

## **CONTRIBUCIÓN DE LA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE URUGUAY AL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL N° 40 DEL COMITÉ DE CEDAW.**

### **1. Presentación institucional**

La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la constitución y el derecho internacional.

Fue creada por la ley N° 18.446 y las leyes complementarias N° 18.806 y la ley N° 19.763, en cumplimiento de los principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución N° 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la declaración y programa de acción de Viena, emanados de la conferencia mundial de derechos humanos del año 1993.

Es un mecanismo destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y para verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos. En ese sentido juega un rol fundamental para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.

Es por ello que en agosto de 2021, el consejo directivo de la INDDHH crea el área Unidad Especializada de Género. La Unidad Especializada de Género se crea en cumplimiento del artículo 18 de la Ley N° 19.846, que establece la obligación de todos los organismos públicos de contar con Unidades Especializadas en Género. Dentro de su competencia se encuentra *“Participar en la elaboración de las opiniones y recomendaciones sobre los informes que la INDDHH presente a órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con la igualdad de género y coordinar con los órganos internacionales vinculados a la igualdad de género”*.

### **2. Contexto nacional**

En 1945, cuando se creó las Naciones Unidas, Uruguay se ubicaba entre los 51 países del mundo que permitían que las mujeres votaran y fueran electas. En 1932, Uruguay se convirtió en el primer país latinoamericano en otorgar a las mujeres estos derechos. A pesar del prematuro reconocimiento, en la actualidad Uruguay presenta datos que lo colocan lejos de alcanzar una representación paritaria de las mujeres en los diferentes sectores<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A modo ilustrativo, en el último informe país de ISOQUITO, de mayo del 2020, se señala *“Uruguay presenta indicadores que lo ubican por encima del promedio de América Latina y el Caribe en la mayoría de las dimensiones de equidad de género analizadas, pero llamativamente, ha mantenido un bajo desempeño en lo que respecta a la paridad en la toma de decisiones políticas en los cuatro momentos del tiempo que se midió el ISOQUITO”*. Disponible en [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/06/ISOQUITO-2020\\_Informe-pais-Uruguay-2020%20WEB.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/06/ISOQUITO-2020_Informe-pais-Uruguay-2020%20WEB.pdf)

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

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

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

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

En relación a la representación política de las mujeres en el poder ejecutivo, Uruguay es uno de los 119 países del mundo que nunca ha sido dirigido por una mujer. Mientras que recién en la última elección nacional, se eligió una fórmula presidencial que incluyera a una mujer para ocupar el cargo de vicepresidenta<sup>2</sup>. Por su parte la representación de las mujeres en el cargo de ministras no ha sido estable ni ha alcanzado la paridad. La mayor representación se logró en el periodo 2015-2020, cuando 5 mujeres fueron designadas ministras, sobre un total de 13 ministerios. El análisis de la evolución de la cantidad de mujeres en ocupar el cargo de ministra muestra que la posibilidad de alcanzar la paridad de género en los puestos ministeriales parece ser inestable, además de lenta. Asimismo, se observa que el sistema político no ha logrado consolidar la idea de alcanzar un incremento progresivo. El siguiente cuadro presenta la evolución del número de ministras/os por periodo de gobierno, desde 1985 a 2020.

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

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

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

La representación de las mujeres en las intendencias departamentales<sup>3</sup> (segundo nivel de gobierno), comienza hacerse efectiva recién en el 2010, cuando son electa las primeras 3 mujeres en el cargo de intendentas (lo que representa un 15.7% del total de intendencias). Sin

<sup>2</sup> En el periodo anterior (2015-2020), la vicepresidencia fue ocupada por una mujer al producirse la renuncia del vicepresidente titular.

<sup>3</sup> Uruguay tiene 19 Intendencias departamentales.



embargo, en las elecciones posteriores la cantidad de mujeres no se mantuvo, aunque siguen estando presentes. En el periodo 2015-2020 fue electa una mujer y el último periodo 2 mujeres.

En el caso del legislativo departamental (juntas departamentales) la cantidad de edilas electas desde la instalación de la democracia viene creciendo. En este espacio, la aplicación de las leyes de cuotas generó una aceleración en el crecimiento<sup>4</sup>.

El tercer nivel de gobierno, se instaló en Uruguay a partir del 2010. En este espacio, la cantidad de alcaldesas electas disminuyó en relación a la primera elección (2010) y se ha estancado. Por su parte la cantidad de concejales (cargo de menor jerarquía) se ha incrementado.

### Cuadro 3. Porcentaje de alcaldesas y concejales

	Alcaldesas	Concejales
2010-2015	23.6	18.3
2015-2020	17	23.9
2020	18.5	34.5

Fuente: datos extraídos de El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, INMujeres,2021)

En el caso de la representación de las mujeres en el poder judicial, los informes realizados en los últimos años han identificado una alta feminización en el funcionariado del poder judicial y un incremento paulatino en la cantidad de mujeres en los máximos cargos<sup>5</sup>. Hasta el 2016, sólo tres mujeres habían llegado al cargo de ministra de la Suprema Corte de Justicia en diferentes momentos, sin embargo, en la actualidad, 3 mujeres ocupan dicho cargo.

Por último, cabe mencionar algunos datos en los que la participación y representación de las mujeres resulta relevante<sup>6</sup>, a saber:

- De las 48 rectorías que hubo en la historia de la Universidad de la República, en el cargo de rector hubo 34 hombres y ninguna mujer. De los quince decanos y decanas actuales, siete son mujeres, lo que representa el 47% del total.
- En el ámbito sindical, en el 2011, el PIT-CNT<sup>7</sup> contaba con una mujer en su secretariado ejecutivo; en 2015 con ninguna y al momento cuenta con siete. Esto responde a la resolución del XIII Congreso que en 2018 estableció que el secretariado ejecutivo debería estar integrado por un tercio de mujeres.
- Solo en el 11% de las empresas en Uruguay existen mujeres como máxima autoridad, mientras que en América Latina y el Caribe el porcentaje asciende a casi el doble: 21%.

<sup>4</sup> Es importante señalar que es un cargo honorario, de bajo prestigio político.

<sup>5</sup> Para más información ver El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, INMujeres,2021).

<sup>6</sup> Toda la información fue extraída de El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, INMujeres,2021).

<sup>7</sup> El Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, conocido popularmente como PIT-CNT, es la central sindical única de Uruguay.

- De los 96 altos cargos de las 19 cámaras empresariales, solo once son ocupados por mujeres. En doce de las 19 cámaras empresariales ninguna mujer ocupa un cargo de dirección.

### **3. Marco Normativo**

En relación al marco normativo uruguayo, como ya se señaló, uno de los principales hitos en el tema, se da en 1932 cuando se promulgó la ley N° 8972 que reconoce el derecho a votar y ser electa de las mujeres.

En forma posterior, y una vez recuperada la democracia existieron varias iniciativas legislativas que intentaban incrementar la participación y representación política de las mujeres. Sin embargo, muchas no llegaban a ser debatidas o fueron rechazadas. Fue recién 2009 que se obtuvieron las mayorías parlamentarias necesarias para aprobar la Ley N° 18.476, “Ley de Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de dirección de los partidos políticos”. De acuerdo a esta norma, para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos, se deben incluir en cada lista personas de ambos sexos en cada terna de candidatos en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la lista. El mismo criterio se aplica a cada lista de candidatos a las intendencias municipales y para la integración de los respectivos órganos de dirección partidaria. Dicha norma establecía además que se aplicaría por única vez, en las elecciones del 2014. Luego de la aplicación de esta norma, en el 2017 se aprobó la Ley N° 19.555, sobre la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales, departamentales y de dirección de los partidos políticos. Esta ley amplió el alcance temporal de la Ley N° 18.476, estableciendo que se aplicará en forma indefinida. Sin embargo, mantiene el criterio de que en cada lista se incluya personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes. Este aspecto resulta relevante, en la medida en que se plantearon iniciativas legislativas que proponían avanzar hacia la representación paritaria, lo cual no obtuvo las mayorías necesarias.

En la actualidad, existen a estudio del parlamento dos proyectos de ley que buscan avanzar hacia la paridad. Hasta el momento, dichos proyectos no han avanzado en la discusión parlamentaria.

Es importante señalar que la aprobación de acciones afirmativas en la temática ha tenido importantes resistencias y ha insumido un largo tiempo. Debemos considerar que la primera norma se aprobó luego de que habían transcurrido más de 20 años desde la recuperación de la democracia.

Por otro lado, es importante señalar que Uruguay comienza a instalar mecanismos nacionales para el avance de las mujeres en 1987 a través de la creación del Instituto Nacional de la Mujer, dentro de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). En 1992, la Ley N° 16.320 modificó su denominación a Instituto Nacional de la Familia y la Mujer y agregó a sus cometidos asesorar al Estado en el abordaje y prevención de la violencia doméstica y sexual. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social, en 2005, se transforma el Instituto de la Mujer y la Familia en el Instituto Nacional de las Mujeres, ampliando sus cometidos y pasando

a depender del Ministerio de Desarrollo Social. A partir de estas transformaciones, se aprobó la Ley N°18.104 que permitió la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011). Al PIODNA le siguió la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género, elaborada en el marco del Consejo Nacional de Género creado por ley N° 18.104. La Estrategia Nacional tiene por objetivo establecer una hoja de ruta, integral e integradora, capaz de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género con un horizonte de igualdad de género al 2030.

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

Entre las acciones desarrolladas se encuentra impulsar leyes como la N° 19.580 Ley Integral de Violencia de Género, la Ley N° 19.643 de Combate a la Trata de personas con fines de explotación sexual y la Ley de Igualdad N° 19.846. Esta última norma establece la obligación de todos los organismos del Estado, de crear Unidades Especializadas de Género las cuales deberán depender de las máximas jerarquías y contar con recursos humanos y materiales suficientes para transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

Por otra parte, se define la promoción de acciones que garanticen el efectivo goce de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como realizar las reformas culturales necesarias para la eliminación de patrones y estereotipos discriminatorios. Busca desarrollar acciones para mejorar las oportunidades, desarrollo y condiciones laborales que garanticen la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral, así como generar acciones que permitan conciliar la vida familiar y profesional de las mujeres.

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

#### **4. Barreras identificadas**

##### **4.1 Barreras para la representación política de las mujeres**

Las diferentes investigaciones realizadas sobre el tema, tanto a nivel académico, gubernamental o de sociedad civil, coinciden en señalar que las principales barreras para alcanzar la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres se ubica en el funcionamiento de los partidos políticos y el sistema electoral.

Uruguay, en el último informe país presentado al Comité de Cedaw, señala *“Los factores que llevan a que las mujeres estén sub representadas en política son múltiples, pero el principal filtro para la llegada a candidaturas elegibles son los propios partidos políticos y el sistema electoral. Bajo sistemas electorales con listas cerradas y bloqueadas como el uruguayo, las*



*de las bases, y por lo tanto a todo lo que está abajo, incluidas las mujeres, los hombres políticos no les dan espacio*<sup>11</sup>. La cultura político partidaria no es ajena a los estereotipos y patrones culturales que se reproducen en la sociedad. La contradicción entre el deber ser y el ser de la participación política de las mujeres se observa cuando se le pregunta a la población si sería positivo o negativo que Uruguay tuviera a una mujer presidenta. El 83% lo cree positivo, sin embargo, los partidos políticos no lo traducen en sus representaciones electorales.

En cuanto a los recursos económicos de los partidos, el financiamiento público cumple un rol esencial. En el proyecto de Ley N° 18.485 sobre partidos políticos, se incluía un incremento del 15% de los montos correspondientes al financiamiento público de los partidos políticos cuando las listas postularan candidatos de ambos sexos de manera paritaria (cada tres candidatos debía existir representación de mujeres y varones y así sucesivamente en las listas). Esto no prosperó en el Parlamento, incluso años posteriores se realizan modificaciones a la ley pero los artículos vinculados al incremento del 15% para los partidos que incluyan listas paritarias fueron desglosados por significar incremento del gasto, mostrando claramente las resistencias estructurales de los partidos políticos.

#### **4.2 Barreras culturales**

Al igual que en otros países, a nivel regional o internacional los movimientos de mujeres y feministas han sido clave para visibilizar las desigualdades de género en los diferentes sectores. A partir de ello y con diferentes estrategias se ha logrado reclamar la participación en los diferentes espacios de decisión. Sin embargo los datos ya descriptos dan cuenta de que las mujeres siguen enfrentando barreras culturales que impiden su participación.

En relación a las representaciones culturales que persisten en la sociedad, resulta interesante mencionar algunos de los aspectos que recoge la encuesta sobre Actitudes hacia la participación de mujeres en política y obstáculos percibidos en Uruguay, realizada por ONU Mujeres. En relación a la percepción sobre la situación de las mujeres en la vida cotidiana, la mayoría de las personas encuestadas identifican que las mujeres enfrentan barreras en muchas áreas de la vida cotidiana. El 83% opina que es más difícil para las mujeres sentirse segura en las calles, el 57% considera que es más difícil que consigan trabajo y el 52% dice que es más difícil hacer valer su opinión<sup>12</sup>.

En relación a la percepción sobre las dificultades que presentan las mujeres para la participación política, la encuesta señala *“Si se analizan las respuestas de los hombres, en casi todas aparece la palabra o el concepto del “machismo de la sociedad”, que puede traducirse en una tranca explícita por parte de los hombres, que “no las dejan” participar en política, o de*

---

<sup>11</sup> ONU Mujeres (2021). Actitudes hacia la participación de mujeres en política y obstáculos percibidos en Uruguay.

<sup>12</sup> ONU Mujeres (2021). Actitudes hacia la participación de mujeres en política y obstáculos percibidos en Uruguay.

*formas más sutiles*<sup>13</sup>. Por su parte las mujeres encuestadas identifican como obstáculos que se valora poco la opinión de las mujeres, la sobrecarga de las tareas domésticas y de cuidado, entre otras.

En vinculación con estos aspectos el monitor de violencia digital hacia las mujeres impulsado por Inmujeres y PNUD, señala que 12.5% de los twitters violentos son dirigidos a mujeres políticas, en segundo lugar se ubican los twitters violentos a mujeres lideresas (11.2%)<sup>14</sup>.

### **4.3 Barreras para la transversalización de género**

Como ya se mencionó, Uruguay cuenta con un desarrollo de la institucionalidad de género que tiene más de 30 años de funcionamiento. Sin embargo, su construcción no ha estado exenta de dificultades. Las últimas reformas normativas han ampliado sus competencias y fortalecido su jerarquía, aunque persisten debilidades en relación a su autonomía, disponibilidad de recursos y alcance de las políticas desarrolladas. En relación a este último aspecto desde la INDDHH hemos señalado las debilidades del anclaje territorial de las políticas, así como atender las desigualdades y diferentes formas de violencia que afectan a la diversidad de mujeres (afro, rurales, migrantes, en situación de discapacidad, adultas mayores, niñas, LGTBI). Otro aspecto que desde la INDDHH se ha señalado es la importancia de que el Estado garantice una participación efectiva de las mujeres y las organizaciones sociales en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

## **5. Propuestas para el cambio de paradigma**

En base a la realidad uruguaya y teniendo en cuenta el cambio de paradigma planteado, desde la INDDHH consideramos importante tener en cuenta los siguientes puntos:

- *Reformas en marcos normativos e implementación de acciones afirmativas.*

Si bien el énfasis de armonizar marcos constitucionales y legales para garantizar la participación y representación igualitaria e inclusiva de las mujeres es una recomendación realizada desde hace mucho tiempo, es necesario reafirmarla. En la actualidad, siguen siendo muchos los países que no han realizado esta armonización o que las reformas normativas realizadas resultan insuficientes o inoperantes para garantizar la representación efectiva de las mujeres. En ese sentido, resulta fundamental promover la efectiva aplicación de acciones afirmativas que propendan a la paridad en la participación y representación política de las mujeres. Asimismo, resulta importante hacer énfasis en que los Estado garanticen que sus

---

<sup>13</sup> ONU Mujeres (2021). Actitudes hacia la participación de mujeres en política y obstáculos percibidos en Uruguay.

<sup>14</sup> El monitor de violencia digital hacia las mujeres proporciona evidencia en tiempo real accesible con respecto al nivel de agresiones e insultos que reciben figuras públicas como mujeres políticas, periodistas, comunicadoras, activistas y artistas en Twitter. Comprende el análisis de cantidad de agresiones recibidas, los tipos de agresiones más frecuentes y los agravios más utilizados. Ver <https://www.violenciadigitalmujeres.uy/>

sistemas electorales se encuentren organizados de manera de alcanzar la representación paritaria de las mujeres.

- *Fortalecer la equidad en el funcionamiento de los partidos políticos*

Los Estados deben contar con políticas públicas que redunden el fortalecimiento de la participación política de las mujeres en los espacios de decisión dentro de los Partidos Políticos. En este sentido la capacitación a los diferentes actores, así como las investigaciones que visualicen las brechas existentes resultan instrumentos importantes. Asimismo, se debería promover que los Estados cuenten con marcos normativos que garanticen que la financiación pública de los partidos políticos atiende la representación paritaria.

- *Promover el cambio cultural*

Es necesario reforzar la obligación de los Estados de eliminar los estereotipos de género, atendiendo sectores menos abordados y haciendo énfasis en atender la diversidad de las mujeres. En este sentido mencionamos la necesidad de reforzar las políticas públicas en relación al uso de las nuevas tecnologías, las políticas culturales y patrimoniales, los presupuestos nacionales, las inversiones y las políticas tributarias.

- *Fortalecer la institucionalidad de género*

El fortalecimiento progresivo de la institucionalidad de género ha permitido significativos avances en la adecuación normativa de los diferentes países, así como en la implementación de políticas que promueven la igualdad y la equidad de género. Se observa, sin embargo, que es necesario jerarquizarla y fortalecerla, para avanzar en aquellos ámbitos en donde la participación y representación de las mujeres se ve más relegada. Y la participación y representación política de las mujeres es clave para la construcción de estos procesos.

Además de los elementos mencionados y teniendo en cuenta el contexto internacional/regional, el Consejo Directivo de la INDDHH comparte los elementos desarrollados en la Propuesta de la Red de Mujeres Federación Iberoamericana de Ombudsman<sup>15</sup> y destaca la importancia de reforzar el papel de las instituciones de derechos humanos en la temática.

**Montevideo, Uruguay, 14 de febrero de 2023**

**Marcos Israel**  
**Presidente de la INDDHH**

---

<sup>15</sup> La INDDHH forma parte de la Federación Iberoamericana de Ombudsman y participa de la Red de Mujeres.