 2012 concluyó que “al llegar al plano de aplicación local, la mirada de género se diluye y se pierden muchos elementos constitutivos de las políticas” y “existe un grado muy desigual de concientización entre los implementadores sobre la necesidad y validez” de las políticas de género (Batthyány y Dede 2012: 65). Asimismo, la evaluación externa del PIODNA señaló la debilidad institucional y jerárquica de los mecanismos de género, la falta de una práctica sostenida de evaluación del impacto de género de las políticas públicas y de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto nacional, y la necesidad de un nuevo marco normativo (Guzman, Frías y Agostino 2014).

F. FACTORES DE CAMBIO Y SUS IMPLICANCIAS

Un primer factor de cambio tiene que ver con la posibilidad de extenderse en el tiempo la vigencia de la ley de cuotas, que en principio no se aplicará nuevamente en las elecciones nacionales, departamentales y municipales. Esta posibilidad la ofrece la propia ley, que establece que el Parlamento electo para la legislatura 2015-2020 “evaluará su aplicación y posibles modificaciones para futuras instancias electorales” (art. 5). La disconformidad con el impacto de la ley expresada luego de las elecciones por activistas feministas y mujeres políticas de todos los partidos, más el reconocimiento público que hicieron algunas de estas respecto a que sin la cuota no hubieran llegado, hace pensar que existe una masa crítica de mujeres dispuestas a luchar por que la ley no solo se extienda, sino que se modifique para mejorar su efectividad. El incógnito es hasta dónde llegarían las modificaciones: si simplemente extenderse la misma ley por algún ciclo más (como propone el proyecto de ley presentado por la ahora fallecida senadora colorada Martha Montaner); o sustituir el criterio de la cuota por la alternancia paritaria, de acuerdo con el Consenso de Quito (como plantea el anteproyecto presentado a la Bancada Femenina por la senadora frenteamplista Mónica Xavier); o alguna variación intermedia que busque corregir las lagunas operativas que la actual formulación de la ley deja. La inminente discusión de una nueva ley de financiamiento de los partidos políticos en el Parlamento también podría brindar una oportunidad para plantear el tema del acceso de las mujeres en términos de incentivos o sanciones monetarios, tal como se ha hecho en otros países.

No obstante, el hecho de que en la conferencia de prensa de la Bancada Femenina del 8 de marzo 2016 no se haya presentado públicamente una propuesta concreta sobre la ley de cuotas o de paridad parecería indicar la existencia de dificultades para llegar a un consenso entre las propias mujeres políticas. Además, considerando que las mujeres siguen siendo una pequeña minoría de los miembros del Parlamento (un 20%) precisarán forjar alianzas con colegas hombres para alcanzar la mayoría especial requerida para aprobar cualquiera de las opciones detalladas arriba.

Una oportunidad para abrir un debate más profundo sobre el sentido de la democracia y la igualdad, y hasta consagrar el concepto de la democracia paritaria en la carta magna del país, es si se concreta la propuesta actualmente siendo manejada por algunos actores políticos de peso de convocar una asamblea constituyente para tratar una reforma constitucional. Teniendo en cuenta que cuando la Red de Mujeres Políticas intentó introducir la cuota en la reforma constitucional de 1996 la propuesta fue básicamente ignorada, parece necesario que se genere una alianza fuerte, no solo entre las mujeres políticas de distintos partidos, sino también con aliados hombres con poder de incidencia en el debate y con el movimiento feminista para instalar la discusión en el seno de la ciudadanía. También es verdad que el concepto de la paridad está más instalado en el discurso –aunque no en la práctica– de la dirigencia masculina hoy en día, lo que podría hacer que sea más fácil entablar el debate.

Otros elementos que aportarían a la posibilidad de armar un argumento fuerte en el contexto de una discusión de reforma constitucional son, por un lado, la acumulación de estudios sobre los escollos que presenta el sistema electoral uruguayo para la representación igualitaria de hombres y mujeres. Por otro lado, existe un acervo de experiencias prácticas y una reafirmación normativa de la legitimidad de las medidas de acción afirmativa y de paridad en la región y más allá. Estos elementos ofrecen insumos importantes para poder fundamentar modificaciones de algunas características del sistema electoral en pos de una mayor transparencia y equidad y para diseñar medidas más efectivas para garantizar una representación igualitaria.

Otro factor de cambio que se puede identificar es la emergencia de nuevos sectores, vinculados a liderazgos jóvenes y con un compromiso explícito con la diversidad en la representatividad. Este fenómeno, que surge en el contexto del cambio en las formas tradicionales de la militancia política y cuyas prácticas están ligadas al uso de las nuevas tecnologías de la comunicación, por ahora tiene mayor proyección dentro de la izquierda, pero también está presente en el Partido Colorado. Si estas experiencias logran sostenerse en el tiempo, junto con el proceso de recambio generacional se podrían generar cambios de mayor alcance en las prácticas políticas de los partidos uruguayos.

Finalmente, un factor de cambio que podría aumentar las posibilidades de una mayor participación en política de mujeres en edad reproductiva sería la

instalación del Sistema Nacional de Cuidados, si este termina de diseñar e implementarse con una efectiva traducción del principio rector de la igualdad de género en prácticas que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres por el trabajo no remunerado de cuidados.

Mirando globalmente el panorama de la representación sustantiva de las mujeres y los avances y obstáculos para garantizar el efectivo reconocimiento de sus derechos y el diseño de políticas que integran un enfoque de igualdad de género, no se observan elementos que prometen cambios radicales a futuro. En primer lugar, porque sin una presencia femenina consolidada en todos los ámbitos de decisión política será difícil avanzar hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Segundo, existe actualmente un entramado más extendido de mecanismos de género en el Estado uruguayo, lo que representa una condición necesaria para lograr la transversalización de género en las políticas públicas. No obstante, si no se logra una jerarquización de estos mecanismos y su continuidad más allá de los cambios de gobierno en el marco de una nueva “Política Nacional de Género”, tal como recomendaron las evaluadoras externas en 2014, se limitará seriamente la posibilidad de una consolidación del proceso de incorporación de la perspectiva de género en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Por último, el incipiente proceso de incorporación del enfoque de género en el presupuesto, implementado por la OPP e Inmujeres en el marco de la elaboración y aprobación del Presupuesto Nacional a lo largo de 2015, representa una importante señal de avance (Percovich 2015). De institucionalizarse esta práctica y asegurarse su seguimiento a través de las Rendiciones de Cuentas anuales podría transformarse en una herramienta adecuada para asegurar la incorporación sistemática y transversal de la perspectiva de género en las políticas públicas.

FUENTES

- Abracinskas, L. y A. López Gómez (eds.) (2007). *Aborto en Debate. Dilemas y Desafíos del Uruguay Democrático*. Montevideo: MYSU/IWHC.
- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014). *La Construcción del Sistema de Cuidados en el Uruguay. En Busca de Consensos para una Protección Social más Igualitaria*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Altman, D. y D. Chasquetti (2005). "Re-election and political career paths in the Uruguayan congress, 1985-99". *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, No. 2, pp. 235-253.
- ANEP-CODICEN (2008). *Censo Nacional Docente. ANEP 2007*. Montevideo: ANEP-CODICEN.
- Batthyány, K. y G. Dedé (2014). *Monitoreo y control ciudadano. Una mirada al PIONA desde la perspectiva de género y derechos*. Montevideo: CNS Mujeres-UNFPA-ONU Mujeres.
- Berretta, N. (2009). *El gasto en Derechos Humanos Realizado por Uruguay en el Período 2004-2008*. Montevideo: MEC-ONU-CINVE. Consejo Nacional de Género (2012). *Memoria de Actuación 2011*, Montevideo: MIDES-Inmujeres-CNG.
- Bonino, M. (2007). *La institucionalidad de Género en el Estado Uruguayo*. Montevideo: Inmujeres-MIDES.
- Cardarello, A., M. Freigedoy J. J. Rodríguez (2016). "No tan fuerte, pero muy cerca. Las elecciones departamentales y el ciclo electoral". En A. Garcé y N. Johnson (eds.), *El Ciclo Electoral 2014/2015 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo, ICP-FCS-Udelar, en edición.
- Chasquetti, D. (2014). *Parlamento y Carreras Legislativas en Uruguay: Un Estudio sobre Reglas, Partidos y Legisladores en las Cámaras*. Montevideo: Cuace-FCS.
- Childs, S. y M. L. Krook (2009). "Analysing women's substantive representation: From critical mass to critical actors", *Government and Opposition*, Vol. 44, No. 2, pp. 125-145.
- Cotidiano Mujer (1989). *Yo aborto, tú abortas, todos callamos*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- DGPlan-Udelar (2011). *Estadísticas Básicas 2010 de la Universidad de la República*. Montevideo: Dirección General de Planeamiento-Udelar.
- Guzman, V., C. Frías y A. Agostino (2014). *Evaluación del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, 2007-2011*. Montevideo: Inmujeres-MIDES.
- Herrera, T. (coord.) (2012). *Evaluación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica*. Montevideo: Aire.uy Asociación Interdisciplinaria.
- Iglesias Grèzes, D. (2014). "La ideología de género y el ataque contra la familia y la vida". *Revista Fe y Razón*, No. 104. Disponible online: http://www.revistafeyrazon.com/index.php?option=com_content&view=articl

e&id=440:la-ideologia-de-genero-y-el-ataque-contra-la-familia-y-la-vida&catid=144:numero-104&Itemid=197

- Inmujeres (2011). *En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones*. Montevideo: Inmujeres-MIDES, Cuadernos del Sistema de Información de Género, n°3.
- Inmujeres (2014). *Proceso Institucional del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos*. Montevideo: Inmujeres-MIDES.
- Inmujeres (2015). *Informe País. Convención CEDAW 2007-2014*. Montevideo: Inmujeres-MIDES.
- Johnson, N. (2000). "¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 12, pp. 69-96.
- Johnson, N. (2001). *Informe Año 2001 sobre el Instituto Nacional de la Mujer y la Familia del Uruguay*. Montevideo: Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Beijing
- Johnson, N. (2005). *La Política de la Ausencia: Las Elecciones Uruguayas 2004-2005, las Mujeres y la Equidad de Género*. Montevideo: CNS Mujeres, ICP-FCS-Udelar
- Johnson, N. (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay, 2000-2005". *Revista Política* (Universidad de Chile), No. 46, pp. 173-198.
- Johnson, N. (2008). "Las cuotas en Uruguay: Una medida resistida". En N. Archenti y M. I. Tula (eds), *Mujeres y Política en América Latina: Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta, pp. 211-232.
- Johnson, N. (2010). "Destapando la caja negra": representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 2009". En D. Buquet y N. Johnson (eds.) *Del Cambio a la Continuidad. Ciclo Electoral 2009-2010*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 71-104.
- Johnson, N. (2013). *Mujeres en Cifras: El Acceso de las Mujeres a Espacios de Poder en Uruguay*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, N. (2014). "La Bancada Femenina en Uruguay: Un „actor crítico“ para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento." *América Latina Hoy*, 66: pp. 145-165.
- Johnson, N. (2015a). "Parte I: El impacto de la cuota en la representación descriptiva de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014." En N. Johnson (ed.), *¿Renovación, Paridad? Una Mirada Feminista sobre Género y Representación Política en las Elecciones Uruguayas 2014*. Montevideo: Cotidiano Mujer/ICP-FCS-Udelar.
- Johnson, N. (2015b). "Los límites a la ley de cuotas en Uruguay: *layering* institucional y prácticas y discursos excluyentes". Ponencia presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por ALACIP, Universidad Católica de Perú, Lima, 22-24 julio.

- Johnson, N. (2015c). "Dejando a las mujeres afuera. Cómo el discurso machista condiciona la participación política de las mujeres y su acceso a cargos de poder". Ponencia presentada en las II Jornadas de Debate Feminista, organizadas por la Red Temática de Género de la Udelar, Cotidiano Mujer, FLACSO Uruguay y Grupo de Trabajo de CLACSO Derechos en Tensión, Montevideo, 20-22 julio.
- Johnson, N. y A. 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, N. y D. Sempol (2016). "Igualdad de género y derechos de la diversidad sexual: Avances y rezagos en el gobierno de Mujica". En N. Bentancur y J. Busquets (coords.), *El Decenio Progresista. Las Políticas Públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo: Fin de Siglo, ICP-FCS-Udelar.
- Johnson, N. y M. Schenck (2011). "200 años no son suficientes. Avances, debes y desafíos hacia la reconfiguración de la agenda de género en Uruguay". En R. Arocena y G. Caetano (coords.), *La Aventura Uruguaya: ¿Naidés más que Naidés?* Montevideo: RandomHouseMondadori.
- Johnson, N. y V. Pérez (2010). *Representación (S)electiva. Una Mirada Feminista a las Elecciones Uruguayas 2009*. Montevideo: Cotidiano Mujer, UNIFEM, ICP-FCS-Udelar.
- Johnson, N., A. López y M. Schenck (2011). "La sociedad civil ante la despenalización del aborto: opinión pública y movimientos sociales." En *(Des)penalización del Aborto en Uruguay: Prácticas, Actores y Discursos. Abordaje Interdisciplinario sobre una Realidad Compleja*. Montevideo: CSIC.
- Johnson, N., C. Rocha y M. Schenck (2013). *Hacia la Democracia Paritaria*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, N., C. Rocha y M. Schenck (2015). *La Inserción del Aborto en la Agenda Político-Pública Uruguaya, 1985-2013. Un Análisis desde el Movimiento Feminista*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, N., F. Cabrera and N. Maciel (2009). *Los Cuidados de la Niñez: Un Desafío para la Transversalidad de Género en el Estado Uruguayo, 2005-2009*. Montevideo: FESUR.
- Johnson, N., V. Pérez y C. Rocha (2015). *Carreras Políticas y Actuación Parlamentaria en Uruguay. Un Análisis desde la Representación Política y de Género*. Informe Final del Proyecto Fondo Clemente Estable, FCE_2_2011_1_6219.
- López Gómez, A. and L. Abracinskas (2009). *El Debate Social y Político sobre la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva*. Montevideo: Cuadernos de UNFPA.
- Macaulay, F. (2005). "Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures or critical junctures?". Ponencia preparada para la Expert Group Meeting on equal participation of women and men in decision-making processes. UN-DESA-DAW, ECA, IPU, 2005.

- Medina, R. y T. da Rosa (2012). *Información pública sobre la intervención del Ministerio del Interior en situaciones de violencia doméstica*. Montevideo: RUVDS-CAINFO.
- Moreni, A. (2009). “La ley de participación política de las mujeres: Crónica del proceso parlamentario (2006-2009)”. En *Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay*. Documento elaborado para el I Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales, organizado por la Bancada Bicameral Femenina, setiembre 2009. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- MYSU (2013). *Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva. Estudio 2011-2012: Necesidades y Demandas en Salud Sexual y Reproductiva en Mujeres Uruguayas*. Montevideo: MYSU.
- MYSU (2014). *Plataforma Ciudadana en Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos*. Montevideo: MYSU.
- MYSU (2015). *Salud Sexual y Reproductiva y Servicios de Aborto en Uruguay. En los Departamentos de Río Negro, Soriano y Paysandú*. Montevideo: MYSU.
- ONSC (2010). *Guía Oficial de Autoridades*, actualizada al 26/07/2010. Disponible en: <http://www.onsc.gub.uy/>.
- ONSC (2016). *Guía Oficial de Autoridades*, actualizada al 27/07/2016. Disponible en: <http://www.onsc.gub.uy/>.
- Percovich, M. (2015). *La perspectiva de género en el presupuesto quinquenal, 2016-2020*. Montevideo: Cotidiano Mujer-CIRE-ONU Mujeres.
- Pérez, V. (2006). “52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores culturales y representación política femenina en Uruguay”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 15, pp. 57-81.
- Pérez, V. (2007). *Ir a Más. Monitoreo de lo Actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Período 2005-2006)*. Montevideo: CNS Mujeres-UNFPA.
- Pérez, V. (2015). *La participación política de las mujeres en el nivel subnacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Pitkin, H. F. (1967/1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Redacción 180 (2016). “La bancada evangélica nunca se conformó”, 01/03/2016. Disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/60598_la-bancada-evangelica-nunca-se-conformo.
- Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (2014). *Violencia Basada en Género*. Montevideo: RUVDS.
- Rocha, C. (2015). “La representación sustantiva de género y diversidad sexual en los programas partidarios”. En N. 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.

- Schenck, M. (2015). "La candidata: una mirada sobre la campaña de Constanza Moreira en las internas del Frente Amplio". En N. 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.
- Serna, M., E. Bottinelli, C. Maneiro y L. Pérez (2012). *Giro a la Izquierda y Nuevas Elites en Uruguay. ¿Renovación o Reconversión?* Montevideo: Udelar-CSIC.
- Udelar (2010). *Censo Web de Funcionarios Universitarios Año 2009. III Censo de Docentes Universidad de la República. Informe Preliminar: Principales Características de los Docentes Universitarios en el 2009*. Montevideo: Dirección General de Planeamiento-Udelar.

ANEXO

Cuadro A-1. Mujeres que asumen bancas como titulares en el Parlamento al inicio de cada legislatura, por cámara (número y porcentaje)

Año	Cámara de Representantes		Senado		Parlamento	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1985	0	0,0	0	0,0	0	0,0
1990	6	6,1	0	0,0	6	4,7
1995	7	7,1	2	6,7	9	7,0
2000	13	13,1	3	10,0	16	12,4
2005	11	11,1	3	10,0	14	10,9
2010	15	15,2	4	13,3	19	14,7
2015	18	18,2	8	26,7	26	20,2

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

Cuadro A-2. Representación femenina en los órganos de la ANEP, 2016

	Total cargos	Nº mujeres	% mujeres
Consejo de Formación en Educación	5	3	60,0
Consejo de Educación Inicial y Primaria	3	1	33,3
Consejo de Educación Secundaria	3	2	66,7
Consejo de Educación Técnico-Profesional	3	1	33,3
Consejo Directivo Central	5	3	60,0
Total	19	10	52,6

Fuentes: elaboración propia en base a ONSC Guía de Autoridades, actualizado al 14/07/2016.

Cuadro A-3. Principales leyes con contenido de género, 1985-2014

Año	Ley No.	Tema
1989	16.045	Igualdad de trato y oportunidades en el trabajo
	16.063	Aprobación de los Convenios Internacionales OIT N° 100 remuneración igual para hombres y mujeres, N° 111 discriminación en materia de empleo, N° 156 igualdad de oportunidades para trabajadores con responsabilidades familiares
	16.081	Derecho del cónyuge sobreviviente al uso de la vivienda
1990	16.104	Licencia maternidad y paternidad sector público
1992	16.320	Rendición de cuentas: creación del Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (art. 253)
1995	16.707	Tipificación delito de violencia doméstica en Código Penal (arts. 14, 18)
1996	16.735	Aprobación Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer
	16.736	Presupuesto Nacional: presupuesto para INFM (art. 370)
1999	17.215	Normas empleadas embarazadas y en período de lactancia sector público y privado
2000	17.242	Día de licencia anual a las trabajadoras para realizarse exámenes de prevención de cánceres génito-mamarios
2001	17.292	Licencia por adopción sector privado
	17.296	Presupuesto Nacional: presupuesto para INFM (art. 306)
	17.338	Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer
	17.386	Acompañamiento en el parto
2002	17.474	Asignación prenatal para embarazo gemelar múltiple
	17.514	Prevención, detección, atención y erradicación de la violencia doméstica
	17.515	Regulación del ejercicio del trabajo sexual
	17.521	Designación "Adela Reta" a la sala de espectáculos del SODRE
	17.565	Todo establecimiento o institución donde se asistan partos debe contar con partera interna de guardia
	17.605	Designación "Paulina Luisi" a la Sala 17 del Edificio Anexo del Palacio Legislativo
2003	17.679	Se aprueba enmienda al párrafo 1 del art. 20 de la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Contra la Mujer
	17.707	Faculta a la Suprema Corte de Justicia a crear Juzgados Letrados de Familia con especialización en violencia doméstica
2004	17.803	Mecanismos de promoción de la lactancia materna

		por MSP y MTSS
	17.815	Se tipifican figuras penales relativas a la violencia sexual cometida contra menores de edad o personas mayores de edad incapaces
2005	17.866	Se crea el Ministerio de Desarrollo Social y el INFM pasa a estar bajo su órbita
	17.900	Designación "Paulina Luisi" al Hospital de la Mujer del Centro Hospitalario Pereira Rossell
	17.930	Presupuesto Nacional: licencias para la vida familiar y cuidados personas dependientes (arts. 24-27); creación del Instituto Nacional de las Mujeres (art. 377).
	17.938	Derogación del art. 16 del Código Penal por el que se extinguía el delito de violación por matrimonio del agresor con la víctima
2006	17.957	Registro de deudores alimentarios
	18.046	Rendición de Cuentas 2005: creación de dos fiscalías especializadas en violencia doméstica (art. 82)
	18.065	Regulación del trabajo doméstico
2007	18.104	Igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres
	18.227	Asignaciones familiares. Preferencia cobro por parte de la mujer
	18.246	Unión concubinaria
2008	18.345	Licencia paternidad por adopción sector privado
	18.395	Flexibilización acceso a los beneficios jubilatorios: Cómputo ficto a los efectos jubilatorios de la mujer por cargas de familia (art. 14)
	18.426	Salud sexual y reproductiva
	18.436	Medio horario a quienes adoptan (en forma equivalente al medio horario maternal)
	18.437	Ley General de Educación incluye educación sexual
2009	18.476	Cuotas
	18.487	Ley interpretativa de la ley de cuotas
	18.561	Acoso sexual
	18.620	Derecho a la identidad de género y cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios
2011	18.868	Prohibición de certificación de embarazo para el empleo
	18.850	Pensión a hijos de madres muertas en situación de violencia doméstica
2012	18.905	Fiscalías de violencia doméstica
	18.987	Interrupción voluntaria del embarazo
2013	19.121	Licencia por adopción sector público
	19.161	Subsidios y licencia maternal
	19.167	Reproducción humana asistida

Fuente: elaboración propia en base a Bareiro y Quesada (2006: 56-58), González Perrett (2010: 17) y González Perrett y Deus Viana (2015: 25).