

Atenea

Por una democracia 50/50

Atenea: mecanismo de aceleración
de la participación política
de las mujeres en América Latina y el Caribe

URUGUAY | DIAGNÓSTICO NACIONAL

INFORME DIAGNÓSTICO

Uruguay: una democracia consolidada aun muy lejos de la paridad

Diagnóstico sobre las condiciones para ejercer el derecho
a la participación política de las mujeres



Al servicio
de las personas
y las naciones



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



COORDINACIÓN TÉCNICA NACIONAL:

Magdalena Furtado, Coordinadora ONU Mujeres Uruguay

Virginia Varela, Analista de Programa, Unidad de Políticas y Programa PNUD Uruguay

COORDINACIÓN REGIONAL PROYECTO ATENEA

Irene Aguirrezabal, Asesora Regional en Participación Política de las Mujeres, ONU Mujeres

Eugenia Piza López, Coordinadora Área de Género para América Latina y el Caribe

Pilar Tello, Coordinadora de Género para América Latina, IDEA Internacional

ASESORES TÉCNICOS REGIONALES

Beatriz Llanos, Asesora Técnica Participación Política y Paridad, ATENEA

José Incio, Especialista Estadístico, ATENEA

CONSULTORA A CARGO DE LA INVESTIGACIÓN

Verónica Pérez, Politóloga y Magister en Ciencia Política

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujeres (ONU MUJERES) e IDEA Internacional ni de sus Juntas Ejecutivas o de sus Estados miembros.

Contenido

Agradecimientos.....	5
Prólogo.....	6
I. Breve descripción del proyecto ATENEA - Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe.....	9
I.A. El proceso de aplicación en Uruguay y resultados país del Índice de Paridad Política.....	10
II. Resultados de la aplicación del Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en Uruguay.....	18
II.1 Dimensión I: Compromisos asumidos por el Estado con la Igualdad en la Constitución y en el marco legal.....	20
II.2. Dimensión II: Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio.....	22
II.3. Dimensión III: Adopción de medidas de cuota o paridad.....	22
II.4. Dimensión IV: Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo.....	24
II.5. Dimensión V: Presencia de mujeres en el Poder Legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso y ejercicio del cargo.....	26
II.8 Presencia de mujeres en los gobiernos locales	45
Conclusiones	48
Dimensión I: compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal	48
Dimensión II: Ejercicio del sufragio	48
Dimensión III: Cuota/paridad	49
Dimensión IV: Poder Ejecutivo y Administración Pública	49
Dimensión V: Poder Legislativo	49
Dimensión VI: Poder Judicial y Electoral.....	50
Dimensión VII: Partido Políticos	50
Dimensión VIII: Poder Local.....	50
Recomendaciones de políticas públicas	51
Anexo. Datos complementarios.....	54
Bibliografía.....	58

Agradecimientos

Esta publicación refleja los esfuerzos conjuntos de tres organizaciones que durante años han venido trabajando promoviendo un ejercicio sustantivo de los derechos políticos de las mujeres latinoamericanas: PNUD, IDEA INTERNACIONAL y ONU MUJERES. No hubiera sido posible sin la articulación permanente de esfuerzos de los equipos de sus oficinas regionales y nacionales para seguir implementando la iniciativa conjunta ATENEA en diferentes países de la región y así generar nuevo conocimiento orientado a la acción.

Por ello queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a dichos equipos por el impulso de esta iniciativa y por haber promovido su aplicación en el Uruguay en un momento en el que en el país se debaten importantes reformas en las que la discusión sobre el logro de una democracia paritaria no puede estar ausente. Asimismo agradecer a María Inés Calle por la revisión de estilo de este documento y a Taller de Comunicación por su diagramación.

Prólogo

América Latina ha realizado progresos muy significativos en el campo de la democracia en las últimas décadas. Se trata de un proceso inconcluso y, por lo tanto, en permanente construcción.

Las agendas de igualdad y de profundización de la democracia son “dos caras de una misma moneda”. No será posible avanzar hacia una democracia de ciudadanía sin consolidar la igualdad en todas las dimensiones de la vida en sociedad.

La participación de las mujeres en los ámbitos de decisión es una deuda pendiente desde hace mucho tiempo. La subrepresentación de la mitad de la población en estos espacios es un asunto que presenta una enorme resistencia al cambio y tiene en la política una de sus expresiones, pero no es la única. Basta observar lo que sucede en el campo de la función pública, el empresarial, sindical, entre otros.

En América Latina se vive un momento histórico en el que se ha iniciado un incremento gradual de la participación de las mujeres en espacios de decisión política. También, en la última década se observa en el plano normativo un fuerte compromiso regional a favor de la igualdad sustantiva y de la paridad, especialmente desde que el Consenso de Quito recogiera en 2007 el objetivo de alcanzar la paridad en la institucionalidad en todos los niveles de las democracias de la región. Asimismo, en noviembre de 2015, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) avanzó un paso más, aprobando una norma marco para consolidar la democracia paritaria. No obstante, los avances no son homogéneos.

Uruguay es un país que presenta este desafío de manera muy nítida. Las respuestas, las acciones graduales y las alianzas para cambiar esta realidad han sido múltiples, pero los avances no han sido los deseados. Por otro lado, ha asumido compromisos internacionales que deben traducirse en decisiones y acciones concretas. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, de la que es este país signatario, propone una nueva visión del desarrollo y un plan de acción que responde a los desafíos de igualdad entre mujeres y varones de manera integral, que incluyen las dimensiones de género en todos los objetivos y metas asociadas.

Asimismo, la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres y las niñas se refleja en un objetivo específico, el objetivo 5, que define la meta de “asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a

todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”. La nueva agenda exhorta a la plena participación de las mujeres en todos aquellos espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos, políticos y económicos.

En este contexto, es imprescindible seguir impulsando y promoviendo alianzas, estrategias y acciones que logren acelerar procesos y concretar resultados. Para ello, es necesaria la consolidación de coaliciones en las que converjan actores diversos, con visiones y objetivos comunes.

En ese sentido, y con el objetivo explícito de acelerar los procesos para que las mujeres ejerzan en igualdad de condiciones sus derechos políticos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) e IDEA Internacional han implementado desde el año 2014 el proyecto ATENEA: Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres. La iniciativa se sostiene en cuatro pilares que articulan una estrategia de abordaje integral: información, análisis, comunicación y diálogos para la incidencia.

El documento que se presenta en esta oportunidad ofrece un panorama integrado y completo del estado de la participación política de las mujeres en Uruguay. A su vez supera la mirada diagnóstica y avanza en términos de la evaluación y análisis de la aplicación por primera vez de la llamada Ley de Cuotas en el país. Por último, realiza una serie de recomendaciones en ocho dimensiones analíticas definidas en el marco del proyecto ATENEA.

Debemos seguir caminando hacia la paridad, debemos redoblar los esfuerzos. Los cambios están siendo todavía insuficientes, los resultados no son los deseables. Esperamos que esta herramienta que se presenta hoy sea de utilidad y que se sume a una estrategia cada vez más asertiva porque nos debemos más celeridad, más participación política de las mujeres, más democracia.

I. Breve descripción del proyecto ATENEA - Mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe

Desde el 2011, el Área de Género del PNUD Regional, ONU Mujeres e IDEA Internacional han creado una alianza con el fin de impulsar una herramienta orientada a dinamizar y acelerar los progresos en el acceso y ejercicio igualitarios de los derechos políticos de las mujeres, desde una perspectiva paritaria. Conscientes de que hay que complejizar la mirada de las desigualdades en el ámbito político para generar cambios sostenidos, en el año 2014, han puesto en marcha de manera conjunta el proyecto ATENEA, que es un mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres, el cual permitirá a diecinueve países de América Latina y el Caribe¹:

- Contar con información sistemática, periódica, comparada y con perspectiva de género sobre la presencia de las mujeres en los distintos espacios de participación política.
- Realizar un análisis multidimensional

- sobre el acceso, el ejercicio y la permanencia de las mujeres, así como algunas condiciones para su participación en diversos espacios de poder político.
- Generar recomendaciones específicas y estratégicas para avanzar en la igualdad de género y la paridad en cada país, en el ámbito de los derechos políticos.
- Promover una acción coordinada entre actores nacionales para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres.
- La implementación de ATENEA implica desarrollar cuatro estrategias específicas e interrelacionadas, denominadas los pilares del sistema: la Información, el Análisis, la Comunicación y la Acción. Facilitadas en cada país por las oficinas nacionales de las organizaciones impulsoras, estas estrategias se desarrollan en el marco de un proceso de diálogo con los actores político-institucionales y sociales relevantes en el área de la participación política; quienes, articulados en la denominada Mesa de Impulsores, intercambian información y experiencias, retroalimentan el análisis, difunden los hallazgos y son responsables finales de la acción política.

¹ Los diecinueve países donde se tiene previsto aplicar esta iniciativa son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

La ejecución de cada una de estas estrategias a nivel nacional implica:

INFORMACIÓN: La recolección de información a través de una ficha estandarizada con preguntas orientadas al levantamiento de datos para alimentar el Índice de Paridad Política. Este índice mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria, a través de ocho dimensiones de análisis y cuarenta indicadores estandarizados y comparables. Dicha ficha permite, además, recabar información complementaria para contextualizar y tener una mirada más integral de los hallazgos; como por ejemplo, la relacionada con los compromisos nacionales con la igualdad, el sistema político-electoral vigente, datos históricos de presencia en cargos, y otras condiciones importantes para el ejercicio de los derechos políticos en contextos de igualdad.

ANÁLISIS: La generación de un diagnóstico nacional brinda un análisis integral del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres, así como recomendaciones muy concretas para impulsar reformas puntuales (en caso sean necesarias) sobre la base del Índice de Paridad Política, la información complementaria y la identificación de buenas prácticas. Tanto el diagnóstico como las propuestas de reforma son retroalimentadas por la Mesa de Impulsores.

COMUNICACIÓN: El diseño de un plan de comunicación que parta en la identificación de las prioridades definidas por cada diagnóstico nacional y transmita por diversas vías mensajes comunicacionales claros a la opinión pública en general, a los tomadores de decisiones y a las organizaciones que trabajan en la incidencia política.

ACCIÓN: A partir de las recomendaciones generadas se inicia un proceso de diseño de rutas de acción que se canaliza a través del espacio de diálogo constituido

por la Mesa de Impulsores. Ello, con el fin de promover e implementar actuaciones coordinadas orientadas a lograr reformas políticas y cambios a favor del ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres en cada país, proceso en el que los propios actores nacionales son los protagonistas. Dichos espacios a nivel colectivo o sus integrantes a título individual, podrán incorporarse además en redes regionales de diálogo, intercambio de experiencias e incidencia en favor de la paridad que coadyuven a consolidar en la región un clima político cada vez más favorable hacia la democracia paritaria.

I.A. El proceso de aplicación en Uruguay y resultados país del Índice de Paridad Política

En julio de 2015, se inició la aplicación de ATENEA en Uruguay bajo el liderazgo conjunto de las oficinas nacionales de PNUD y ONU Mujeres, dado que IDEA Internacional no cuenta con una oficina en dicho país. En 2017 se actualizaron los cambios legislativos ocurridos en el país luego de la aplicación inicial de ATENEA. Este proceso contó con la asesoría permanente de un equipo técnico regional y de otro interagencial regional, integrado por representantes de las tres organizaciones.

Este informe presenta los resultados de la aplicación de las estrategias de Información y Análisis. En este marco, se aplicó en Uruguay el Índice de Paridad Política (herramienta incluida en la estrategia de “Información”) que, sobre la base de los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales adoptados por los Estados, define el derecho a la participación política de las mujeres como:

“El derecho (...) al acceso y la plena participación en la vida política y pública, lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de

Cuadro 1: Dimensiones y número de indicadores del Índice de Paridad Política

Dimensión	Definición	No. indicadores
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	Recoge las condiciones formales mínimas que cada Estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política	5
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	Monitorea el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a las autoridades	1
III. CUOTA/PARIDAD	Monitorea los esfuerzos del Estado por cumplir sus compromisos generando condiciones, a través de acciones afirmativas o medidas paritarias, para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones de todo nivel	9
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas	5
V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja/Única)	Mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales	10
VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL	Mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella	3
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	Mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones partidarias y, por tanto, en la agenda política y el debate público	5
VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)	Mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel municipal	2

Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Explicativo del Índice de Paridad Política del Proyecto ATENEA. (Inédito).

condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”²

A partir de esta definición mide, desde una perspectiva paritaria, el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en relación con el número de di-

mensiones e indicadores que se detallan en el Cuadro 1.

El Índice otorga puntuaciones entre 0 y 100 por indicador, en promedio por cada dimensión y en promedio para el país, a partir de la distancia del puntaje obtenido respecto de los objetivos predefinidos para cada indicador. Los pasos y fórmulas específicos de cálculo pueden consultarse en el Cuadro 2.

² Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Explicativo del Índice de Paridad Política del Proyecto ATENEA. (Inédito).

Cuadro 2: Cuadro explicavo del cálculo del “Índice de Paridad Política”

El Índice de Paridad Política incluye indicadores de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio, que tienen además como características comunes el hecho de ser comparables y comprensivos. Comparables, porque el objetivo es poder evaluar la situación de la participación política de las mujeres en una región (en este caso, América Latina y el Caribe) y la posición de cada uno de los países con respecto a un ideal de paridad que evalúe la situación de manera transversal entre ellos. Comprensivos, porque el Índice no se basa en una sola fuente de variación, sino que cambia en función de los cuarenta indicadores que lo componen.

El cálculo de este Índice implica que para cada indicador se defina un objetivo en el que se determina el mejor valor posible al que un país determinado puede llegar. Por ejemplo, en el caso de indicadores de presencia (en cargos o candidaturas), el objetivo es la paridad, es decir que las mujeres constituyan un 50%. Y, en el caso de determinadas condiciones, el objetivo es la existencia de estas. Luego, se calcula la distancia del puntaje de cada país hacia el objetivo predefinido, con la finalidad de medir qué tan cerca o lejos se encuentran los países de alcanzar la meta propuesta.

A continuación, se estandarizan las distancias hacia los objetivos propuestos, de modo que todos los países obtengan un puntaje entre 0 y 1, donde 0 significa que el país cumplió con el objetivo alcanzando la meta propuesta, y 1, que el país está en la peor situación posible con respecto al objetivo. Después, se invierte la escala de cada uno de los indicadores de tal manera que el número 1 refleja la mejor situación posible; es decir, que el país llegó a la paridad y reúne las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres. Por otro lado, 0 refleja la peor situación posible; es decir que el país no ha logrado ningún avance hacia la meta de la paridad y el establecimiento de condiciones mínimas. Por último, se multiplica este resultado por 100.

Todos los pasos descritos para el cálculo de cada uno de los indicadores pueden resumirse en la fórmula que se detalla a continuación.

El puntaje del indicador y para el i ésimo (i) país es:

$$y_i = \left(1 - \frac{b - a_i}{b}\right) * 100$$

Donde:

b = Objetivo propuesto para el indicador

a = Valor obtenido para el país (i)

La condición es que si $\frac{b - a_i}{b} < 0$ entonces lo asumimos como 0.

En conclusión, para obtener la puntuación global por país se calcula el promedio aritmético de los indicadores para cada dimensión, y el promedio de las dimensiones es el puntaje final.

Fuente: Tomado de PNUD, ONU MUJERES e IDEA Internacional. Documento Explicativo del Índice de Paridad Política del Proyecto ATENEA. (Inédito).

Realizados los cálculos, Uruguay obtuvo un puntaje global promedio de 44,6 sobre un total de 100 puntos. Si se analiza cada una de las ocho dimensiones contempladas por el Índice, se tiene que salvo la primera (Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal) que alcanza 60 puntos, el resto de las dimensiones se sitúa por debajo de los 53 puntos, es decir, muy lejos de un escenario paritario para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

En esta dimensión llama la atención que un país con una sólida institucionalidad no haya regulado constitucionalmente el principio de igualdad entre hombres y mujeres ni el de no discriminación por sexo, aunque sí se ha legislado una ley específica contra la discriminación. Sin embargo, el marco normativo que da soporte jurídico al ejercicio igualitario de los derechos políticos de hombres y mujeres está incompleto porque no se ha incluido la paridad como precepto constitucional como ya han hecho otros países de la región.

En ese sentido —quitando la primera dimensión— una de las dimensiones que registra un mayor puntaje es la del Poder Ejecutivo y Administración Pública, en la que se obtuvo una puntuación promedio de 52,4 puntos, debido a que el porcentaje de mujeres en cargos ministeriales es cercano al 40 %; aunque todavía su presencia es llamativamente baja en ministerios que están más asociados a los sectores no reproductivos y su tiempo de permanencia en los cargos es inferior al de los hombres. No obstante, una mayor presencia de mujeres en cargos viceministeriales (alrededor de 15 %) sigue siendo un importante desafío, al igual que el fortalecimiento del mecanismo nacional de la mujer (Inmujeres), que carece de autonomía y jerarquía ministerial porque es una instancia que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

Una puntuación levemente por debajo (48 puntos) fue obtenida por la dimensión de Cuota/Paridad en razón a la regulación a través de la Ley 18.476 de una cuota del

33,3 %, aplicable a las nominaciones en elecciones legislativas de cada terna de candidatos y con una sanción de no inscripción de la lista en caso de incumplimiento. Esta regulación, regía originalmente solo para las elecciones de 2014 —las que se analizan en este estudio— ; y dado que se aprobó antes la creación del ámbito local de gobierno, la ley no contempló la aplicación de la cuota en el nivel municipal. No obstante, en las elecciones municipales de 2015, una reglamentación de la Corte Electoral que apeló al espíritu de la Ley de Cuotas, permitió el uso de este mecanismo en dicho nivel. En 2017, el Parlamento votó una nueva Ley de Cuotas en la que se incluyó el espacio local y se estipuló que la cuota no tendría fecha de finalización a priori, tal como establecía la Ley 18.476 (que disponga que se utilizará por única vez para el ciclo electoral 2014-2015), como se verá más adelante. Finalmente, hay que señalar que Uruguay no cuenta con una medida afirmativa o paritaria que garantice un mínimo de mujeres en los altos cargos de la administración pública.

El cuarto puntaje más alto, 44,1, fue obtenido en la dimensión del Poder Legislativo. En ella hay que destacar que la aplicación de la cuota, cuyo porcentaje fue cumplido con deficiencias por todas las organizaciones, incrementó el porcentaje de nominaciones de mujeres, que alcanzó un 41,4 % en la Cámara Baja. Sin embargo, por las condiciones específicas de su aplicación por parte de los partidos y ciertos resquicios legales, no tuvo un alto impacto en la elegibilidad de las mujeres. Así, en la Cámara Baja solo se eligió un 17,2 % de diputadas³.

Respecto de las posiciones que ocupan las mujeres en la Cámara una vez electas, su presencia es todavía minoritaria en la Mesa Directiva, en las vocerías de los partidos y en las presidencias de las comisio-

3 Los indicadores del Índice de Paridad Política recogen información solo de la Cámara Baja/Única, pero en el caso uruguayo las tendencias descritas se replican en el Senado.

Cuadro 3: Resultados de la aplicación del Índice de Paridad Política en Uruguay (por indicador, por dimensiones y global)

DIMENSIÓN	NÚMERO	INDICADORES	PUNTAJE
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	l1	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional	0
	l2	Inclusión de la paridad como precepto constitucional	0
	l3	Existencia de la Ley de Igualdad	100
	l4	Existencia de una Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia	100
	l5	Existencia de una Ley contra la Discriminación	100
	Total dimensión	60	
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	l6	Participación electoral de mujeres	N.D.
	Total dimensión	N.A.	
III. CUOTA/PARIDAD	l7	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la Administración Pública	0
	l8	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	66
	l9	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	50
	l10	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	100
	l11	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	0
	l12	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales	66
	l13	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales	50
	l14	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad	100
	l15	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad	0
	Total dimensión	48	

DIMENSIÓN	NÚMERO	INDICADORES	PUNTAJE
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	l16	Porcentaje de mujeres titulares de ministerios o secretarías del Estado	77
	l17	Porcentaje de mujeres que ocupan ministerios/ secretarías de Estado de “producción” y “preservación del sistema”	44
	l18	Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un ministerio en los gabinetes, en el último período presidencial	60
	l19	Porcentaje de mujeres titulares de vice ministerios	30,8
	l20	Existencia y nivel jerárquico de mecanismo nacional de mujer/ género en el Poder Ejecutivo	50
	Total dimensión	52,4	
V. PODER LEGISLATIVO (Cámara Baja/ Única)	l21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas	82,8
	l22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal	100
	l23	Porcentaje de mujeres electas (titulares)	34,4
	l24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva	40
	l25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer	25
	l26	Porcentaje de comisiones legislativas de “producción” y “preservación del sistema” presididas por mujeres.	33,4
	l27	Porcentaje de jefas de bancadas	25
	l28	Existencia de comisión de Mujer/Género	0
	l29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género	0
	l30	Existencia de bancada femenina	100
	Total dimensión	44,1	
VI. PODER JUDICIAL y PODER ELECTORAL	l31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación	40
	l32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	44,4
	l33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE)	0
	Total dimensión	28	

DIMENSIÓN	NÚMERO	INDICADORES	PUNTAJE
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo	37,5
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional	65,2
	I36	Porcentaje de partidos políticos con unidades de la mujer/ igualdad	25
	I37	Habilitación normativa de la unidad de la mujer/ igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas	0
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales, en la última elección presidencial	65
	Total dimensión	38,5	
VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)	I39	Porcentaje de alcaldesas	34
	I40	Porcentaje de concejalas en el gobierno municipal	47,8
	Total dimensión	40,9	

ND = No disponible

NA = No aplica

*En los indicadores 8 y 12 solo se obtiene puntaje si la medida establecida aplica a las candidaturas inscritas en cada competencia electoral.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recabados a través de la Ficha del Índice de Paridad Política 2015 - Proyecto ATENEA

nes, especialmente en las que trabajan los temas “duros”. En cuanto a las condiciones para el desempeño de su labor y el tratamiento de los temas de igualdad de género en el parlamento, el resultado es mixto. Por un lado, no existe una comisión dictaminadora específica y permanente para temas de género, ni una unidad técnica que apoye a los parlamentarios y parlamentarias en la transversalización en el debate de dichos temas y en la legislación producida. Sin embargo, es muy destacable la existencia y la labor que realiza la Bancada Bicameral Femenina, espacio de concertación interpartidaria de las mujeres parlamentarias uruguayas.

Con un puntaje promedio de 40,9, sigue la dimensión de Gobierno Local (municipal). En la segunda elección (2015) en este nivel de gobierno, instaurado en Uruguay recién en 2009, se constató una grave ausencia de mujeres electas como alcaldesas; estas solo representan el 17%. La situación mejoró ligeramente en el caso de su presencia en cargos de concejalas, donde alcanzaron un 23,9 %. Estos porcentajes muestran la poca presencia de las mujeres en este nivel de gobierno, una tendencia que se viene constatando en diferentes países de la región.

Siguiendo con el orden descendente en la puntuación, la dimensión de Parti-

dos Políticos obtuvo un puntaje de 38,5. Es interesante anotar que los máximos puntajes obtenidos en esta dimensión fueron alcanzados, en primer lugar, por el indicador que mide la presencia de propuestas de igualdad de género en los planes de gobierno presentados en la última elección presidencial. Esto muestra la existencia de un compromiso retórico con la puesta en marcha de políticas públicas con este enfoque, aunque su cumplimiento deba ser contrastado con el desarrollo de la gestión de gobierno.

Y en segundo término, por el indicador que mide la presencia de mujeres en las máximas instancias ejecutivas de los partidos, donde las mujeres alcanzan una presencia promedio en torno al 30 %. En contraste, solo uno de los partidos analizados ha incluido explícitamente principios de igualdad de género o no discriminación por sexo en sus normas estatutarias, y solo uno regula en dichas normas orgánicas la existencia de unidades de la mujer, aunque sin atribuciones para promover la participación de mujeres en los procesos de selección de candidaturas.

En la dimensión del Poder Judicial y el Poder Electoral es donde la puntuación promedio fue la más baja: 28,1 %. Ello, debido a la presencia mínima de magistradas (20 %) en la Corte Suprema de Justicia, al bajo porcentaje de mujeres en la máxima

instancia de la Corte Electoral (22.2 %) y a la inexistencia de una Unidad de Género en la instancia referida. Por último, cabe precisar que en el caso uruguayo, el Índice tuvo que ser calculado solo en base a siete de las ocho dimensiones previstas, porque no se cuenta en el país con información desagregada por sexo sobre el número de inscritos en el registro electoral ni sobre el ejercicio del voto. Esto último no permite calcular el indicador de participación electoral de las mujeres que se contempla en la dimensión de Ejercicio del Derecho al Sufragio.

En resumen, Uruguay tiene al día de hoy el gran desafío de promover y aprobar importantes reformas para garantizar efectivamente un ejercicio paritario de los derechos de las mujeres, así como mejores condiciones para dicho ejercicio en todos los niveles de gobierno y del poder político. Los resultados de este Índice constituyen solo una primera fotografía del estado de la participación política de las mujeres uruguayas. A continuación se presenta el diagnóstico integral y detallado de la situación y las recomendaciones, perfiladas sobre la base no solo de los indicadores medidos por el referido Índice, sino también mediante el uso de información complementaria que permite comprender la situación y los cambios que se proponen en este país.

II. Resultados de la aplicación del Mecanismo de Aceleración de la Participación Política de las Mujeres en Uruguay

Uno de los países de América Latina que suele ser elogiado por el desempeño de sus instituciones democráticas es Uruguay. Tiene una de las democracias más consolidadas y estables de la región, partidos institucionalizados que funcionan relativamente bien como transmisores de las preferencias ciudadanas a los ámbitos donde se toman las decisiones. Asimismo, los índices sobre democracia y calidad de la democracia colocan a Uruguay a la cabeza de las clasificaciones en la región. No obstante, el desempeño de la calidad de la democracia uruguaya cae abruptamente cuando las dimensiones destacadas se evalúan teniendo en cuenta criterios de equidad de género (ver, por ejemplo, Levine y Molina 2007); de hecho, la política es la esfera donde se observan las mayores brechas entre hombres y mujeres.

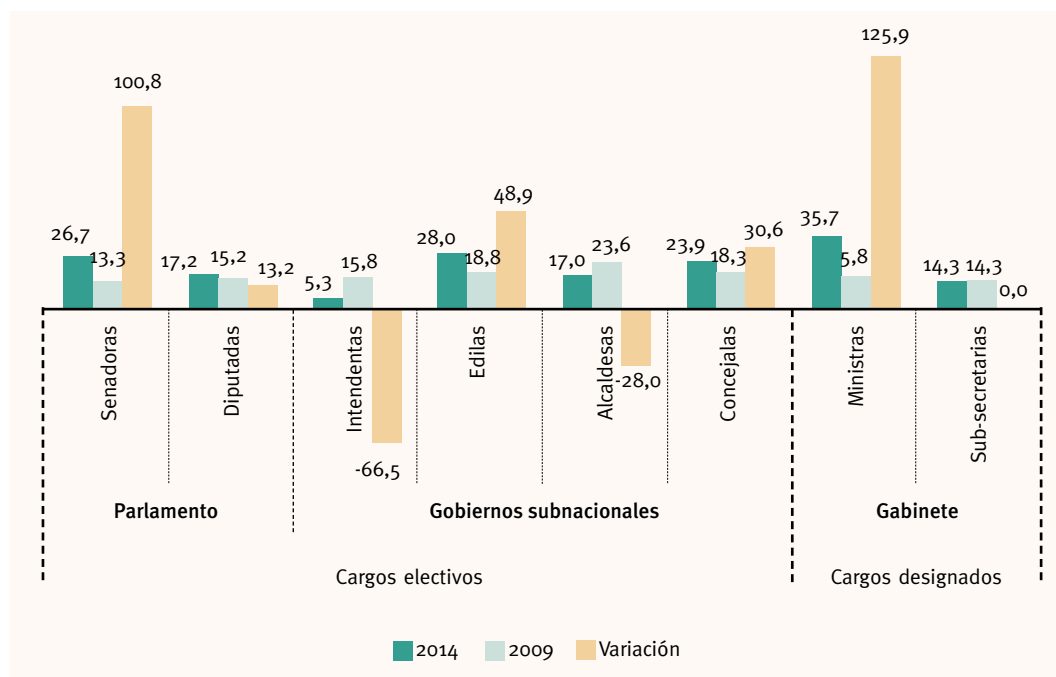
Si bien las relaciones entre hombres y mujeres distan de alcanzar estándares plenos de igualdad en el país, en comparación distintos estudios han mostrado que el Uruguay presenta indicadores de género relativamente igualitarios en el acceso al mercado de empleo y al sistema educativo, en especial, el nivel terciario y universitario, donde la matrícula está feminizada desde hace años (CEPAL 2012).

Indicadores de este tipo colocan al país entre los más igualitarios de la región. Sin embargo, cuando los indicadores de género se reducen al ámbito de la participación política, la posición de Uruguay respecto al resto de los países de América Latina empeora sustancialmente. Este rezago en la región representa a su vez una paradoja, si se tiene en cuenta que Uruguay fue el primer país de América Latina –y uno de los primeros del mundo– en otorgar la ciudadanía política a las mujeres sin ningún tipo de restricciones en 1932.

En la tercera ola de la democracia uruguaya, ninguna mujer ha accedido a fórmulas presidenciales competitivas en un contexto en el que varios países de la región –incluidos los más próximos a Uruguay, como Argentina, Brasil y Chile– han tenido presidentas.⁴ A nivel del Poder Legislativo, en tanto, la presencia de muje-

4 En 2017 asumió una mujer como vice-presidenta (Lucía Topolansky) luego de la renuncia del vice-presidente electo (Raúl Sendic). Topolansky no integró la fórmula presidencial, fue la segunda titular de la lista más votada del partido más votado. Como el primer titular de esta lista había sido presidente de la República en el período de gobierno anterior estaba inhabilitado para ejercer como vice-presidente, esto permitió que subiera Topolansky

Gráfico 1: Resumen de la presencia de mujeres en los principales cargos de representación y gobierno luego del ciclo electoral 2014/2015 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral y Guía de Autoridades Oficina Nacional de Servicio Civil

res ha sido baja desde el retorno de la democracia en 1985 hasta la fecha. Si bien el número de legisladoras se incrementó en las elecciones de 2014, primera vez en que se usó la Ley de Cuotas, la tasa de mujeres legisladoras sigue siendo una de las más bajas en la región y está muy lejos de los grados de paridad alcanzados por Bolivia o Ecuador, o de los superiores al 30 % que han logrado –hace ya varios años– países con desarrollos similares al uruguayo como Argentina y Costa Rica.

Esta disonancia de Uruguay en la región es producto de su limitado desarrollo institucional para promover y proteger la participación efectiva de las mujeres en la política. Pese a haber sido un país de vanguardia en este aspecto a comienzos del siglo XX, casi un siglo después, las instituciones uruguayas están rezagadas respecto a los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos

de las mujeres. Igualmente, a los avances legislativos en este ámbito realizados por otros países de la región, que avanzaron con éxito desde las cuotas a la paridad entre la década del 90 y del 2000. Uruguay, en cambio, aprobó una Ley de Cuotas en el año 2009, quedando en la “cola” de la ola de las cuotas. Como consecuencia, en la actualidad, Uruguay es uno de los países de América Latina que más lejos está de alcanzar niveles paritarios de participación política de las mujeres respecto a los hombres, en los más diversos ámbitos de representación y gobierno.

A modo de introducción a los contenidos que se desarrollarán a lo largo de este informe, el Gráfico 1 muestra un resumen de la presencia de mujeres en los principales cargos de representación y gobierno luego del ciclo electoral 2014/2015 comparado con el ciclo electoral anterior. Como se observa en el Gráfico, la presencia de

mujeres es variable según el tipo de cargo, y aunque se incrementó de una elección a otra en casi todos los cargos, está aún muy lejos de la paridad.

En términos comparados, este mapa se complementa con el dato del Índice de Paridad Política de ATENEA, donde Uruguay obtiene una puntuación global de 44,6 sobre 100 puntos. Estas cifras ubican al país en el segundo escenario más bajo de los cinco países Argentina, Chile, México y Panamá que contemplan el grado de avance en el ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres.

II.1 Dimensión I: Compromisos asumidos por el Estado con la Igualdad en la Constitución y en el marco legal

En esta dimensión, Uruguay obtuvo 60 puntos en el Índice de Paridad Política. Destaca el hecho de que si bien el país ha

suscrito y ratificado los principales instrumentos internacionales que garantizan los derechos de las mujeres; entre ellos la CEDAW y su protocolo facultativo (Cuadro 4), aún presenta vacíos legislativos que lo alejan de las recomendaciones más recientes realizadas en estos instrumentos a los Estados Parte. Esto ha llevado a que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la CEDAW realice observaciones al país en diversas áreas de política que Uruguay aún no ha podido cumplir, según el último Informe País realizado en 2014. En este sentido, destaca que Uruguay no haya regulado constitucionalmente el principio de igualdad entre hombres y mujeres ni el de no discriminación por sexo, aunque sí dispone de una ley específica contra la discriminación. Asimismo, no existe una ley integral de lucha contra la violencia y tampoco la paridad se ha incluido como precepto constitucional, como lo han hecho otros países de la región.

Cuadro 4: Instrumentos internacionales vinculantes relacionados con la igualdad, la no discriminación y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, ratificados por Uruguay

Alcance	Instrumento	Suscripción	Ratificación
UNIVERSALES	Carta de las Naciones Unidas (1945)	1945	1945
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	No suscripta	No ratificada
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	1967	1969
	CEDAW (1979)	1981	1981
	Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	2000	2001
REGIONALES	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	1948	1955
	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	1948	1968
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1949)	1969	1985
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	No disponible	1994
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1994)	1994	1996

Para profundizar lo anterior, se debe señalar que en el 2007 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley n.º 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres, en tanto ley marco de igualdad de género para el diseño de políticas públicas de igualdad. En el 2008 el Comité de la CEDAW saludó la aprobación de esta ley, aunque la consideró insuficiente en sus alcances debido a que no incorpora una definición específica de discriminación contra la mujer.⁵

Un fenómeno similar ocurre con el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres en el marco jurídico del país. Si bien la Ley de Igualdad declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la Constitución no reconoce explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres, pues solo establece que “todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes” (artículo 8). Esta definición de igualdad es insuficiente a la luz de las recomendaciones de la CEDAW, que en su artículo 2 solicita a los Estados Partes consagrar en las constituciones nacionales el principio de igualdad (explícito) entre hombres y mujeres. En este sentido, ni la Constitución ni la Ley de Igualdad (N.º 18.104) se adecuan totalmente a lo establecido por la CEDAW, porque la primera no reconoce explícitamente la igualdad entre hombres y mujeres, y porque ninguna de las dos incorpora el principio de no discriminación contra las mujeres. Sin embargo, existe una ley de “Lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación” (Ley N.º 17.817) que incluye la exclusión por motivos de “género, orientación e identidad sexual”, entre otras causales de exclusión, al definir la discriminación.

En materia de participación política y protección de los derechos políticos de

las mujeres, la legislación uruguayo no solo no se adecúa con lo que establece la CEDAW, sino que también está atrasada en relación a los avances legislativos en la materia de los otros países de América Latina. En el 2008 el Comité de la CEDAW señalaba al Estado uruguayo:

El Comité lamenta que no existan medidas especiales de carácter temporal para acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer y mejorar la situación de los derechos de la mujer en el Estado parte [...]. El Comité exhorta al Estado parte a que acelere la aprobación de proyectos de ley sobre cuotas y sobre partidos políticos. Alienta al Estado parte a que proporcione programas de capacitación para las mujeres, incluidas las mujeres indígenas y de ascendencia africana, con el propósito de fortalecer su papel en los puestos de toma de decisión de la sociedad.⁶

En el 2009, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Cuotas. En el año 2015 este documento, la Bancada Bicameral Femenina –agrupación de legisladoras que trabajan coordinadamente para incorporar los temas de igualdad de género en la producción legislativa del Parlamento uruguayo– estaba trabajando un proyecto de ley de paridad, pero este no logró apoyos en las comisiones legislativas por lo que no pudo ser discutido en los plenarios de las cámaras.

Finalmente, desde diciembre de 2017 Uruguay dispone de una ley integral sobre violencia hacia las mujeres (Ley 19.958), que entre otras formas de violencia tipifica la violencia política. Con esto, Uruguay acompaña su legislación a los compromisos asumidos a nivel internacional, en especial a la Convención de Belén Do Pará.

5 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Uruguay, 2008, párrafo 10.

6 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Uruguay, 2008, párrafos 14 y 15.

II.2. Dimensión II: Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio

En el caso uruguayo, esta dimensión no fue considerada en el Índice de Paridad Política debido a la dificultad para conseguir datos desagregados por sexo sobre electores inscritos en el registro electoral y votantes efectivos. La Corte Electoral no proporciona información completa para elaborar estos indicadores; no obstante, el ejercicio del sufragio nunca ha sido observado como un problema de la democracia por la ciencia política y la historiografía, como sí lo han sido otros aspectos de la participación política de las mujeres.

Uruguay fue el primer país de América Latina –y uno de los primeros del mundo– en aprobar una ley que concediera la ciudadanía política a las mujeres sin restricciones, en el 1932. El debate en torno a la ciudadanía política femenina se había iniciado en 1904, cuando el legislador Domingo Arena, del Partido Colorado, presentó el primer proyecto de ley sobre sufragio femenino⁷. Este proyecto nunca llegó a ser discutido, pero los años siguientes darían lugar al debate y movilización social en torno al tema, en particular a partir de personajes influyentes del sector batllista del Partido Colorado, del Partido Socialista y de un grupo de mujeres nucleadas en la Alianza Uruguaya para el Sufragio Femenino. Luego de un largo proceso de idas y venidas, la ley se aprobó en 1932 y las mujeres votaron por primera vez en 1938 (Sapriza y Villamil 1984).

La inscripción en el registro cívico y el voto son obligatorios en Uruguay a partir de los 18 años de edad y los niveles de votación rondan el 90 %. En el marco de registros electorales que no están totalmente depurados las cifras de votación son parti-

cularmente altas y no indican dificultades en el ejercicio del sufragio para ningún grupo o sector social. Esto lleva a pensar que los problemas de la participación política de las mujeres en Uruguay se deben, como se verá en las secciones siguientes, a las barreras que encuentran dentro de los partidos para acceder a candidaturas competitivas.

II.3. Dimensión III: Adopción de medidas de cuota o paridad

La dimensión Cuota/Paridad obtuvo 48 puntos sobre 100 en el Índice de Paridad responde a la aprobación de la llamada Ley de Cuotas en el 2009 (Ley n.º 18.476), luego de que varios proyectos sobre el tema fueron archivados o rechazados por las cámaras desde el retorno de la democracia en 1985. La ley estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos –titulares y suplentes– en las listas electorales que los partidos presentan a las elecciones internas (elección de las convenciones partidarias), nacionales (elección del Parlamento) y departamentales (elección de las juntas departamentales), así como para la conformación de los órganos de dirección de los partidos.

En función de un acuerdo para que el proyecto alcanzara la mayoría requerida para ser aprobado (dos tercios del total de componentes de cada cámara), el texto elevado al plenario por la comisión tratante fue acotado en sus alcances. Como resultado, la ley aprobada estableció que la cuota regiría para las elecciones internas de los partidos políticos y para la elección de sus órganos ejecutivos a partir del ciclo electoral de 2009 y sin límite de tiempo, pero se postergó su aplicación para los cargos de representación nacionales y subnacionales hasta el ciclo electoral 2014-2015; para estos cargos la cuota regiría por única vez. La norma estipuló además que la legislatura conformada en

⁷ Domingo Arena era uno de los principales operadores del presidente José Batlle y Ordoñez bajo cuyas presidencias (1904-1907 y 1911-1915) estuvieron marcadas por la ampliación de derechos sociales, civiles y políticos.

estas elecciones evaluaría la aplicación de la ley de cuotas “y posibles modificaciones para futuras instancias electorales” (artículo 5º). Esta disposición fue muy criticada por las organizaciones de mujeres de la sociedad civil quienes señalaron que la ley aprobada contradecía el “espíritu” de las medidas de acción afirmativa al ignorar el artículo 4º de la CEDAW, que dispone que “estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

Dado que la cuota fue aprobada con anterioridad a la creación del tercer nivel de descentralización territorial en Uruguay (los municipios), la norma no previó su aplicación para la elección de los concejos municipales, ni tampoco la Ley de Creación de los Municipios incluyó el criterio de cuotificación para la elección de los concejos. No obstante, interpretando el espíritu de la Ley de Cuotas, la Corte Electoral reglamentó el uso de la cuota para la elección de los concejos municipales en las elecciones de 2015 y finalmente se aplicó. De este modo, la cuota se aplicó dos veces en las elecciones internas de los partidos políticos (elecciones de 2009 y 2014) y una vez para la elección del Parlamento (elecciones de 2014), las Juntas Departamentales y los Concejos Municipales (elecciones de 2015). En función de esta limitante de la llamada Ley de Cuotas (n.º 18.476), en 2017 el Parlamento aprobó una nueva ley, idéntica a la de Cuotas, pero sin fecha explícita de término de aplicación. Esta nueva ley también incluyó a los gobiernos municipales (Concejos Municipales).

La discusión de la nueva Ley de Cuotas estuvo precedida por un intento de discutir la paridad, pero, aunque se elaboró y presentó un proyecto de ley sobre paridad, este no estaban dadas las condiciones para alcanzar los votos requeridos para su aprobación (2/3 de los miembros de cada Cámara). Debido a esto, se optó por discutir y aprobar una nueva Ley de Cuotas que no tuviera la limitante temporal de la Ley n.º 18.476. Por otro lado, aunque en

el nuevo proyecto se intentó mejorar la aplicación de la cuota a los sistemas de suplencias –para que mujeres titulares renunciadas fueran sustituidas por mujeres suplentes– esta disposición no logró mayoría y quedó fuera de la ley aprobada.

La Ley de Cuotas –la que se aplicó en las elecciones de 2014/2015– fijó un mandato de posición claro (incluir personas de ambos sexos en cada terna de titulares y suplentes de las listas electorales) y sanciones por incumplimiento (no inscripción de la lista ante la Corte Electoral). Sin embargo, como se verá más adelante, tuvo resultados mixtos para incrementar la presencia de mujeres en los cargos de representación. Ello fue consecuencia de los límites que tiene la ley en el sistema electoral uruguayo, en especial en su interacción con el doble voto simultáneo, los tamaños de los distritos, y de la falta de regulación de las suplencias, lo que fue utilizado por los partidos para “eludir” la cuota (Johnson 2015, Pérez 2015a y b). Las secciones de este informe referidas a la presencia de mujeres en el Parlamento y en los ámbitos de representación subnacionales tratarán en profundidad los efectos de la ley de cuotas en cada nivel. Es pertinente adelantar que, pese a los límites, la cuota funcionó para los distritos grandes: en el Senado y Juntas Departamentales. La evolución de la presencia de mujeres en estos órganos muestra que sin Ley de Cuotas esto no hubiese sido posible.

Como se comentó en el apartado sobre Compromisos Nacionales con la Igualdad, en este aspecto Uruguay está atrasado respecto a las obligaciones de la CEDAW para los Estados Partes y también con relación a recomendaciones no vinculantes como las del “Consenso de Quito”, sobre paridad. Asimismo, Uruguay está atrasado en lo que se refiere a los avances legislativos de los países de la región: fue uno de los últimos países de América Latina en aprobar una ley de cuotas (ver por ejemplo Piatti-Crocker 2011), rezagado entre varios países de la región que ya

han adoptado leyes de paridad (ver IDEA 2013, Pisco 2014).

II.4. Dimensión IV: Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo

En esta dimensión, Uruguay obtuvo el puntaje más alto en el Índice de Paridad Política (52,4 puntos sobre 100), lo que en buena parte obedece a la alta presencia de mujeres en el actual gabinete de gobierno. Sin embargo, en perspectiva histórica, la presencia de mujeres en los principales cargos ejecutivos del ámbito nacional es el mayor déficit de la participación política de estas en Uruguay. Nunca una mujer ha sido presidenta o vicepresidenta de la República, ni tampoco las mujeres han ocupado candidaturas competitivas para estos cargos. La presencia de estas en los gabinetes de gobierno ha sido, pues, minoritaria y fluctuante desde 1985 y aún está lejos de alcanzar la paridad.

El Gráfico 2 muestra el porcentaje de mujeres en los gabinetes de los gobiernos uruguayos que se formaron desde el retorno de la democracia.⁸ Este no es un indicador contemplado en el Índice de Paridad Política; no obstante, es significativo incluirlo en el análisis porque de otra forma no se tiene una mirada de larga duración sobre la dimensión y no se aprecian a cabalidad los cambios del último período. Como muestra el Gráfico 2; en los primeros cuatro gobiernos, la presencia de mujeres al frente de ministerios fue mínima o nula. Desde 1985 al gobierno que finalizó en 2005, solo hubo dos mujeres ministras: Adela Reta, ministra de Educación y Cultura durante el primer gobierno

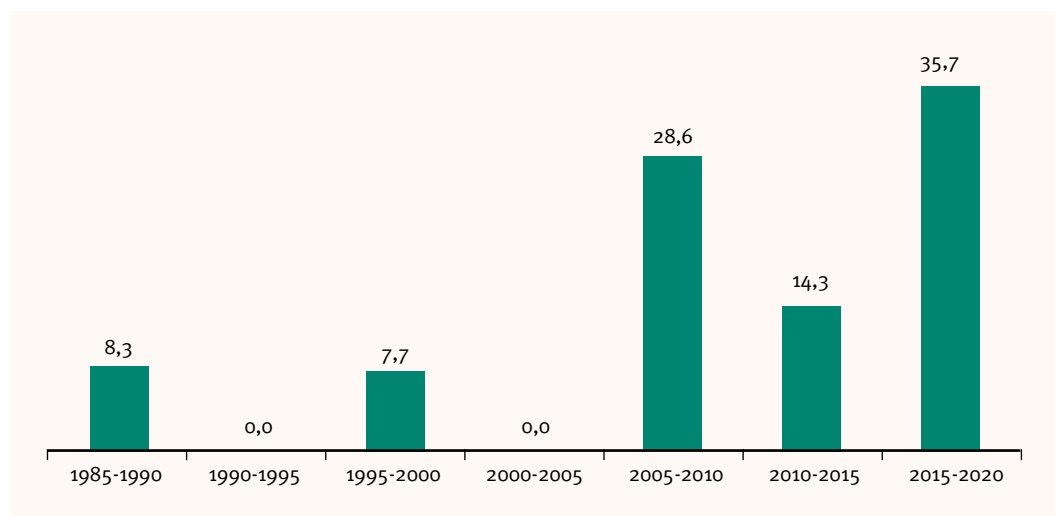
del presidente del Partido Colorado, Julio María Sanguinetti (1985-1990) y Analía Piñeyrua, ministra de Trabajo y Seguridad Social en el segundo gobierno de ese presidente, entre 1995-2000. El aumento de la presencia de mujeres al frente de ministerios se produjo en la “ola” de los gobiernos de izquierda (desde 2005 a la actualidad), pese a que la presencia femenina en estos cargos no fue sostenida en estos tres gobiernos. Durante el primer gobierno del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), alcanzó casi el 30 %; en el gobierno del presidente José Mujica (2010-2015) cayó a la mitad, pues su gabinete solo tuvo dos ministras a la vez, y al asumir Tabaré Vázquez por segunda vez, en 2015, nombró el gabinete con más presencia de mujeres en la historia de Uruguay (cinco ministras, que representan el 35,7 %).

La cantidad de mujeres en los gabinetes parece indicar que su presencia se incrementa bajo gobiernos de izquierda (a partir de 2005), con relación a los gobiernos de los partidos tradicionales (antes de 2005). Pero este fenómeno requiere mayor indagación, pues existen por lo menos dos explicaciones alternativas que se contraponen. En primer lugar, es posible que esté incidiendo un “clima de época”; es decir, una mayor sensibilidad al integrar los gabinetes con mujeres y hombres a partir de la década del 2000, luego de las experiencias con gabinetes paritarios de gran difusión en la región, como el primer gabinete de Michelle Bachelet en Chile (2006), de José Luis Rodríguez Zapatero en España (2004) y Justin Trudeau en Francia (2015).

En segundo término, ante la falta de medidas de acción afirmativa en la conformación de los gabinetes en Uruguay, la presencia de mujeres en ellos depende de la voluntad política del presidente. En este sentido, si los gabinetes de Tabaré Vázquez fueron los más feminizados de la historia uruguaya, los de José Mujica –presidente del mismo partido que Tabaré Vázquez del Frente Amplio– se parecieron más a los de

⁸ No se consideran las mujeres que fueron ministras por períodos muy breves de transición de gobierno.

Gráfico 2. Presencia de mujeres en gabinetes, 1985-2015 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Guía de Autoridades, Oficina Nacional de Servicio

los partidos tradicionales. Otro dato de la desigual participación de las mujeres en los gabinetes de José Mujica se refiere a la permanencia: en promedio, la de los hombres fue de 42.8 meses; las mujeres estuvieron 25 meses. Por otro lado, aunque en los gabinetes del Frente Amplio ha habido más ministras, la presencia de subsecretarías (viceministras) ha sido menor y muy lejana a la paridad: en el actual gabinete, las subsecretarías representan el 15.4 %, y en el de José Mujica, el 7.7 %.

Respecto al tipo de cartera ocupada por mujeres, la mayoría de ministras ocuparon (u ocupan) carteras del área social, o lo que Skard y Haavio-Mannila (1985) denominaron temas de “reproducción”, en contraposición con los temas culturalmente masculinos (“producción” y “preservación del sistema”). No obstante, desde el ascenso del Frente Amplio ha habido un cambio en la integración por género de las carteras. Hasta 2005, las únicas ministras se desempeñaron en carteras vinculadas a los temas de “reproducción” (Educación y Cultura, y Trabajo y Seguridad Social). En el 2005, tras asumir el Frente Amplio el gobierno por primera vez, Uruguay tuvo ministras en carteras tradicionalmente

masculinas, asociadas a temas de “preservación del sistema” (Azucena Berrutti fue ministra de Defensa y Daisy Tourné, del Interior). Durante el segundo gobierno del Frente Amplio (el gobierno del presidente Mujica), una de las ministras asumió una cartera del área de “producción” (Turismo); en tanto en el gobierno actual (segundo del presidente Vázquez y tercero del Frente Amplio), dos de las cinco mujeres al frente de ministerios se desempeñan en carteras de esta área (Turismo, e Industria, Energía y Minería). Esto indica que, bajo los gobiernos de izquierda, la participación de las mujeres en los gabinetes se ha diversificado temáticamente.

Por último, el Poder Ejecutivo uruguayo cuenta con un mecanismo para el adelanto de las mujeres: el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Aunque este organismo fue elevado de rango en el 2005, tras el ascenso del Frente Amplio al gobierno, continúa subordinado a la estructura del Estado (tiene rango de dirección ministerial) y aún no se adecúa a las recomendaciones internacionales para estos organismos; las cuales establecen que deben estar ubicados en las mayores jerarquías de los Estados. Así se señala,

por ejemplo, en el documento emanado de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing, que Uruguay suscribió. Dada su escasa jerarquía, el Inmujeres tiene dificultades para lograr una mejor transversalización de la perspectiva de género en las políticas del gobierno (Pérez 2007). La escasa jerarquía de este organismo fue una de las observaciones realizadas al Estado uruguayo por el Comité de la CEDAW en el año 2008.⁹

II.5. Dimensión V: Presencia de mujeres en el Poder Legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso y ejercicio del cargo

II.5.1. Mujeres en cargos parlamentarios: lejos de la paridad

Descripción de la presencia de mujeres en el Parlamento y evaluación de la primera aplicación de la Ley de Cuotas en el 2014

Si la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo ha sido históricamente baja en Uruguay, la misma tendencia se registra con relación a la inclusión de mujeres en el Poder Legislativo. En el Índice de Paridad Política, obtiene, en esta dimensión, 44.1 sobre 100; lo cual se explica, en buena medida, por la aplicación de la Ley de Cuotas. Esta, aunque tuvo limitaciones, incrementó el porcentaje de mujeres en el Parlamento, en especial en el Senado.

En términos de evolución histórica, el Gráfico 3 muestra la presencia de mujeres elegidas como titulares en el Parlamento uruguayo (en ambas cámaras) desde 1942, cuando fueron elegidas las primeras legisladoras. Durante el período anterior a la dictadura (de 1985 hasta adelante), la tasa de legisladoras tuvo altibajos, pero siempre fue baja. En las elecciones de

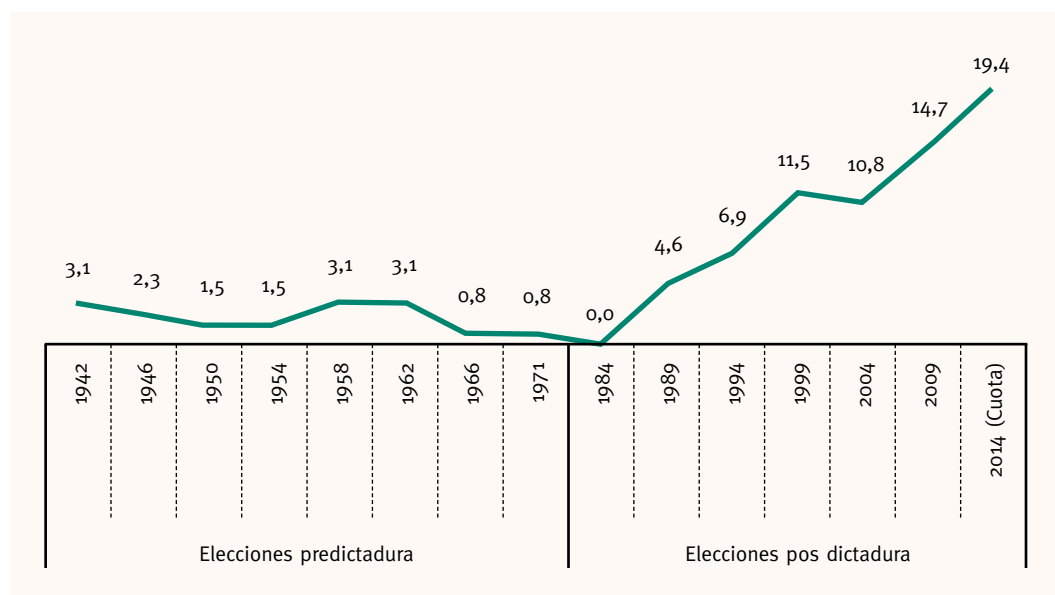
1984, que marcaron la transición hacia la democracia, no se eligió a ninguna mujer como titular. A partir de las elecciones siguientes, se verificó un aumento sostenido de la presencia de legisladoras; aunque moderado, si se compara con la mayoría de los países de América Latina. En la elección de 1989 solo fueron elegidas mujeres en la Cámara Baja y ninguna en el Senado; las mujeres recién entraron a la Cámara Alta en 1994. Luego de las elecciones de 2014 (primeras en que se utilizó la Ley de Cuotas), las elegidas como titulares alcanzaron el 19.4 % en ambas cámaras, el porcentaje más alto en la historia de Uruguay. En la actualidad, este país ocupa el lugar 11 de 18 países de América Latina, según la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos, de la Unión Interparlamentaria; la cual ordena a los países en forma descendente, de acuerdo al porcentaje de mujeres en cámaras bajas o únicas.

Si se compara la elección de 2014 con la anterior (sin cuota), el porcentaje de mujeres elegidas aumentó un poco menos de cinco puntos porcentuales. A simple vista, este incremento parece poco significativo; no obstante, esta afirmación se relativiza cuando se consideran a las cámaras por separado y la Ley de Cuotas se pone en contexto con el resto de los elementos del sistema electoral uruguayo.

El Gráfico 4 muestra la comparación entre el porcentaje de mujeres elegidas en la votación anterior (sin cuota) y en las elecciones de 2014, desagregado por Cámara. Como puede observarse, el efecto de la cuota fue significativo en el Senado; donde la tasa de mujeres elegidas “saltó” de un período a otro: se pasó de cuatro senadoras en el escenario sin cuota a ocho bajo la elección con cuotas. Si se considera que una de las senadoras renunció para asumir una banca en la Cámara Baja (fue elegida en ambas cámaras) y su suplente era un hombre, las representantes en el Senado hubiesen sido nueve; es decir, se hubiese alcanzado el umbral de la cuota.

⁹ Observaciones finales hechas a Uruguay por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 2008, párrafo 17.

Gráfico 3. Evolución de la presencia de mujeres elegidas al Parlamento uruguayo, 1942-2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral

En contraposición con ello, en la Cámara Baja el porcentaje de mujeres elegidas aumentó levemente.¹⁰

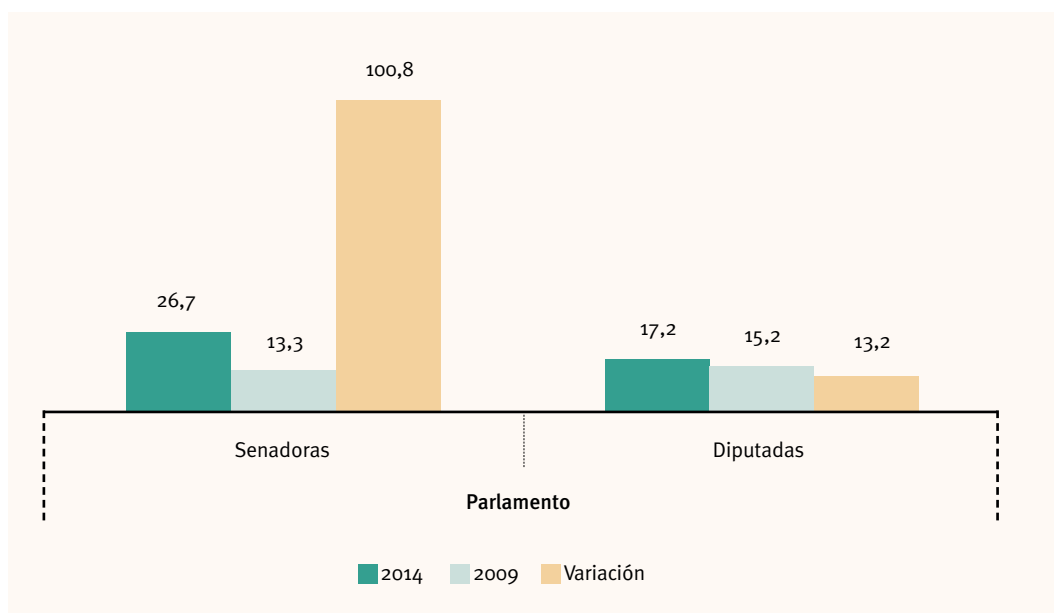
Estas diferencias entre las cámaras deben leerse a la luz de algunos elementos del sistema electoral uruguayo, que “conspiran” contra los objetivos de una cuota como la diseñada en la Ley n.º 18.476. A saber: el tamaño de los distritos y el doble voto simultáneo (DVS). Respecto al primer elemento, en Uruguay los integrantes de ambas cámaras se eligen en distritos plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas, y representación proporcional

con fórmula D'Hont para la asignación de escaños.

El Senado es un distrito único, nacional, de tamaño fijo, compuesto por treinta miembros más el vicepresidente de la República. La Cámara de Diputados se compone de diecinueve distritos que coinciden con la división administrativa del país (cada distrito es uno de los diecinueve departamentos). Sin embargo, a diferencia del Senado, los distritos de la Cámara Baja varían en función del tamaño de la población del departamento, con la salvedad de que nunca pueden ser elegidos menos de dos diputados/as por distrito. Dado que la población uruguaya se concentra en la costa, y en especial en el departamento de Montevideo, la Cámara de Diputados solo tiene un distrito grande (Montevideo, que en la última elección disputó 41 bancas), uno mediano (Canelones, 15 bancas), y los otros 17 distritos son pequeños (se reparten entre dos a cinco escaños, aunque en su mayoría disputan dos o tres). Por lo tanto, a los efectos de aplicación de la cuota, si los partidos colocan a las mujeres

¹⁰ En Uruguay es común que luego de terminado el ciclo electoral, que comprende las elecciones nacionales, departamentales y municipales, se produzcan cambios en la composición del Parlamento como consecuencia de que algunos parlamentarios elegidos en octubre asumen cargos en los ministerios, o renuncian a sus bancas porque asumen como intendentes luego de las elecciones departamentales de mayo. El Cuadro 4 del Anexo I muestra un listado de las mujeres legisladoras elegidas el 2014 posterior a estos cambios: en total, en el 2015, había nueve senadoras (30 %) y diecinueve diputadas (19.2 %).

Gráfico 4. Mujeres elegidas al Parlamento uruguayo, comparación 2009/2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con en base en datos de la Corte Electoral.

en el último lugar permitido de la terna (el tercero), es plausible que la cuota tenga resultados nulos en ellos y, en cambio, registre los mayores en los distritos grandes (Senado y Montevideo).

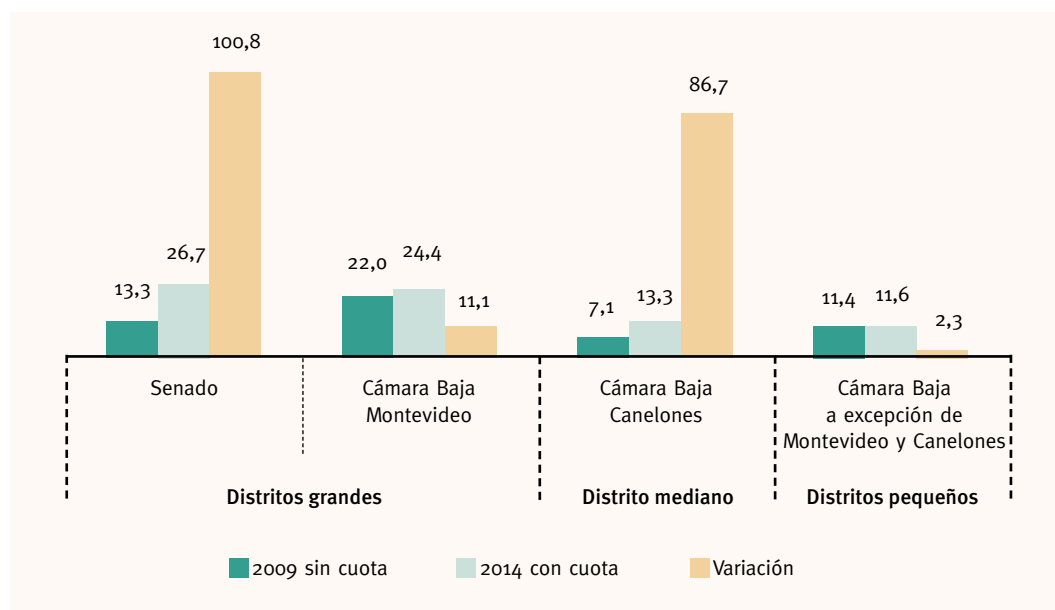
El Gráfico 5 muestra el porcentaje de parlamentarias elegidas en los comicios de 2009 (sin cuota) y en la elección de 2014 (con cuota) por distrito. El gráfico muestra que al contrario de lo que podía esperarse, el aumento en el porcentaje de mujeres elegidas por el distrito de Montevideo fue pequeño. En el distrito mediano hubo un crecimiento significativo, pues esto significó pasar de una elegida en 2009 a dos en 2014, y en los distritos pequeños el porcentaje de legisladoras elegidas se mantuvo.

Las diferencias entre el crecimiento de la tasa de legisladoras elegidas en los dos distritos grandes (el Senado y Montevideo) deben leerse a la luz de la interacción de la cuota con el DVS. Este mecanismo implica que el electorado vota por un partido y, a la misma vez, por una de las múltiples listas de candidatos que presentan los partidos

(en general, las listas expresan fracciones partidarias). Cada una de estas listas compite entre sí al interior del partido y suma votos para este. En los hechos, el DVS opera como un reductor del tamaño real de los distritos para las listas, o como un multiplicador de la cantidad de partidos con representación. Por ejemplo, si un partido obtiene cinco bancas en un distrito, lo más probable es que, como consecuencia del DVS, esas bancas no sean obtenidas por la misma lista, dado que los electores se dispersan entre la oferta interna de los partidos. Es decir, las bancas ganadas por un partido se repartirán entre las listas presentadas por este, según la votación que obtuvo cada una de ellas. Por lo tanto, para cada lista partidaria la competencia es al interior de partido por las bancas que este obtiene mediante los votos que cada lista aporta.

Esta característica del sistema electoral uruguayo es un obstáculo para los objetivos de la cuota, pues para ganar en los distritos pequeños se debe encabezar

Gráfico 5. Mujeres elegidas al Parlamento uruguayo por tamaño de distrito, comparación 2009/ 2014 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

la lista y en los distritos más grandes, ocupar los primeros lugares. En tal sentido, si los partidos hacen un uso minimalista de la cuota –como enseguida se mostrará–, cuanto mayor es la oferta electoral que alcanza representación, menor será la cantidad de lugares que obtenga cada lista y menor el impacto de la cuota. Esto aun en los distritos grandes, debido a que es probable que muchas listas no lleguen a obtener tres lugares.

La dispersión de la oferta electoral partidaria, producto del DVS, da cuenta de las diferencias entre el porcentaje de mujeres elegidas en los dos distritos grandes en los comicios de 2014: en Montevideo hubo diecisiete listas ganadoras, de las cuales nueve (53%) obtuvieron solo una banca, y de ellas una (la lista 329 del Frente Amplio) estaba encabezada por una mujer; mientras que en el Senado hubo once listas ganadoras y solo tres de ellas (27,2%) consiguieron una banca, de las cuales una (la lista 3311 del Frente Amplio) estaba encabezada por una mujer. El DVS es

un componente de larga data en el sistema electoral uruguayo que no parece modificable en el mediano plazo. Por lo tanto, cualquier Ley de Cuotas o de Paridad encontrará en este elemento un impedimento para aumentar la presencia de mujeres en cargos de representación política.

El DVS perjudica a las mujeres y ha sido uno de los grandes responsables de la longevidad y estructuración del sistema de partidos uruguayo, al permitir que en cada partido convivan fracciones de cierta diversidad ideológica. Históricamente, esto posibilitó que las fracciones no tuviesen incentivos para formar partidos independientes, lo que redujo el número efectivo de partidos y facilitó una mejor coordinación de los partidos en el Parlamento y Gobierno. Por lo tanto, pese a las desventajas que tiene el DVS para la representación de grupos excluidos, ha sido uno de los elementos más cohesivos del sistema electoral uruguayo, pues contribuyó a que el sistema de partidos alcance altos niveles de institucionalización.

De otro lado, el Gráfico 5 permite apreciar que los distritos pequeños son los que menos mujeres aportan al Parlamento debido a que, por lo general, estas no encabezan listas competitivas, sino aquellas que de antemano se sabe que es muy difícil que disputen una banca. A lo largo de la historia, la mayor cantidad de parlamentarias en Uruguay han sido elegidas por distritos grandes, situación que no se alteró con la aplicación de la Ley de Cuotas (Chasqueti y Pérez 2012).

La distribución de hombres y mujeres en las listas de candidaturas completa los escenarios en los cuales se configuraron los principales factores que dieron como resultado las tasas de legisladoras elegidas para ambas cámaras en el 2014. Estudios previos han mostrado que en Uruguay los partidos políticos son los principales filtros para el acceso de más mujeres a cargos de representación política. En los procesos de selección de candidaturas los partidos políticos sesgan la oferta según género, lo que significa que existen mecanismos de discriminación (directa o indirecta) hacia las mujeres; lo cual lleva a que estas tengan menos presencia en las candidaturas u ocupen los peores lugares (ver, por ejemplo, Johnson 2005 y 2010, y Johnson y Pérez 2010).

Como se observa en los Cuadros 5 y 6, en las elecciones del 2014 los partidos superaron el porcentaje de la cuota (33.3 %) en todos los lugares de las listas. Si se considera el total de listas que presentaron los partidos a la Cámara Baja, el porcentaje de mujeres en estas fue algo superior al 40 % (el Frente Amplio fue el partido que presentó el mayor porcentaje de mujeres en las listas y el Partido Colorado, el de menor porcentaje). El índice de cumplimiento de la cuota expresa un ratio porcentual entre la proporción de mujeres en las listas y el umbral mínimo de la cuota (33.3 %); los ratios mayores a 100 indican superación del umbral mínimo de la cuota.

Sin embargo, considerar el total de mujeres en las listas no es demasiado útil en

Uruguay, dado que los partidos confeccionan listas con muchos/as más candidatos/as que los/as que realmente pueden acceder a cargos. Por esta razón, en los Cuadros 5 y 6 se presenta también el porcentaje de mujeres en los primeros lugares de las listas. Como se puede apreciar en el Cuadro 5, el porcentaje de mujeres que lidera listas a la Cámara de Diputados fue sustancialmente menor que el porcentaje de mujeres en el total de los lugares de las listas. Los dos partidos de izquierda (el Frente Amplio y Asamblea Popular) fueron las dos organizaciones con mayor porcentaje de listas encabezadas por mujeres. Ambos indicadores, leídos en conjunto, muestran que los lugares que ocupan las mujeres (y los hombres) no son distribuidos en forma homogénea en las listas, pues estas tienden a ocupar los de más abajo.

En las listas al Senado se observa una distribución similar de los lugares de las mujeres, aunque el porcentaje de mujeres en los primeros es significativamente menor que en las listas a la Cámara Baja. De hecho, las mujeres no lideraron listas en ninguno de los partidos con representación en la Cámara Alta, salvo en las listas del FA. No obstante, el porcentaje que alcanza el FA es engañoso porque esconde el hecho que hubo dos listas encabezadas por la misma mujer (la senadora Constanza Moreira, de la fracción Casa Grande). La casi ausencia de mujeres que lideran listas al Senado no es sorprendente, dado que estas suelen estar encabezadas por los dirigentes de las fracciones de los partidos. Como las mujeres casi nunca ocupan estos lugares, tampoco lideran estas listas.

Con la finalidad de visualizar mejor la distribución heterogénea de hombres y mujeres en las listas de candidaturas, el Gráfico 6 muestra el porcentaje de estos en las listas a la Cámara Baja en los lugares más relevantes (indicador que se deriva del Cuadro 3). Dado que la lista que obtuvo más votos consiguió nueve bancas, se consideraron solo los primeros nueve lugares. Como se puede notar, las mujeres se

Cuadro 5. Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, elecciones 2014

Partido	Porcentaje de mujeres en el total de las listas	Índice de cumplimiento de la cuota en el total de la lista	Porcentaje de mujeres en el primer lugar
Frente Amplio	42.6 %	127.9	17.8 %
Partido Nacional	40.9 %	122.3	7.1 %
Partido Colorado	37.7 %	113.2	14.6 %
Partido Independiente	42.3 %	127.0	8.7 %
Asamblea Popular	40.4 %	121.3	18.3 %
Total	41.4 %	124.3	14.6 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

Cuadro 6. Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Alta, elecciones 2014

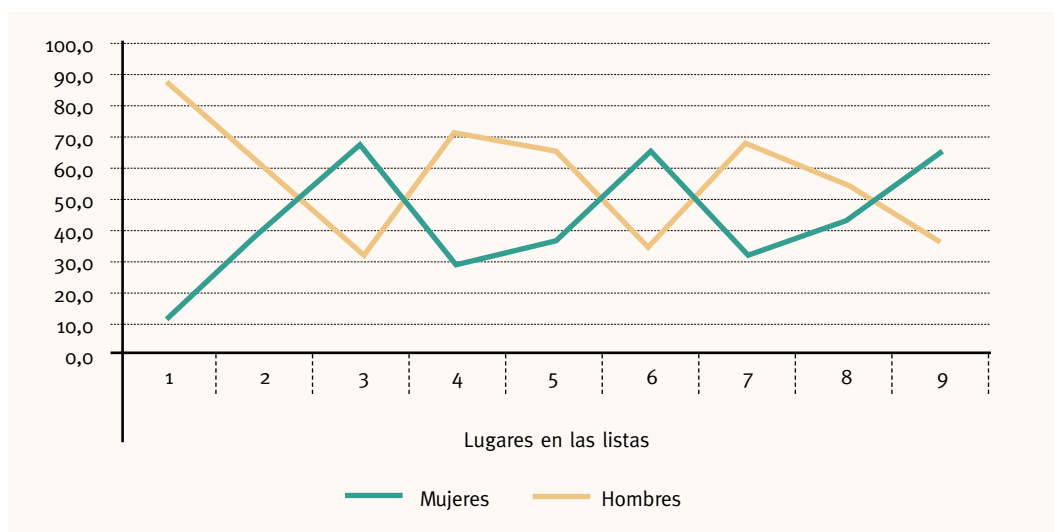
Partido	Porcentaje de mujeres en el total de listas	Índice de cumplimiento de cuota en el total de la lista	Porcentaje de mujeres en el primer lugar
Frente Amplio	42.5 %	127.6	14.3 %
Partido Nacional	41.8 %	125.5	0 %
Partido Colorado	34.4 %	103.3	0 %
Partido Independiente	38.0 %	114.1	0 %
Total	40.6 %	121.9	7.7 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

concentran en los “lugares de cuota” (3.º, 6.º y 9.º); es decir, hombres y mujeres no se distribuyen de forma semejante en las listas, y cuando los partidos la ordenan en función de la cuota “usan la cuota en el mínimo”.

El Gráfico 7 muestra un ejercicio similar esta vez con las listas al Senado, tomando en cuenta solo las primeras dos ternas. Nuevamente, las mujeres aparecen en “lugares de cuota” (3º y 6º).

Gráfico 6. Distribución de hombres y mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, primeras tres ternas, elecciones 2014



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral.

Pese a que la Ley de Cuotas no logró todos los resultados esperados en términos cuantitativos, sí tuvo consecuencias positivas en las carreras políticas de las mujeres. El aumento significativo de senadoras permitió que tres diputadas del período anterior pudieran ascender a la senaduría.¹¹ Este es un efecto positivo de la Ley de Cuotas, si se considera que desde la vuelta a la democracia (1985) hasta la elección anterior a la aplicación de la Ley solo una diputada había pasado al Senado (la senadora Lucía Topolansky). Si bien en el Parlamento uruguayo el pasaje de la Cámara Baja al Senado no es masivo, las trayectorias de sus integrantes durante los últimos treinta años han mostrado que este ha sido más difícil para las mujeres que para los hombres.

En una carrera política, el ingreso al Senado es un paso importante. El Senado es la Cámara de mayor prestigio, el lugar al que aspiran los políticos luego de llegar

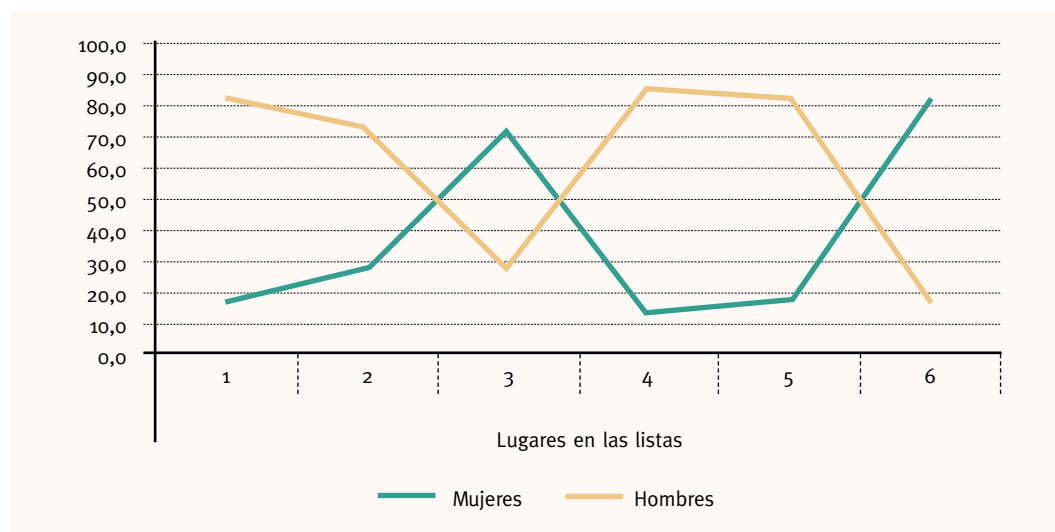
a la Cámara Baja, y es una de las “puertas de entrada” a los cargos de ministro, intendente y presidente (Chasqueti 2012). Como se comentó, históricamente la presencia de mujeres en el Senado ha sido inferior respecto a su llegada a la Cámara Baja. Además, el hecho de que la cuota permita un mayor flujo de las mujeres desde cargos de diputadas al de senadoras significa que la cuota no solo tiene efectos cuantitativos, sino que podría tender a igualar las carreras de las mujeres con las de los hombres, al permitir una mayor circulación de estas hacia las posiciones de más prestigio del sistema de cargos políticos en Uruguay.

¿Qué hubiese pasado si...?: Escenarios de simulación con diseños institucionales más amigables con la elección de mujeres

El total de las mujeres elegidas en el 2014 hubiesen sido dos más si la Ley de Cuotas hubiese regulado la conformación de las suplencias mediante alguna cláusula de género. En estas elecciones se “desperdiciaron” dos lugares debido a que dos mujeres del Partido Nacional figuraban, a la vez, en listas al Senado y a la Cámara

¹¹ Si se considera a Daisy Tourné –quien entró como titular luego de que Daniel Martínez renunció para asumir el cargo de intendente de Montevideo–, son cuatro las diputadas que subieron al senado.

Gráfico 7. Distribución de hombres y mujeres en las listas de candidaturas al Senado, primeras dos ternas, elecciones 2014



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

Baja. Ambas resultaron elegidas por ambos órganos, pero la normativa electoral las obligaba a optar por uno de ellos. Dado que ellas tenían suplentes hombres en las dos listas que integraban, al optar por uno de los lugares dejaron el otro a sus suplentes varones.

El Cuadro 7 muestra los resultados reales de los comicios de 2014, así como qué hubiese pasado si los suplentes de las mujeres hubiesen sido también mujeres y se hubiese utilizado una Ley de Paridad para la conformación de las listas. Para esto último, se realizó un ejercicio de simulación bajo tres supuestos: en primer lugar, que los partidos harían un uso minimalista de la paridad (al igual que lo hicieron de la cuota) y, por lo tanto, colocarían a las mujeres en el segundo lugar de las listas, es decir, el último lugar permitido bajo la fórmula que implica la paridad (alternancia y secuencia). En segundo término, se supuso que las mujeres que encabezaban listas o estaban en otros lugares impares (es decir, ocupaban los primeros lugares de las duplas) no serían cambiadas a lugares pares (por ejemplo, segundos o cuartos lugares). Por último, se consideró que

las dos listas que resultaron ganadoras y eludieron las cuotas en las elecciones de 2014, no eludirían la paridad; esto es, que pondrían a mujeres como suplentes de estas (suplencia de género).

Como se observa en el Cuadro 7, si la Ley de Cuotas hubiese regulado las suplencias; es decir, si las mujeres titulares hubiesen tenido mujeres suplentes, se hubiese podido elegir dos legisladoras más: una senadora y una diputada, dado que una de ellas optó por el cargo inferior (el de diputada). Por otro lado, los efectos de la paridad serían significativos en los distritos de mayor tamaño y nulos en los pequeños. La razón del escaso impacto de la paridad en los distritos pequeños obedece a que para ser electo/a se requiere encabezar la lista, y como los partidos colocan a las mujeres en el segundo lugar de la dupla, la paridad no tiene efecto en los distritos pequeños. Pese a esto, el porcentaje de mujeres elegidas hubiese sido significativamente mayor bajo paridad que bajo cuota, aun cuando –como ya se adelantó– la paridad también encuentra frenos a su potencialidad en la ingeniería electoral uruguaya. Al final, los frutos de la paridad también serían mayo-

Cuadro 7. Simulación: mujeres elegidas en las elecciones de 2014 si se hubiesen reglado las suplencias o se hubiese aplicado la paridad

	Resultados reales (2014)			Resultados con suplentes mujeres de titulares mujeres		Simulación paridad (con suplentes mujeres de titulares mujeres)	
	Bancas en disputa	Mujeres elegidas	% de mujeres elegidas	Mujeres elegidas	% de mujeres elegidas	Mujeres elegidas	% de mujeres elegidas
Distrito grande (Senado)	30	8	26,7	9	30,0	13	43,3
Distrito grande (C. Baja Montevideo)	41	10	24,4	11	26,8	14	34,1
Distrito mediano (C. Baja Canelones)	15	2	13,3	2	15,0	5	33,3
Distritos pequeños (C. Baja resto de departamentos)	43	5	11,6	5	43,0	5	11,6
Total Parlamento	129	25	19,4	27	20,9	37	28,7

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

res si se utilizaran fórmulas como “la paridad global” para los distritos pequeños (similar a la que aplica Bolivia para sus distritos uninominales).

II.5.1.c Las mujeres en cargos de poder en el Parlamento

Otro aspecto de la presencia numérica de las mujeres en el Parlamento se refiere a su participación en los diferentes lugares de poder de este órgano. Los parlamentos son organizaciones divididas de manera vertical y horizontal. Es decir, aunque to-

dos sus miembros tienen el mismo estatus formal y sus votos pesan lo mismo en los plenarios; en los hechos, algunas posiciones valen más que otras. En este sentido, la ciencia política ha estudiado la forma en la que los parlamentos y congresos se organizan para hacer más eficiente el proceso legislativo. Al respecto, crean cargos que ayudan a que “congresos ocupados” por la gran cantidad de iniciativas legislativas puedan administrar mejor sus tiempos y se dé una mejor coordinación entre los miembros de los partidos en los parlamentos: las comisiones legislativas diferenciadas temáticamente, las presidencias

Cuadro 8. Mujeres en mesas directivas de la Cámara y el Senado, 2015

	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
Cámara Baja	4	1	5	20.0 %
Cámara Alta/Senado	1	2	3	66.7 %

Fuente: Sitio web del Parlamento (www.parlamento.gub.uy).

de las comisiones legislativas y las presidencias de las cámaras. Quienes ocupan estos cargos tienen “poderes especiales de agenda” (Cox 2006).

Las comisiones son los verdaderos ámbitos de poder de los congresos y asambleas en América Latina. Aunque en un sistema de comisiones todas tengan el mismo estatus legal (ordinarias), en la práctica existen comisiones más poderosas que otras, dada la relevancia estratégica de la legislación que tratan (las comisiones del área económica suelen ser un ejemplo en este sentido). Igualmente, quienes presiden comisiones o las mesas directivas de las cámaras cumplen un rol central en el proceso legislativo, pues deciden qué proyectos de ley se consideran primero y postergan la discusión de otros (Cox y McCubbins 1993 y 2005; Cox 2006; Alemán 2006). Como el número de posiciones con poderes especiales de agenda en los parlamentos es menor al número de legisladores/as, no todos llegarán a ocupar estos lugares. Estas posiciones son especialmente apreciadas.

La relevancia política que tienen estos lugares conduce entonces a preguntarse si cuando las mujeres llegan a los parlamentos participan de igual a igual con los hombres en las divisiones verticales y horizontales que imperan en la organización de los legislativos, o están concentradas en lugares de poco poder real. El hecho de

que las mujeres ocupen posiciones poderosas en los parlamentos puede aumentar las oportunidades de aprobación de legislación con contenido de género, y pueden otorgar mayor visibilidad a los liderazgos femeninos.

En Uruguay, la posición de las mujeres en el sistema de cargos del Parlamento es mixta. Por una parte, la presencia de mujeres en las mesas directivas de las cámaras ha sido escasa, pero con tendencia creciente en los últimos años, en especial en la Cámara Baja. Por otra, las mujeres no parecen estar concentradas en comisiones sociales; sino, en general, en una participación más heterogénea en las diversas áreas de políticas de las comisiones legislativas. Una medición anterior que usó los mismos indicadores mostró resultados similares (ver Pérez, Johnson y Rocha 2015).

En la Cámara Baja, la Mesa Directiva está integrada por un presidente o presidenta y cuatro vicepresidentes/as; ambos cargos rotan en cada inicio anual de las sesiones parlamentarias y son elegidos por el Parlamento al principio de cada legislatura. En el Senado, en cambio, la presidencia es fija, pues es ejercida por el vicepresidente de la República, y existen tres vicepresidencias que son rotativas cada año. El Cuadro 8 muestra la presencia de mujeres en las mesas directivas de las dos cámaras en el 2015 (al momento de elaboración de este informe). Como se puede

Cuadro 9. Mujeres en presidencia de comisiones, 2015

	Hombres	Mujeres	Total de comisiones	Porcentaje de comisiones presididas por mujeres
Cámara Baja	14	2	16	12.5
Cámara Alta	11	5	16	31.3

Fuente: Sitio web del Parlamento (www.parlamento.gub.uy).

observar, las mujeres representaban el 20 % de la Mesa Directiva de la Cámara Baja y el 66.7 % de la Mesa Directiva del Senado; sin embargo, en ninguno de los dos casos ocupan las presidencias de esos órganos. De hecho, el número de mujeres en las presidencias de las cámaras ha sido nulo en el Senado –nunca una mujer ha alcanzado la vicepresidencia de la República–, y escaso en la Cámara Baja: desde el retorno de la democracia (1985), solo hubo dos mujeres que la presidieron (Nora Castro el 2005 e Ivonne Pasada e 2010, ambas diputadas por el Frente Amplio).

El Cuadro 9 muestra la presencia de mujeres que presidían comisiones legislativas en el momento de realización de este diagnóstico (2015). Si se tiene en cuenta que esta representa el 19 % en la Cámara Baja y el 30 % en el Senado, las mujeres están subrepresentadas en las presidencias de las comisiones de la Cámara Baja y levemente sobrerrepresentadas en las del Senado. No obstante, este fenómeno debería ser analizado globalmente al final de esta legislatura debido a que las presidencias de las comisiones legislativas (de ambas cámaras) rotan cada año. Por lo tanto, en las comisiones que tienen cinco miembros o menos (la mayoría), lo más probable es que todos lleguen a presidir la comisión que integran.

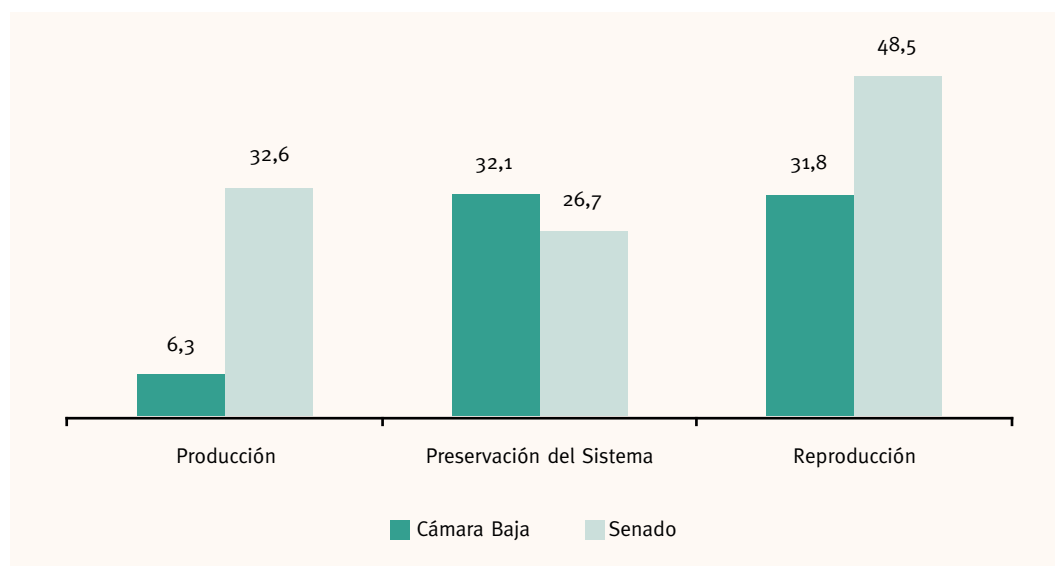
Un indicador más confiable en Uruguay para analizar la presencia de mujeres en los lugares de poder del Parlamento está constituido simplemente por observar

la integración por sexo de las comisiones legislativas. Una forma de hacerlo es, de nuevo, utilizando la clasificación de Skard y Haavio-Mannila (1985) sobre temas de “reproducción”, “producción” y “preservación del sistema”. El Gráfico 8 muestra la presencia de mujeres en comisiones legislativas agrupadas en las categorías de Skard y Haavio-Mannila (1985).¹² Como puede notarse, si bien las mujeres están sobrerrepresentadas con relación a su presencia en las cámaras en las comisiones agrupadas bajo la categoría “reproducción”, las legisladoras no parecen estar ausentes de las comisiones de “producción” y “preservación del sistema”, áreas de políticas tradicionalmente consideradas como masculinas.

En este sentido, si bien en la Cámara Baja las mujeres están subrepresentadas en las comisiones de “producción” respecto a su presencia en el total de la Cámara (son el 6,3 % en esas comisiones y el 19 % en la Cámara), no se observa el mismo fenómeno en las comisiones de “preservación del sistema”, donde las mujeres están sobrerrepresentadas. En el Senado, en tanto, la presencia de mujeres en comisiones de “producción” y “preservación de sistema” es proporcional a su participación en

¹² Según el reglamento de las cámaras, en la Cámara Baja los/las legisladores/as pueden integrar una comisión con voz y voto; en tanto, en el Senado cada legislador/a puede ocupar más de una comisión legislativa con voz y voto.

Gráfico 8. Mujeres en comisiones legislativas según área de política (en porcentaje)



Fuente: Sitio web del Parlamento (www.parlamento.gub.uy).

toda la Cámara Alta. Estos datos son consistentes con los hallazgos de Chasqueti y Pérez (2012), quienes no encontraron sesgos de género en la composición de las comisiones legislativas del Parlamento uruguayo y, en cambio, advirtieron que la designación de los/las legisladores/as a las comisiones estaba determinada por la antigüedad del/la político/a y la pertenencia al partido de gobierno.

Transversalización del enfoque de género en la actividad parlamentaria

En el Parlamento uruguayo no existe una unidad técnica para transversalizar el enfoque de género en la producción legislativa; no obstante, como han mostrado estudios previos, las dos herramientas más poderosas para este fin han sido la Comisión Especial de Equidad y Género de la Cámara Baja y la Bancada Bicameral Femenina (ver Johnson y Moreni 2011 y Johnson 2014).

La Bancada Bicameral Femenina (BBF) se creó en el 2000 por iniciativa de tres legisladoras de los tres principales partidos (el FA, el PN y el PC), quienes habían

trabajado juntas en el marco de la Red Uruguaya de Mujeres Políticas, una coordinadora de mujeres de todos los partidos creada al término de la dictadura para trabajar por los temas de igualdad de género. En el momento de su creación la BBF fue solo una coordinación de diputadas (se llamaba Bancada Femenina), pero en el 2005 estuvo integrada también por las senadoras. La BBF se conformó como una coordinación horizontal, transversal y multipartidaria de legisladoras; con una estructura no formal ni jerárquica, sin autoridades ni órganos de decisión internos, que desde su fundación ha trabajado sistemáticamente promoviendo una diversidad de legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres entre las que se destacan la Ley de Violencia Doméstica y la Ley de Cuotas.

Asimismo, Johnson y Moreni (2011) mostraron cómo las legisladoras nucleadas en la BBF diseñaron estrategias informales para influir en proyectos de ley no impulsados por ellas, pero en los que era particularmente pertinente incluir un enfoque de género. Otro logro de la Banca-

da fue la creación de la Comisión Especial de Equidad y Género en el 2000. Aunque esta comisión no tiene el status de permanente, su creación fue votada en todas las legislaturas subsiguientes, y en períodos anteriores del Parlamento funcionó como el “brazo formal” de la Bancada y con la finalidad de promover legislación con contenido de género (Johnson y Moreni 2011).

En el período actual, la Bancada Bicameral Femenina tiene el mayor número de integrantes de su historia, producto de la aplicación de Ley de Cuotas. Como consecuencia de ello, al comienzo del actual período legislativo, la BBF decidió trabajar en subcomisiones para promover cambios legislativos que consideren prioritarias una ley integral de violencia de género y una ley de paridad política. Trabajos comparados como el de Rodríguez Gustá (2011) muestran que la BBF es la bancada de mujeres más antigua y efectiva de América Latina. Sin embargo, a quince años de su creación, la BBF –pese a la efectividad mostrada en incorporar la perspectiva de género a la producción legislativa– sigue teniendo una estructura informal. Igualmente, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara Baja no ha conseguido estatus de comisión permanente ni existe una comisión análoga en la Cámara Alta.

II.6 Dimensión VI: Presencia de mujeres en los Poderes Judicial y Electoral y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo

La dimensión referida a los poderes Judicial y Electoral fue la que obtuvo la peor puntuación en el Índice de Paridad Política (28 puntos sobre 100), lo cual se explica por la ausencia de mecanismos específicos para promover la perspectiva de género dentro de estos poderes.

En cuanto a la presencia de mujeres en la actualidad, estas representan el 20 % y el 22.2 % en los máximos órganos de dirección del Poder Judicial y de la Corte

Electoral, respectivamente. No obstante, la presencia femenina en estos cargos ha sido escasa o nula, si se tiene en cuenta una perspectiva histórica. En la Suprema Corte de Justicia, máximo órgano del Poder Judicial, solo hubo tres mujeres: la actual ministra, Elena Martínez Rosso; Sara Bossio, quien integró la Suprema Corte entre 2006-2008, y Jacinta Balbela, quien lo hizo entre 1985-1989. Por su parte, las dos ministras de la actual Corte Electoral (Sandra Etcheverry y Margarita Reyes) sí representan una excepción en la historia de ese órgano, pues antes de ellas nunca una mujer había sido designada entre las máximas autoridades de la Corte.

Ni el Poder Judicial ni la Corte Electoral incluyen los principios de igualdad y no discriminación en las normas que regulan su funcionamiento, y ninguno de los dos órganos cuenta con mecanismos de género que trabajen por la inclusión de estos principios o diseñen políticas de igualdad de género para estos ámbitos –más allá de la Unidad de Lucha Contra la Violencia de Género del Poder Judicial, aunque su actuación está limitada a un tema muy específico–. Por otro lado, tampoco está previsto ningún mecanismo que equipare la presencia de mujeres en los máximos órganos de estos dos poderes.

II.7 Presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones

En la dimensión sobre partidos políticos, Uruguay obtuvo una puntuación en el Índice de Paridad Política de 38,5 puntos sobre 100; es decir, algo más de tres puntos porcentuales por debajo del valor promedio del Índice. Los peores desempeños en los indicadores de esta dimensión fueron obtenidos en los que se refieren a la existencia de unidades sobre la mujer en los estatutos partidarios, así como la influencia de estas en las nominaciones de mujeres en las listas electorales. Y el mejor desempeño se ob-

tuvo en el indicador que registra el porcentaje de mujeres en los órganos de dirección de los partidos, incrementado gracias a la aplicación de la Ley de Cuotas.

Los partidos políticos uruguayos no han adoptado, de manera voluntaria, mecanismos de acción afirmativa para incrementar la presencia de mujeres en sus órganos internos, ni han incorporado los principios de igualdad de género y no discriminación a sus estatutos. En referencia a lo primero, solo un sector del Frente Amplio, el Partido Socialista, adoptó una cuota de género en 1993 y la utiliza sistemáticamente hasta el presente; no obstante, esta conducta no se propagó al resto de los partidos políticos ni de los sectores del Frente Amplio.

La casi ausencia de estos mecanismos no es sorprendente, si se tiene en cuenta que, salvo por el Partido Nacional, los partidos políticos uruguayos no incluyen en sus declaraciones de principios el de igualdad de género y no discriminación por sexo, y solo el Partido Independiente menciona este principio de modo general.¹³ Sin embargo, también debe tenerse presente que la inclusión de estos principios por parte del Partido Nacional no redundan en comportamientos más igualitarios, por ejemplo, en la nominación de mujeres en las listas electorales. Como se vio en los Cuadros 2 y 3 de este documento, el Partido Nacional es el que muestra los peores desempeños en los indicadores

sobre presencia de mujeres en las listas al Parlamento para las elecciones de 2014.

La no utilización de medidas de acción afirmativa ha llevado a que la presencia de mujeres en los órganos de dirección de los partidos políticos uruguayos sea escasa a lo largo de la historia. Así, por ejemplo, Johnson (2000: 12) señalaba:

Durante 1998 no más de cinco mujeres fueron nombradas a la Mesa Política del FA y en el Plenario Nacional la presencia femenina osciló entre un diez y un quince por ciento. Entre 1993 y 1997 se contaba una mujer entre quince miembros del Directorio del PN como suplente permanente, pero ninguna había ingresado como titular, y en 1997 el Comité Ejecutivo Nacional del PC también incluía a una sola mujer.

Estudios previos mostraron que este panorama cambió radicalmente luego de la aplicación de la Ley de Cuotas, que obligó a los partidos políticos a nominar por lo menos un tercio de candidatos de diferente sexo a los otros dos a sus listas para la elección de sus máximos cargos internos (Johnson y Pérez 2010). El relevamiento de datos sobre mujeres en los órganos de dirección de los partidos en el marco de ATENEA muestra que esto sigue siendo así en la actualidad. Como se observa en el Cuadro 10, los órganos de dirección del Partido Nacional, el Partido Colorado y el Partido Independiente, alcanzan el umbral de la cuota o lo superan. En el caso del Frente Amplio, la presencia femenina está levemente por debajo del umbral; aunque aquí se consideró a la Mesa Política y no al Plenario Nacional, en el que la presencia de mujeres alcanza el umbral de la cuota. La Mesa Política es el órgano ejecutivo de funcionamiento cotidiano del Frente Amplio, y el Plenario Nacional es el máximo órgano de dirección elegido por los/as afiliados/as al partido. La Mesa Política es designada por el Plenario Nacional, y pese a que su conformación no se produ-

13 La declaración de principios del Partido Nacional señala: "Cada miembro de la comunidad nacional, independientemente de su origen étnico, género o credo, debe tener acceso a una vida digna, acorde a sus valores y creencias, en un contexto de respeto mutuo y adecuación a la norma de derecho. [...] Se impulsará la erradicación de los vestigios de desigualdad de género que persistan en los diferentes ámbitos, especialmente el laboral; asimismo se promoverán acciones que contribuyan a desarrollar la equidad en todos los espacios, así como implementar proyectos destinados a quienes se encuentran en condiciones desfavorables" (Declaración de Principios del Partido Nacional, disponible en: <http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/nuestro-partido/principios>).

Cuadro 10. Mujeres en los máximos cargos de dirección de los partidos políticos

Nombre	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	% de mujeres en máximas instancias ejecutivas
1. Frente Amplio	29	12	41	29.3
2. Partido Nacional	9	6	15	40.0
3. Partido Colorado	8	4	12	33.3
4. Partido Independiente	10	5	15	33.3
5. Asamblea Popular	8	1	9	11.1
Total país	56	27	83	32.5

Fuente: Elaboración propia, con base en sitios web de los partidos políticos e información proporcionada directamente por los partidos

ce en elecciones directas, de todas formas la integración de esta debería respetar el umbral mínimo de la cuota. Por otra parte, el dato sobre la presencia de mujeres en la dirección de Asamblea Popular debe tomarse como provisorio; pues este no es un partido como tal, sino una alianza de partidos de izquierda muy pequeños. Y como tal no tiene una estructura definida, sino una “convención de militantes”.

Pese a que la Ley de Cuotas aumentó significativamente la presencia de mujeres en los órganos de dirección de los partidos políticos, está lejos de la paridad. Por otro lado, es claro que la mera presencia de mujeres en las máximas instancias por sí sola no conduce a un mayor número de estas en las listas electorales, pues dichos espacios no deciden la composición de las listas, si no las fracciones partidarias en las que la cuota no se aplica a los órganos de dirección. De hecho, las unidades de la mujer existentes en los partidos no tienen influencia en la conformación de las listas electorales. Como han mostrado Johnson y Pérez (2010) y Johnson (2015), estas unida-

des han sido fundamentales para incorporar los temas de igualdad de género y derechos de las mujeres en las plataformas programáticas que los partidos políticos uruguayos presentan a las elecciones. Esto demuestra que la presencia de mujeres en los partidos no solo es relevante en sí misma, sino con relación a los aportes programáticos que ellas realizan.

Debe señalarse, asimismo, que las unidades de la mujer que existen en los partidos son, en su mayoría, informales. Salvo en el Partido Colorado, que tiene una Secretaría de la Mujer consagrada formalmente en sus estatutos (ver artículo 61 y siguientes de la Carta Orgánica); los otros dos grandes partidos (el Frente Amplio y el Partido Nacional) solo disponen de órganos sin consagración estatutaria, como es el caso de la Unidad Temática de Derechos de la Ciudadanas y el Centro Josefa Oribe, respectivamente.

Si se observan los programas electorales que los partidos políticos uruguayos presentaron para las últimas elecciones nacionales, se advierte que todos incluye-

Buenas prácticas

El Partido Socialista, una excepción: de la cuota a la paridad

El Partido Socialista (PS), una de los sectores del Frente Amplio, utiliza una cuota de género para la conformación de sus órganos internos y sus listas electorales que debe respetar la composición por sexo de su padrón de afiliados.

El estudio realizado por Aldaba y Balsa (2014) muestra que la implementación de la cuota en el PS durante más de veinte años ha permitido la visibilidad pública de las mujeres en los espacios políticos, la consolidación de las trayectorias políticas dentro de las estructuras de conducción partidarias y en los cargos de representación. Asimismo, ha humanizado al partido, pues fomenta la racionalización de los horarios de las reuniones políticas, aspecto que suele ser particularmente problemático para la participación de las mujeres en la vida interna de los partidos, debido a las mayores cargas que estas tienen en las tareas domésticas y familiares.

En el 2014, el PS dio un paso más, como parte de la reformas de sus estatutos, e incluyó la paridad para la conformación de sus órganos internos y listas electorales. Actualmente, el PS es la única fracción partidaria en Uruguay que ha incorporado voluntariamente el principio de paridad.

ron temas de igualdad de género y derechos de las mujeres entre sus propuestas programáticas. Sin embargo, una observación más detallada permite destacar tres hechos: en primer lugar, ningún programa mostraba propuestas específicas en el área de la participación políticas de las mujeres. En segundo término, tres de los cinco programas considerados incluyen propuestas en salud sexual y reproductiva, pero solo los de los partidos de izquierda (el Frente Amplio y Asamblea Popular) aluden a los temas más radicales de la agenda de género, como la despenalización del aborto¹⁴. En tercer lugar, las propuestas sobre violencia están concentradas en la violencia doméstica, y aparecen muy pocas menciones a abordajes integrales de la violencia hacia las mujeres (Cuadro 11).

¹⁴ Esto no es sorprendente si se tiene en cuenta la experiencia comparada, la cual muestra que suelen ser los partidos de izquierda las fuerzas políticas más favorables al tema del aborto legal. Ello no siempre sucede en América Latina, donde es prácticamente inexistente en las agendas de los partidos políticos (Htun 2003, Blofield y Hass 2011).

Cuadro 11. Resumen de propuestas programáticas sobre asuntos de igualdad de género y derechos de las mujeres de los partidos políticos uruguayos en las elecciones de 2014

Nombre de partido político	DD. SS. y DD. RR.	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación Política
Frente Amplio	<p>“Profundizar y fortalecer los mecanismos para el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en cumplimiento de la aplicación de la Ley de Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos dentro del desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Salud”</p>	<p>“Ofrecer mayores incentivos para la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo; erradicar brechas salariales y barreras para el acceso a cargos jerárquicos”.</p> <p>“Eliminar elementos discriminatorios en el trabajo, en particular hacia afrodescendientes, mujeres y personas trans; realización de acciones afirmativas hacia estos sectores de la población”.</p> <p>“Avanzar en formas de conciliación de familia y trabajo; cláusulas de género en la negociación colectiva, compatibilidad entre cuidados parentales y trabajo, con énfasis en apoyar la lactancia materna y cuidados en la primera infancia”.</p> <p>“Desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados”.</p>	<p>“Instalación de un Sistema Integral de Respuestas hacia un País Libre de Violencia de Género y Generaciones”.</p> <p>“El mismo deberá ampliar la agenda integrando con igual énfasis los distintos tipos de violencia de género: doméstica, sexual, trata y tráfico, explotación sexual comercial y no comercial de niños, niñas y adolescentes, acoso sexual, violencia simbólica, violencia contra los derechos sexuales y reproductivos, violencia institucional, entre otras”.</p>	No incluido
Partido Nacional	No incluido	<p>“Promover la equidad de género en el acceso a las diferentes especialidades deportivas” .</p> <p>“Respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, promoviendo la eliminación de toda forma de discriminación por raza, religión o género”.</p>	<p>“Creación de una Unidad de Respuesta Móvil Inmediata ante casos de violencia de género y doméstica. La unidad estará compuesta por personal con formación interdisciplinaria, para asegurar una atención integral”.</p> <p>“Creación de comisarías de niños y mujeres en todo el país”.</p>	No incluido

Nombre de partido político	DD. SS. y DD. RR.	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación Política
Partido Colorado	<p>“Fortalecer los servicios de salud sexual y reproductiva, oncológicos (cuello uterino y mama) y de género (...)”.</p> <p>Universalización (ambos sexos) de la vacuna para la prevención del Virus del Papiloma Humano (...)”.</p> <p>“Fortalecer los programas dirigidos a adolescentes, procurando un abordaje integral y la consideración de sus principales problemas específicos (salud sexual, accidentes de tránsito, adicciones, etc.)”.</p>	<p>“Desarrollar el Programa de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el acceso al Empleo y a la Formación Profesional (...)”</p> <p>“Desarrollar un programa para el ejercicio igualitario de la paternidad responsable (...)”.</p>	<p>“Implementar programas de capacitación laboral, para mujeres víctimas de violencia doméstica” (...).</p> <p>“Desarrollar programas especiales de atención escolar, para niños y jóvenes -víctimas o testigos de violencia doméstica (...).</p> <p>“Desarrollar una actitud pro activa policial mediante la identificación y el seguimiento constante de los casos de violencia de género”.</p> <p>“Fortalecer a la sociedad civil, apoyando la red de ONG de defensa de las mujeres (...)”.</p> <p>“Continuar y potenciar acciones de prevención, sensibilización y capacitación, con la difusión de estadísticas y campañas en medios de comunicación”.</p> <p>“Propiciar y facilitar el acceso a la justicia, procurando a su vez evitar la revictimización en el proceso”.</p> <p>“Fortalecer con recursos técnicos y humanos las Comisarías de la Mujer”.</p> <p>“Crear un fondo de manutención transitoria y de soluciones habitacionales, para víctimas de violencia doméstica”.</p> <p>“Desarrollar un Plan de Solución habitacional para Víctimas de Violencia Doméstica (...)”.</p> <p>“Establecer una normativa específica y pena aplicable a quienes retiren sin autorización o rompan intencionalmente los medios de rastreo y control electrónico (pulseras o tobilleras) dispuestos judicialmente y aplicados a personas acusadas por violencia doméstica o familiar (...)”</p>	No incluido

Nombre de partido político	DD. SS. y DD. RR.	Igualdad de oportunidades	No violencia	Participación Política
Partido Independiente	No incluido	<p>“Facilitar y promover la formación, la inserción y el desempeño laboral de las madres, mejorando la compatibilización de estos aspectos con la lactancia y el cuidado de sus hijos”.</p> <p>“Incentivos a las empresas que contemplen ventajas (...) de horario y dedicación durante la lactancia — incluyendo trabajo a distancia — o la creación de <i>oficinas maternas</i> en los lugares de trabajo (espacios que posibiliten que los padres lleven al trabajo a sus niños pequeños)”.</p> <p>“Desarrollar el Sistema Nacional de Cuidados con el propósito de apoyar las funciones de las familias respecto a la primera infancia, los adultos mayores y las personas con discapacidad”.</p>	<p>“Determinar en forma más precisa algunas de las medidas cautelares a adoptar judicialmente en materia de violencia doméstica”</p> <p>“Para limitar la impunidad de quienes violan la ley (...) y atender problemáticas específicas como la violencia de género (...) resulta imprescindible la profesionalización de la policía”.</p> <p>“Habilitar la participación de las víctimas o sus familiares como parte en el proceso penal, particularmente en los delitos contra las personas, incluidos los de violencia doméstica y los sexuales”.</p>	No incluido
Asamblea Popular	<p>“Prevención, planificación cuidados en el desarrollo del embarazo”.</p> <p>“Aborto legal y gratuito, con apoyo médico y psicológico”.</p> <p>“Información, educación y anticoncepción para no abortar, y aborto legal y verdaderamente asistido para no sufrir ni morir”.</p> <p>“Parto seguro, en óptimas condiciones técnicas y psicológicas y con médicos especializados (...)”.</p> <p>“No al trato que sufre la mujer en las revisiones ginecológicas”.</p>	<p>“A igual trabajo, igual remuneración”.</p> <p>“Jubilaciones, pensiones dignas y especiales para mujeres, que se reconozca como trabajo el ser ama de casa y madre”.</p> <p>“Aumento de la asignación familiar para que cubra verdaderamente los gastos de estudio y vestimenta”.</p> <p>“Promover y educar en que la tarea doméstica debe ser compartida en la familia con perspectiva a ser resuelta en forma comunitaria”.</p> <p>“Licencia maternal hasta los 6 meses de lactancia, medio horario en el segundo semestre. Derecho de licencia por enfermedad de los hijos y familiares directos a cargo”.</p>		No incluido

II.8 Presencia de mujeres en los gobiernos locales

En esta dimensión, Uruguay obtuvo 40,9 puntos sobre 100 en el Índice de Paridad Política; es decir, una puntuación algo por debajo del valor promedio del Índice (41,7 puntos). El mal rendimiento de Uruguay en esta dimensión obedece al escaso número de alcaldesas.

Uruguay tiene dos espacios de descentralización territorial: el departamental y el municipal. El primero se compone de diecinueve gobiernos departamentales, cada uno encabezado por un/a intendente/a (máximo cargo ejecutivo) y una Junta Departamental elegida en distritos únicos de treinta y un miembros (ediles). Los intendentes se eligen por mayoría relativa y pueden ser reelegidos dos veces en forma consecutiva. Los integrantes de las juntas departamentales se asignan mediante dos formas: cuando el partido que resultó mayoritario en el departamento alcanza la mayoría absoluta de votos emitidos, los treinta y un cargos en la Junta Departamental se asignan mediante representación proporcional entre todos los partidos. Sin embargo, cuando el partido que obtuvo más votos en el departamento solo consiguió una mayoría simple (es decir, fue la minoría mayor), para la distribución de los treinta y un cargos de la Junta rige un sistema mayoritario por el cual dieciséis cargos se asignan al partido que obtuvo más votos y los quince cargos restantes, de forma proporcional, entre el resto de los partidos. Los intendentes son cargos rentados, mientras los/as ediles/as son honorarios.

El nivel municipal fue creado el 2009 por la Ley n.º 18.567, de Descentralización y Participación Ciudadana, y se compone –en la actualidad– de 112 municipios en todo el país.¹⁵ Cada municipio tiene un

Concejo Municipal integrado por cinco miembros, de los cuales el primer titular de la lista más votada del partido con más votos es el alcalde/alcaldesas, quien preside el Concejo. El resto de los integrantes de los concejos son los concejales (o concejalas), elegidos por representación proporcional a la cantidad de votos que obtuvo cada partido en el municipio. Mientras los alcaldes y alcaldesas son cargos rentados (al igual que los intendentes/as), los concejales son autoridades honorarias (al igual que los/as ediles/as).¹⁶ Para la elección de esta instancia también rige el DVS.

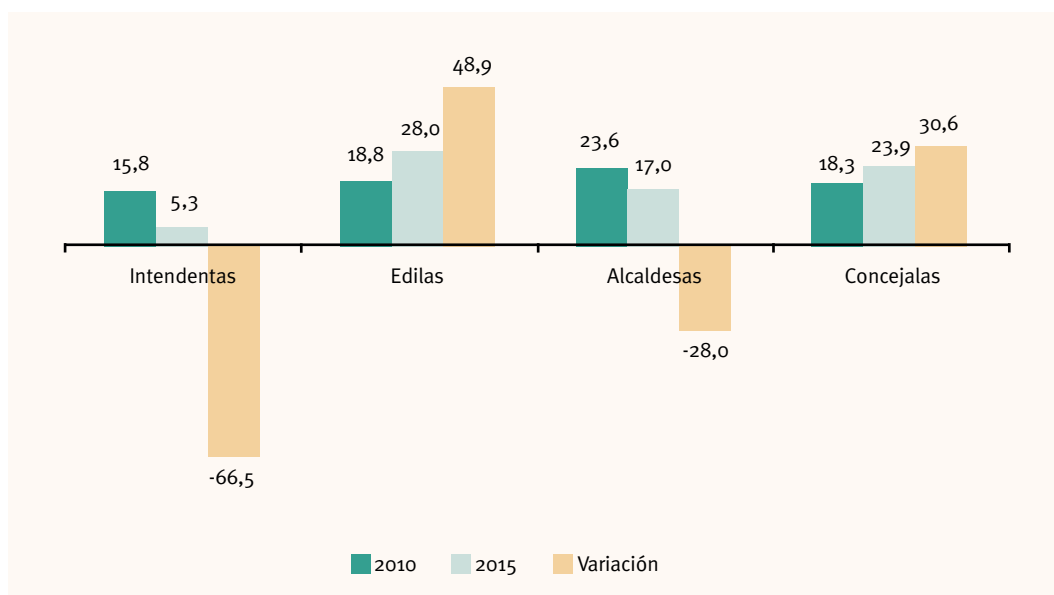
La presencia de mujeres en los gobiernos departamentales y municipales varía según los órganos, aunque en todos los casos dista de ser paritaria y empeora en función de la jerarquía del cargo correspondiente al nivel que se trate. El Gráfico 9 muestra el porcentaje de mujeres elegidas en cada uno de los cargos departamentales y municipales el 2010 y 2015, así como la variación en el período. Para la elección de las juntas departamentales y los concejos municipales el 2015, se aplicó la Ley de Cuotas.

Luego de los comicios de 2015, Uruguay tiene solo una intendenta (Adriana Peña, en el departamento de Lavalleja), luego de haber tenido tres en el período anterior (las mujeres pasaron de representar el 15,8 % del total de intendentes al 5,3 %). No obstante, la presencia de mujeres en estos cargos siempre ha sido deficitaria. Antes de las elecciones de 2010, Uruguay no había tenido intendentas elegidas como titulares. Los puestos de intendente son los más relevantes de la estructura de cargos en dicho país (Chasqueti 2012), pues suelen ser una posición de alta visibilidad y una de las vías de acceso al Senado. Por lo tanto, la escasa presencia de mujeres como intendentas juega en contra

¹⁵ En las elecciones de 2010, primera en la que se eligieron autoridades municipales, existían 89 municipios.

¹⁶ En los ámbitos departamental y municipal funcionan los mismos elementos electorales que en el nacional: listas cerradas y bloqueadas, y doble voto simultáneo.

Gráfico 9. Mujeres elegidas como edilas en los ámbitos subnacionales, 2010-2015 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral.

de la normalización del liderazgo femenino.

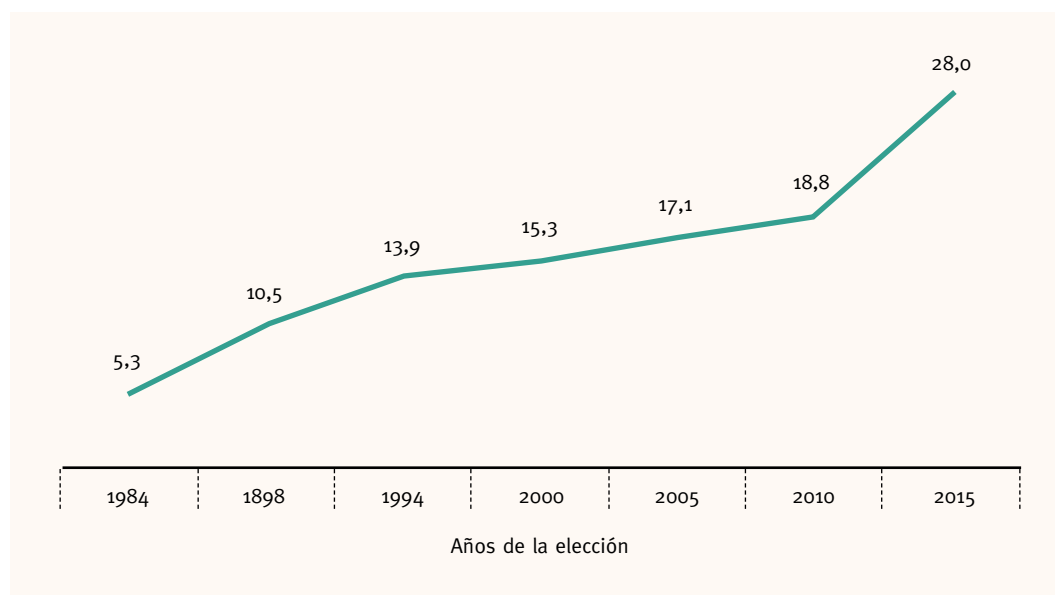
La presencia de mujeres siempre ha sido mayoritaria en las juntas departamentales, órganos no rentados y de escasa jerarquía en el sistema de cargos uruguayo (Pérez 2015). Asimismo, en las elecciones de 2015, las juntas departamentales consideradas en su conjunto fueron los órganos que experimentaron el mayor aumento en la participación de mujeres. Como muestra el Gráfico 9, el porcentaje de edilas aumentó casi un 50 % de la elección sin cuota (2010) a la elección con cuota (2015). Si se observa la tendencia histórica, esto representa un salto, pues hasta el momento la presencia de edilas venía creciendo de forma continua, pero muy leve (Gráfico 10). Este salto es producto de la aplicación de la Ley de Cuota a una ingeniería electoral amigable para la utilización de estos dispositivos: distritos grandes y listas cerradas y bloqueadas (Pérez 2015b).

En los gobiernos municipales solo existen dos elecciones para comparar. Como muestra el Gráfico 9, el porcentaje

de mujeres elegidas como alcaldesas disminuyó en el período: pasó del 23,6 % de mujeres elegidas el 2010 al 17 % el 2015. Este descenso se registra en un contexto que, en principio, podría plantearse como amigable para la elección de mujeres. Ello porque, por un lado, el 2015 existían veintitrés concejos municipales –y, por lo tanto, veintitrés cargos adicionales de alcaldes/as–. Y, por otro, debido a que en las elecciones de 2015 rigió la Ley de Cuotas para la elección de los concejos municipales. Sin embargo, el aumento de los cargos en disputa no mejoró las chances de las mujeres.

Una posible explicación a esto puede radicar en que el aprendizaje hizo que estos cargos se volvieran más apetecibles para los políticos. Es decir, en el 2010, el tercer nivel de gobierno había sido muy criticado y existía escaso conocimiento sobre sus características y funciones, tanto en las elites partidarias como en el electorado. En cambio, en el 2015, luego de cinco años de funcionamiento de los gobiernos municipales y de alcaldes trabajando en el

Gráfico 10. Evolución de la presencia de elegidas como edilas, 1984-2015 (en porcentaje)



Fuente: Tomado de Pérez 2015b.

territorio, es probable que las elites hayan revalorizado estos cargos –lo que los convirtió en cargos más competitivos que en el 2010–, y ello explique el descenso en la elección de mujeres. De hecho, un patrón encontrado en la composición por sexo de los cargos políticos en Uruguay por estudios anteriores muestra que la presencia de mujeres aumenta en los cargos que los hombres no quieren (ver Johnson 2005 y Johnson y Pérez 2010).

Por otra parte, la Ley de Cuotas no tuvo efectos positivos en la elección de alcaldesas debido a que para ser elegido/a alcalde/sa es necesario liderar una lista; no obstante, la Ley de Cuotas no obliga a los partidos a encabezar listas con mujeres; sino a colocar, en cada terna de titulares y suplentes de las listas a los concejos municipales, por lo menos un candidato de diferente sexo a los otros dos. Como mostró un estudio anterior, del total de las listas que los partidos políticos presentaron para la conformación de los concejos municipales, solo un 22,3 % estaba encabeza-

do por mujeres, cifra inferior al umbral de la cuota (33,3 %). En cambio, la presencia de mujeres era mucho más frecuente –cercana a la paridad– entre los lugares 2 al 5 de las listas; esto es, en “lugares de concejales” (ver Pérez 2015).

Las elecciones municipales del 2015 mostraron que una Ley de Cuotas como la que se aplicó no tiene efectos en la elección de alcaldes, los cargos más importantes del tercer nivel de gobierno en Uruguay. Para que la cuota sea más efectiva (y lo mismo rige para la paridad), debería considerarse una fórmula global; es decir, la cuota (o paridad) no debería referirse solo a las listas consideradas individualmente, sino al total de primeros lugares que los partidos presentan, por ejemplo, en un distrito. De este modo, se aseguraría, que por lo menos un tercio del total de primeros lugares de las listas (o la mitad en el caso de uso de la paridad) que los partidos presentan en cada distrito, estén encabezados por mujeres.

Conclusiones

Uruguay es uno de los países de América Latina con mayor desarrollo democrático; sin embargo, es uno de los países de la región que presenta los mayores índices de desigualdad de género en política. La aplicación de ATENEA en Uruguay muestra que el país presenta grandes desafíos ante los efectos de balancear la presencia de hombres y mujeres en cargos de representación política y gobierno. Dicho país está aún muy lejos de la paridad en política entre hombres y mujeres. Este fenómeno constituye una paradoja de la democracia uruguaya, que es aún más llamativa cuando se tiene en cuenta que Uruguay fue el país de América Latina que otorgó más tempranamente los derechos políticos a las mujeres, sin ningún tipo de restricciones. En este sentido, en lo que sigue se resumen las principales conclusiones del diagnóstico por dimensión:

Dimensión I: compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal

La aplicación de ATENEA a Uruguay muestra que, pese a que el país ha suscrito la mayoría de los instrumentos internacio-

nales sobre derechos humanos e igualdad de género del Sistema de Naciones Unidas, presenta déficits en el cumplimiento de las obligaciones que estos instrumentos establecen para los Estados Parte. En particular, no se ha incorporado el principio de igualdad de género y discriminación por sexo a la Constitución y tampoco existe una ley específica contra la discriminación por razones de género. Asimismo, no existe una ley integral de lucha contra la violencia y tampoco la paridad se ha incluido como precepto constitucional, tal como lo han hecho otros países de la región.

Dimensión II: Ejercicio del sufragio

Esta dimensión no fue considerada en el Índice de Paridad Política debido a la dificultad para conseguir datos desagregados por sexo sobre electores inscriptos en el registro electoral y votantes efectivos. Como se mencionó, dadas las altas cifras de votación que se registran en Uruguay, en el marco de un sistema con voto obligatorio, el ejercicio del sufragio por parte de las mujeres nunca ha sido observado como un problema de la democracia por la ciencia política y la historiografía na-

cional. No obstante, la presentación de datos desagregados por la Corte Electoral permitiría detectar eventuales problemas no diagnosticados hasta el momento por ausencia de información.

Dimensión III: Cuota/paridad

La llamada Ley de Cuotas que se utilizó en el ciclo electoral 2015/2015 permitió –pese a sus debilidades y combinación con el sistema electoral– aumentar significativamente la presencia de mujeres en el Senado y en los órganos de representación de los gobiernos departamentales. Debido a que esta Ley establecía que iba a aplicarse por única vez en el ciclo electoral 2014/2015; en el 2017, el Parlamento uruguayo votó una nueva Ley que estableció la cuota sin límite de tiempo. Pese a ello, no fue posible mejorar otros aspectos de la vieja Ley (n.º 18.476), la aplicación de la cuota a los regímenes de suplencias ni tampoco debatir una Ley de Paridad.

Dimensión IV: Poder Ejecutivo y Administración Pública

En Uruguay nunca ha habido una presidenta o vicepresidenta ni tampoco las mujeres han integrado fórmulas presidenciales competitivas, lo que contrasta con lo sucedido en varios países de la región –en especial sus vecinos, Argentina, Brasil y Chile–, donde varias mujeres que han ocupado estas posiciones. En lo que respecta a los gabinetes ministeriales, el actual Gobierno es el que registra la mayor presencia de ministras en la historia de Uruguay (36 %); sin embargo, aún está lejos de la paridad. Como se señaló, dado que no se usa ningún mecanismo de acción afirmativa para la composición de los gabinetes, la presencia de mujeres en ellos parece estar sujeta a la voluntad del presidente de turno de integrar su equipo con mujeres. La presencia de estas en las

máximas jerarquías ministeriales es relevante porque, por un lado, otorga visibilidad y normaliza el liderazgo femenino en posiciones tradicionalmente masculinas y, por otro, porque puede ser una puerta de acceso a fórmulas presidenciales competitivas, como muestra el patrón general de carreras políticas en Uruguay.

En referencia al mecanismo rector en políticas de igualdad de género del Poder Ejecutivo, el Inmujeres tiene un estatus legal subordinado dentro de la estructura del Estado, lo que limita su influencia en el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, Uruguay está incumpliendo la disposición de la CEDAW, quien solicita a los Estados Partes que los organismos rectores en políticas de igualdad de género se encuentren en las máximas jerarquías de los Estados.

Dimensión V: Poder Legislativo

La presencia de mujeres en el Parlamento se incrementó en las elecciones del 2014 por la aplicación de la Ley de Cuotas; los mayores efectos de la cuota se produjeron en el Senado, donde la tasa de presencia femenina saltó” y se ubicó cerca del 30 %. Este diagnóstico mostró que la Ley de Cuotas tuvo límites en la ingeniería electoral uruguaya y en las prácticas de los partidos; en especial, el doble voto simultáneo y los distritos pequeños representan barreras del sistema electoral uruguayo para la elección de mujeres. Asimismo, el uso de la cuota en el mínimo, así como vacíos en la Ley –como la no regulación de las suplencias para que las titulares tengan como suplentes a mujeres– hizo que los partidos aplicaran la cuota mecánicamente, limitando toda la potencialidad del mecanismo.

Más allá de lo anterior, la evaluación de la aplicación de la Ley de Cuotas mostró que la cuota funcionó bien cuando se combinó con el resto de los elementos del sistema electoral. Por primera vez se eligie-

ron ocho senadoras titulares, cuando antes no se habían elegido más de cuatro a la vez. El aumento del número de senadoras a estas cifras no hubiese sido posible sin la Ley de Cuotas. De otro lado, como se expresó, el Senado ha sido particularmente adverso a las mujeres; desde 1985 hasta 2010, solo una diputada había logrado ascender al Senado, mientras este fenómeno era más frecuente en los hombres. Luego de la aplicación de la Ley de Cuotas por primera vez, tres mujeres que habían sido elegidas como diputadas en el período anterior fueron elegidas como senadoras en la última elección. Esto significa que, más allá de los efectos cuantitativos, la Ley de Cuotas tuvo efectos cualitativos, y contribuyó a normalizar las carreras políticas de las mujeres.

Con relación a la producción de legislación en materia de igualdad de género, en Uruguay existen dos instrumentos que resultan interesantes para incorporar la perspectiva de género a la producción del Parlamento: la Bancada Bicameral Femenina y la Comisión Especial de Equidad y Género de la Cámara Baja. No obstante, ambos mecanismos tienen déficits en su institucionalidad, lo que podría limitar su influencia en el futuro en la medida en que no cuente con legisladoras activas en temas de género.

Dimensión VI: Poder Judicial y Electoral

Los poderes Judicial y Electoral han sido los menos feminizados, si se comparan con el resto de los poderes de gobierno en Uruguay. Si bien en la actualidad sus máximos órganos jerárquicos registran presencia de mujeres, esto es una excepción en la historia de estos órganos y no es posible asegurar que la presencia de mujeres allí se mantendrá naturalmente en un futuro recambio de autoridades. Por otro lado, ambos poderes casi no han desarrollado unidades o mecanismos para incorporar la perspectiva de género en su labor.

Dimensión VII: Partido Políticos

En el ámbito de los partidos políticos se destaca que las direcciones partidarias se feminizaron solo después de la disposición que obliga a los partidos a usar la cuota de género en la elección de sus máximos órganos internos. Sin embargo, la presencia de mujeres en estos espacios aún dista de ser paritaria con respecto a la de los hombres. Solo un sector de un partido incorporó recientemente el principio de paridad a sus estatutos, aunque ello responde a la particular posición que tiene este sector hacia los temas de igualdad. En general, los partidos políticos uruguayos han sido reacios a la adopción voluntaria de medidas de acción afirmativa, y no existen indicios para creer que adoptarán voluntariamente la paridad. Investigaciones previas en Uruguay han mostrado que los partidos son los principales filtros en la incorporación de más mujeres a cargos de representación política, porque en los procesos de selección de candidaturas discriminan a las mujeres.

Dimensión VIII: Poder Local

Las últimas elecciones mostraron resultados mixtos respecto la presencia de mujeres en los cargos electivos subnacionales de esta jerarquía. Por una parte, la presencia de mujeres en los máximos cargos departamentales y municipales se redujo respecto a la de las elecciones del 2010: solo fue elegida una intendenta y disminuyó el peso de las alcaldesas.

Por otra, la presencia de mujeres aumentó de manera significativa en las juntas departamentales y levemente en los cargos de concejales municipales.

Nuevamente, el ámbito subnacional mostró que la cuota funciona cuando se combina con una ingeniería electoral apropiada para el uso de este mecanismo. El salto que experimentó la tasa de edilas no hubiese sido posible sin la Ley de Cuotas. La diferencia entre el crecimiento de la

tasa de edilas frente a la tasa de concejales se debió a la magnitud de los distritos: las juntas departamentales se eligen en distritos grandes; mientras que los concejos municipales, en distritos pequeños.

A nivel de alcalde/sa, pese a que se eligen en las mismas listas que los concejales, la cuota no tuvo efectos en la elección de mujeres en dichos cargos porque para ser electo/a es necesario encabezar las listas, y este fenómeno es poco frecuente para las mujeres. En las instancias de gobierno subnacionales, la presencia de mujeres es mayor en los cargos honorarios, y de escasa visibilidad (ediles y concejales) y menor en los más importantes (intendentes y alcaldes).

Recomendaciones de políticas públicas

La aplicación de ATENEA permite establecer las siguientes recomendaciones de políticas públicas, en tanto acciones estratégicas para el corto y mediano plazo:

Dimensión I: compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal

- Uruguay debe adecuar su legislación a las obligaciones y recomendaciones de las convenciones y otros instrumentos internacionales a los que el país se ha adherido y ratificado, en materia de igualdad y protección de los derechos humanos de las mujeres. Esto implica:
 - En el mediano plazo, se recomienda incluir el principio de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres en la Constitución.

Dimensión II: Ejercicio del sufragio

- Se recomienda que la Corte Electoral lleve registros desagregados por sexo

del total de inscriptos y votantes por elección. Esto permitirá monitorear la participación electoral de hombres y mujeres.

Dimensión III: Cuota/paridad

- Se recomienda que Uruguay avance hacia una Ley de Paridad Política, pues es la forma más eficaz de aumentar la presencia de mujeres en el Parlamento, como queda demostrado a partir de un ejercicio de simulación de la paridad realizado en este informe. Asimismo, se sugiere usarla en los ámbitos de representación local, Gobierno y partidos políticos. Para ello se recomienda prestar atención a los siguientes aspectos específicos:

- En las listas electorales utilizar la fórmula de secuencia y alternancia, que implica que no pueden existir dos candidatos del mismo sexo seguidos; esto es, el mandato de posición de la paridad debe ser “hombre-mujer” o “mujer-hombre” en todas las listas de titulares y de suplentes consideradas por separado, o por lo menos en los lugares salibles.
- Prever una cláusula de “suplencia de género” en la Ley, de forma que titulares mujeres sean sustituidas por suplentes mujeres. Una disposición de este tipo contrarresta la trampa que pueden realizar los partidos de colocar a mujeres titulares en lugares como “floreros”, y obligarlas a renunciar una vez ganada la banca, o eludir la paridad repitiendo candidatas mujeres en diferentes listas, en lugares salibles y colocar a varones como sus suplentes. El objetivo de la paridad no es que haya más mujeres en las listas, sino más mujeres en los cargos.
- Prestar atención a la manera en que se combina el diseño de la Ley de Pa-

ridad con el resto de los elementos del sistema electoral uruguayo. En este sentido, una mejor amalgama de una Ley de Paridad con la ingeniería electoral uruguaya podría ser considerar una fórmula de “paridad global” para los distritos pequeños, como sucede en Bolivia en la elección de los distritos uninominales. Dicha fórmula implica aplicar la paridad no solo en forma vertical en cada lista de titulares y suplentes, sino que la mitad del total de candidatos que los partidos presenten en los primeros lugares de las listas de un distrito, o en el total de las listas de todos los distritos (pequeños), debería estar constituida por mujeres y la otra, por hombres.

- La Ley de Paridad debería incluir sanciones en casos de incumplimiento de la fórmula de secuencia y alternancia en las listas. La experiencia comparada ha demostrado que las sanciones más efectivas son la no inscripción de la lista ante la autoridad electoral. Las sanciones pecuniarias generan incentivos para que los partidos paguen la multa y eludan la paridad.
- La Ley de Paridad debería contemplar cláusulas análogas para las elecciones internas de los partidos políticos y la conformación de sus órganos directivos.
- La Ley de Paridad debería considerar cláusulas referentes a los órganos de designación.

Dimensión IV: Poder Ejecutivo y Administración Pública

- Como se especificó en el apartado anterior, una Ley de Paridad debería incluir la conformación de los gabinetes, tanto del Gobierno nacional como de los Gobiernos departamentales, así como otros cargos de la Administración Públi-

ca de carácter designado; por ejemplo, los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados. Adoptar una medida legal, como la paridad, es la única forma de garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en los cargos designados, e independizar su participación de la voluntad política de quienes están al frente de los cargos ejecutivos.

- En el ámbito de la institucionalidad de género en el Ejecutivo, debería elevarse la jerarquía del Inmujeres. Este organismo debería tener mayor independencia y, si fuera posible, rango de ministerio. Esto permitiría adecuar la institucionalidad de género a los requerimientos del Comité de la CEDAW –señalados al Estado uruguayo el 2016– y mejorar la incidencia del Inmujeres en el proceso de elaboración e implementación de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres.

Dimensión V: Poder Legislativo

- El Poder Legislativo debería sancionar una Ley de Paridad para la integración de los espacios de representación política y Gobierno.
- En el ámbito de la institucionalidad legislativa, una de las formas de dotar de mayor previsibilidad a la transversalidad de género en la producción legislativa es proporcionar mayores recursos técnicos a la Bancada Bicameral Femenina y convertir en permanente la actual comisión especial de Equidad y Género de la Cámara Baja.
- Respecto a lo anterior, también se recomienda la creación en el Parlamento de una asesoría o unidad técnica de género permanente para el estudio de la legislación, que sugiera posibles modificaciones para incorporar el enfoque de género, en caso de ser pertinente.

Dimensión VI: Poder Judicial y Electoral

- La Ley de Paridad debería aplicarse también a los ministros de la Corte Electoral, que son designados por mayoría especial (dos tercios) del Parlamento.
- Se recomienda, asimismo, incluir los principios de igualdad y no discriminación en las normas que regulan el funcionamiento del Poder Judicial y la Corte Electoral.
- También, crear mecanismos o unidades técnicas que trabajen por la inclusión de los principios de no discriminación e igualdad de género en las acciones internas y externas de estos organismos.

Dimensión VII: Partidos Políticos

- La Ley de Paridad debería regir para la conformación de los órganos partidarios, en especial los de dirección. De otra manera no es posible asegurar una verdadera incidencia de las mujeres en las decisiones relevantes que los partidos políticos toman en su funcionamiento cotidiano.
- Procurar la capacitación y adiestramiento de las mujeres políticas para aumentar su capacidad de negociación al interior de los partidos. Para esto, es muy importante que las mujeres políticas manejen con detalle el conjunto de la ingeniería electoral uruguaya y cómo esta interactúa con los procesos de nominación en las listas electorales. Las políticas suelen estar presentes en los ámbitos de militancia de base de los partidos, pero están alejadas de los lugares en donde se deciden las candidaturas. Por lo tanto, aumentar sus niveles de información sobre el funcionamiento del sistema es estratégico para mejorar sus habilidades en la negociación de los lugares en las listas.
- Para ello, además de las acciones que puedan realizar de forma voluntaria los partidos políticos, el Estado debería ga-

rantizar fondos regulares para la capacitación/formación de políticas, ya sea con una ley específica o la incorporación de una cláusula de este tipo en una reforma de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos.

Dimensión VIII: Poder Local

- En los espacios municipales, la Ley de Paridad debería considerar de manera especial la fórmula de paridad global, en particular para la nominación de los primeros lugares de las listas (que corresponden al cargo de alcalde/sa). Como se expuso en este informe, la elección de estos cargos, en la práctica, se produce en un contexto de competencia uninominal. Por ello, solo la paridad aplicada a todos los primeros lugares de las listas a los concejos municipales tendrá efectos significativos para aumentar el número de alcaldesas.
- Dado que el ámbito local en Uruguay es de reciente creación y no existe suficiente conocimiento sobre la participación política de las mujeres en él, se recomienda la generación de información que permita monitorear este fenómeno y, en especial, determinar qué rol cumple en las carreras políticas de hombres y mujeres.

Anexo

Datos complementarios

Mujeres en el Poder Ejecutivo y Administración Pública

Cuadro 1
Promedio, en meses, en los que mujeres y hombres estuvieron al frente de ministerios en el gobierno, 2010-2015

Mujeres	Hombres	Diferencia por sexo
25	42.8	0.6

Mujeres en el Poder Legislativo

Cuadro 2
Presencia de mujeres en la Cámara Baja (1985-2015)*

Legislatura	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	% Mujeres
1985-1990	99	0	99	0.0
1990-1995	93	6	99	6.1
1995-2000	92	7	99	7.1
2000-2005	86	13	99	13.1
2005-2010	88	11	99	11.1
2010-2015	84	15	99	15.2
2015-2020	82	17	99	17.2

* Se refiere a las mujeres elegidas y proclamadas por la Corte Electoral, inmediatamente después de celebrada la elección.

Cuadro 3
Presencia de mujeres en el Senado (1985-2015)

Legislatura	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% Mujeres
1985-1990	30	0	30	0.0
1990-1995	30	0	30	0.0
1995-2000	28	2	30	6.7
2000-2005	27	3	30	10.0
2005-2010	27	3	30	10.0
2010-2015	26	4	30	13.3
2015-2020	22	8	30	26.7

* Se refiere a las mujeres elegidas y proclamadas por la Corte Electoral, inmediatamente después de la elección.

Cuadro 4 Legisladoras (senadoras y diputadas) titulares, 2015

Cámara	Partido	Departamento	Observaciones
Senado			
Lucía Topolansky	FA		
Patricia Ayala	FA		
Daniela Payssé	FA		
Mónica Xavier	FA		
Constanza Moreira	FA		
Verónica Alonso	PN		Fue elegida diputada y senadora, optó por el Senado, su suplente en la Cámara Baja era un hombre.
Carol Aviaga	PN		
Martha Montaner	PC		
Daisy Tourné	FA		Entra en mayo como titular, en sustitución de Daniel Martínez, quien fue elegido intendente de Montevideo en mayo de 2015.
Cámara Baja*			
Gabriela Barreiro	FA	Montevideo	
Lilian Galán	FA	Montevideo	
Macarena Gelman	FA	Montevideo	
Ivonne Pasada	FA	Montevideo	
Susana Pereyra	FA	Montevideo	
Berta Sanseverino	FA	Montevideo	
Valenna Rapella	PC	Montevideo	
Gloría Rodríguez	PN	Montevideo	
Orquídea Minnetti	FA	Canelones	
Graciela Matiaude	PC	Canelones	
María Cecilia Bottino	FA	Paysandú	
María Cecilia Eguiliz	PC	Salto	
Mercedes Santalla	FA	Colonia	
Susana Montaner	PC	Tacuarembó	
Manuela Mutti	FA	Salto	
Graciela Bianchi	PN	Montevideo	Fue elegida diputada y senadora, y optó por asumir el cargo de diputada; su suplente en el Senado era un hombre.
Stella Viel	FA	Canelones	Era suplente, pero asume como titular de la lista 711 del FA porque la fracción le pidió la renuncia al titular del cargo.
Catalina Correa	FA	Salto	Era suplente, pero asume como titular de Andrés Lima, quien fue elegido intendente de Salto en mayo de 2015.
Elisabeth Arrieta	PN	Maldonado	Era suplente, pero asume como titular de Enrique Antía, quien fue elegido intendente de Maldonado en mayo de 2015.

*Cristina Lustenberg fue elegida diputada por el departamento de Montevideo, pertenece al Frente Amplio; pero, en marzo de 2015, pidió licencia para asumir como subsecretaria (viceministra) del Ministerio de Salud Pública; su primer suplente es un hombre.

Cuadro 5 Composición del gabinete, 2015

Nombre y apellidos	Cartera ministerial	Hombre	Mujer
1. Eleuterio Fernández	Defensa Nacional	X	
2. Marina Arismendi	Desarrollo Social		X
3. Danilo Astori	Economía y Finanzas	X	
4. María Julia Muñoz	Educación y Cultura		X
5. Tabaré Aguerre	Ganadería, Agricultura y Pesca	X	
6. Carolina Cosse	Industria, Energía y Minería		X
7. Eduardo Bonomi	Interior	X	
8. Rodolfo Nin	Relaciones Exteriores	X	
9. Jorge Basso	Salud Pública	X	
10. Ernesto Murro	Trabajo y Seguridad Social	X	
11. Victor Rossi	Transporte y Obras Públicas	X	
12. Liliam Kechichián	Turismo y Deporte		X
13. Eneida de León	Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente		X

Cuadro 6 Composición de la Mesa Directiva de la Cámara Baja (1985-2015)

Legislatura	Hombres	Mujeres	Total hombres y mujeres	% Mujeres
1985-1990	25	0	25	0
1990-1995	23	2	25	8
1995-2000	24	1	25	4
2000-2005	21	4	25	16
2005-2010	23	2	25	8
2010-2015	22	3	25	12
2015	3	1	4	25

Bibliografía

- Aleman, Eduardo (2006). 'Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures'. En *Latin American Politics & Society* n.º 48 (3):125-155.
- CEPAL. 2012. *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL
- Cox, Gary (2006). 'The organization of Democratic Legislatures' en Barry Weingast y Donald Wittman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 141-161.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (2005). *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Mathew D. McCubbins (1993) [2007]. *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Chasquetti, Daniel (2012). *Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de la República.
- Chasquetti, Daniel y Verónica Pérez (2012). '¿Mujeres en los márgenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo'; en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, n.º 2; pp. 383-409.
- IDEA Internacional (2013). *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina*. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica; Lima: IDEA Internacional.
- Johnson, Niki. (ed.). (2015). *Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014*; Montevideo: Cotidiano Mujer/UdelaR.
- Johnson, Niki (2014). 'La bancada femenina en Uruguay: un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento'; en *América Latina Hoy*, Vol. 66: 145-165.
- Johnson, Niki. (2005). *La política de la ausencia*; Montevideo: CNS Mujeres/UdelaR.
- Johnson, Niki (2000). '¿Democracia a medias? Representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994'; en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 12: 69-96.
- Johnson, Niki y Alejandra Moreni (2011). *10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*. Montevideo: PNUD, ONU Mujeres, AECID, Parlamento del Uruguay.

- Johnson, Niki y Verónica Pérez. (2010): Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009; Montevideo: Cotidiano Mujer-UNIFEM-ICP.
- Levine, Daniel y José Molina. 2007. 'La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada'; en América Latina Hoy, n.º 45: 17-46.
- Pérez, Verónica; Niki Johnson y Cecilia Rocha. (2015). Más allá de los números. Las mujeres transforman el Poder Legislativo. Estudio de país: Uruguay; PNUD. Disponible en <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/centro-de-recursos?t=Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica>.
- Pérez, Verónica. (2015a). 'Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria'. Policy Paper n.º 5, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Pérez, Verónica. (2015b). La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015; documento de Cotidiano Mujer.
- Pérez, Verónica. (2007). 'Ir a más. Nuevas perspectivas de la institucionalidad de género en Uruguay'; documento de CNS Mujeres.
- Pérez, Verónica y Cecilia Rossel (2015). 'Universalism configurations and the class/gender link in Latin America: evidence from Chile and Uruguay' [Configuraciones universales y la relación clase-género en América Latina], ponencia presentada en el XXXIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). San Juan, Puerto Rico, May 27-30, 2015.
- Piatti-Crocker, Adriana (ed) (2011). Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond [Difusión de cuotas de género en Latinoamérica]. New York: Peter Lang.
- Piscopo, Jennifer (2014): 'Rights, Equality, and Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America'; EUI Working Paper RSCAS 2014/87.
- Skard, Torild y Elina Haavio-Mannila, et al. (1985) 'Women in parliament' [Mujeres en el Parlamento]; en: Haavio-Mannila, Elina et al. Unfinished democracy: women in nordic politics [Democracia inconclusa]. Oxford Pergamon Press: pp. 51-80.
- Sapriza, Graciela y Silvia Rodríguez Villamil (1984). Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011): ¿Quién promueve la igualdad en los parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina. PNUD, Centro Regional.

