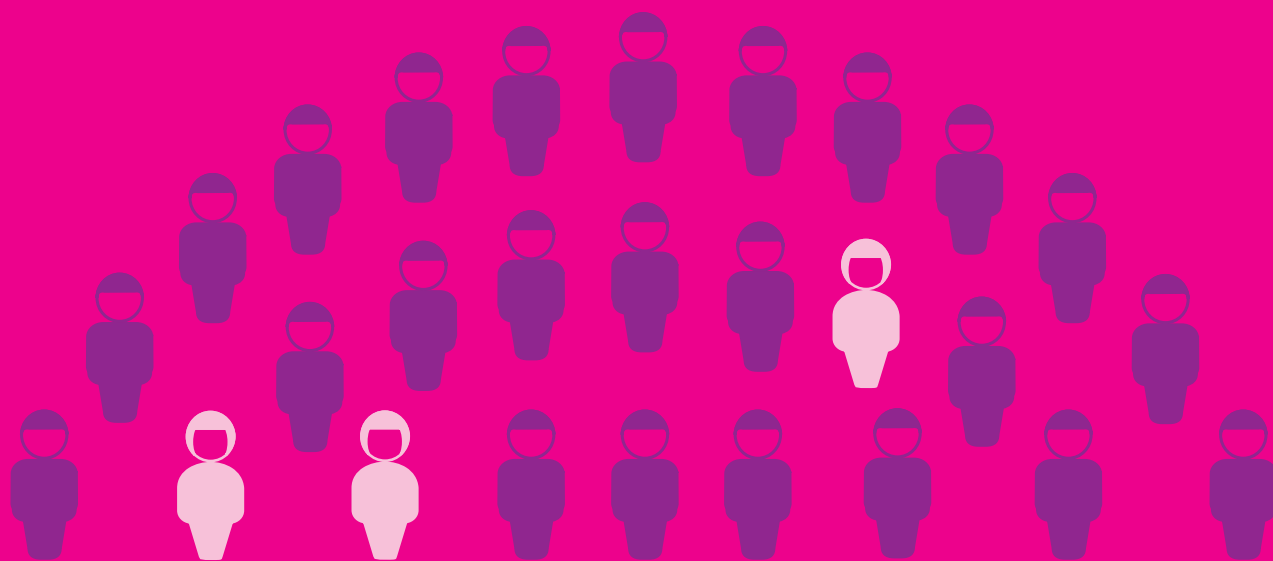


# En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones



Cuadernos del Sistema de Información de Género - Uruguay, N.º 3. Noviembre, 2011



# **En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones**

Cuadernos del Sistema de Información de Género  
Uruguay, N.º 3. Noviembre, 2011

**Ministerio de Desarrollo Social**

Ministro Daniel Olesker

**Instituto Nacional de las Mujeres**

Directora Beatriz Ramírez

**Sistema de Información de Género**

Responsable Valentina Perrotta

**Elaboración de documento**

Valentina Perrotta, Mariana Fernández Soto,  
Gabriela Pedetti, Florencia Semblat, Diego Pieri

**Edición y corrección de estilo**

Susana Aliano Casales

**Diseño y diagramación**

Gabriel Marco

Instituto Nacional de las Mujeres  
Ministerio de Desarrollo Social  
Av. 18 de julio 1453, piso 6.  
C.P 11200 Montevideo, Uruguay  
Tel: (598) 2400 0302 int. 1625  
Fax: (598) 2400 0302 int. 1613  
inmujeres@mides.gub.uy  
www.inmujeres.gub.uy

Los textos incluidos en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones del UNFPA. Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones, siempre que se cite la fuente. Queda prohibido todo uso de esta obra, de sus reproducciones o de sus traducciones, con fines comerciales.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, etc., no dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico, tanto femenino como masculino.

# Contenido

|   |    |
|---|----|
| Presentación .....  | 5  |
| Prólogo.....  | 7  |
| Resumen ejecutivo.....  | 9  |
| Introducción.....   | 11 |
| Calidad de la democracia, ciudadanía de las mujeres y representación.....   | 13 |
| Igualar las posibilidades de mujeres y varones de acceder a los espacios de toma de decisiones, un compromiso ineludible .....  | 14 |
| Ley de Cuotas en Uruguay.....   | 15 |
| Inconsistencias entre un nuevo paradigma y las antiguas adjudicaciones a roles de tipo tradicional: los poderes del Estado..... | 17 |
| La reproducción de pautas que favorecen la desigualdad.<br>La asignación de los Ministerios .....                               | 17 |
| Lejos de una representación de género equilibrada: la situación del Poder Legislativo .....                                     | 19 |
| El liderazgo masculino en las candidaturas electorales nacionales del 2009 .....  | 21 |
| Alta representación pero escaso poder de decisión.<br>La subrepresentación femenina en el Poder Judicial .....                  | 25 |
| El poder desde una mirada territorial.....  | 27 |
| Al más alto nivel: Intendencia y Junta Departamental .....  | 27 |
| El tercer nivel de gobierno, nuevas oportunidades .....   | 28 |
| La segregación vertical y la división sexual del trabajo dentro del Estado.....   | 31 |
| La participación de las mujeres en entes autónomos, empresas públicas y servicios descentralizados .....                        | 31 |
| El mercado de trabajo, ¿quiénes toman las decisiones?.....  | 37 |
| ¿Quiénes participan, en qué condiciones y qué cargos alcanzan? .....  | 37 |
| El movimiento sindical y las cámaras empresariales, ¿dónde están las mujeres?.....  | 39 |
| Algunos datos al interior de los sindicatos de las empresas públicas.....   | 40 |
| La participación de las mujeres en las cámaras empresariales .....  | 41 |

|   |    |
|---|----|
| La construcción de la igualdad como premisa.                  |    |
| Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer ..... | 43 |
| Mecanismo nacional de género .....                            | 43 |
| Evolución en el rango jerárquico .....                        | 45 |
| Evolución en el presupuesto asignado .....                    | 45 |
| Capacidad de influencia del Inmujeres en el Estado.....       | 47 |
| Mecanismos de género en organismos públicos.....              | 47 |
| Mecanismos de género de las Intendencias Departamentales..... | 50 |
| Mecanismos del Inmujeres en el territorio.....                | 51 |
| Consideraciones finales .....                                 | 53 |
| Bibliografía.....   | 55 |
| Índice de cuadros.....  | 57 |
| Índice de gráficos.....                                       | 59 |
| Agradecimientos .....   | 61 |

## Presentación

Para el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el logro del pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres y su lugar en pie de igualdad en la toma de decisiones con los varones es una esfera de gran preocupación, constituyendo uno de nuestros cometidos específicos establecidos por ley.

Asimismo, la reducción de las brechas de género en la toma de decisiones es un compromiso de gobierno, asumido en el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011). Como organismo rector de las políticas de género buscamos contribuir con esta publicación a una mayor visibilización de las serias carencias de nuestra democracia respecto a la generación de condiciones que permitan que las mujeres accedan de igual manera que los varones a los cargos de mayor poder en la sociedad.

Este documento es otro valioso aporte del Sistema de Información de Género –apoyado por el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA)– hacia la visibilización de las desigualdades de género, basado en rigurosos análisis. Como queda evidenciado, las mujeres están subrepresentadas en los cargos de mayor poder, estatus y visibilidad en todos los ámbitos analizados, ya sean estatales o no estatales, lo cual da cuenta de la condición estructurante de las desigualdades de género y la necesidad de concebir a estas desigualdades y las medidas para combatirlas desde un marco que reconozca la importancia de la redistribución, pero también del reconocimiento. Queda claro, con la evidencia aportada por este documento, que el género es también un factor de diferenciación cultural-valorativa, por lo que las desigualdades de género requieren un cambio profundo en las valoraciones culturales, pero también en las expresiones legales y prácticas que privilegian la masculinidad.

La generación de este tipo de conocimiento es clave para la implementación de políticas de promoción de una mayor participación de las mujeres en los más altos niveles de decisión. El diseño e implementación de estas políticas requiere de un accionar conjunto y decidido, que permita reducir las brechas evidenciadas, consolidando una sociedad más justa y efectivamente democrática.

Beatriz Ramírez  
Directora  
Instituto Nacional de las Mujeres  
Ministerio de Desarrollo Social





## Prólogo

Con el documento que hoy tienen en sus manos, continúa la colección de Cuadernos del Sistema de Información de Género (SIG) realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Una vez más, al igual que sucedió con los otros dos cuadernos, este nos muestra con contundencia que aún queda un largo camino en el proceso para lograr plena igualdad de derechos entre mujeres y hombres. En esta oportunidad la temática que nos convoca es la brecha por cerrar en cuanto a la participación de la mujer en la toma de decisiones.

El Plan de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, documento que guía el trabajo del UNFPA y que fue aprobado en El Cairo por 179 Estados en 1994, afirma que la eliminación de la discriminación social, cultural, política y económica contra la mujer es condición indispensable para eliminar la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido en el contexto del desarrollo sostenible. Pero para ello es preciso generar sistemas de producción de información que permitan visualizar las situaciones de desigualdad. Desde el 2008, el SIG ha estado ofreciendo información imprescindible para las mejoras de las políticas públicas con un enfoque de género y derechos.

El Consenso de Quito reconocía, en el 2007, en el marco de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que la paridad es «uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres». La integración del concepto de paridad hace de esta Conferencia un hito.

Uruguay, a pesar de haber sido uno de los primeros países de la región que aprobó el voto universal de la mujer, es hoy en día uno de los países con menor representación

política de mujeres en América Latina. Esto se produce, como muestra este documento, en los tres poderes del estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—, a todos los niveles —departamental y nacional— y en otros organismos estatales, como las empresas públicas, servicios descentralizados y entes autónomos, así como en los ámbitos de conducción sindical y cámaras empresariales, entre otros.

Ciertamente, la aprobación de la ley de Cuotas, que se aplicará en las próximas elecciones nacionales —Uruguay será el decimotercer país de América Latina en aplicar este tipo de mecanismo de acción afirmativa—, permitirá revertir al menos de forma parcial esta situación. Como en repetidas ocasiones han manifestado las mujeres políticas uruguayas, no es una cuestión de número y cuotas, sino de calidad. La experiencia única del trabajo de la Bancada Bicameral Femenina, por ejemplo, muestra que sin el trabajo coordinado de las mujeres políticas, la ciudadanía uruguaya probablemente no contaría hoy con leyes en aspectos tales como acoso sexual, violencia doméstica o acompañamiento en el parto, que están mejorando sustancialmente la calidad de vida de la población.

Quiero agradecer el esfuerzo del equipo del Inmujeres y, en particular, de su cada vez más fortalecido SIG. Su trabajo nos permite contar con información para entender cómo son y cómo se reproducen las desigualdades de género en Uruguay, con el objetivo de sensibilizar e incidir en las políticas públicas para mejorar la calidad de vida y de la democracia en el país.

Una mayor presencia de mujeres es fundamental para lograr mejores leyes, más justas, que tengan una perspectiva de igualdad de género. Sin duda, «más mujeres, mejor política».

Susan McDade  
Coordinadora Residente de las  
Naciones Unidas en Uruguay  
Representante del Fondo de Población  
de las Naciones Unidas



## Resumen ejecutivo

- Las mujeres uruguayas son un grupo minoritario, numérica y conceptualmente, en todos los ámbitos políticos analizados; la brecha de género en la distribución del poder es la que se mantiene más amplia en el país.
- Se detecta una presencia femenina extremadamente baja en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo.
- En la historia de los gabinetes ministeriales, la participación de las mujeres ha representado un 4 % (11 ministras de un total de 284 cargos). El avance de la equidad de género en el Poder Ejecutivo, además de ser muy lento, no es lineal y ha sufrido un retroceso en el gabinete ministerial actual respecto al del anterior gobierno.
- En el Poder Legislativo, si bien en el 2009 se produce un incremento de 4 puntos porcentuales en la participación femenina en el Parlamento, el porcentaje continúa siendo bajo y por debajo del promedio de participación de las mujeres en los parlamentos de la región.
- En las listas de votación de las elecciones nacionales del 2009, la presencia de mujeres para las Cámaras no supera el 30 % en ninguno de los partidos con representación parlamentaria.
- La participación de las mujeres en el Poder Judicial es la más importante en términos numéricos. Estas representan el 63 % del total de altos cargos. Sin embargo, su presencia es históricamente muy baja en la Suprema Corte de Justicia, ámbito de más alta jerarquía.
- En los espacios departamentales y municipales se detectan avances y retrocesos simultáneamente: la inclusión por primera vez en la historia política del país de 3 mujeres intendentas y la baja participación de las mujeres en las Juntas Departamentales, la cual no alcanza el 18 %.
- El ámbito que parece ofrecer mayores posibilidades para las mujeres son las Alcaldías, dado que mientras que en la mayoría de los países de la región el porcentaje de alcaldesas es, en promedio, el 8 %, en esta primera oportunidad en Uruguay se alcanzó el 25 %. No obstante, se observa que la representación femenina en los Concejos Municipales fue de 19 %, ocupando las mujeres 66 de los 348 puestos de concejal/a.
- En otros ámbitos del Estado analizados (entes autónomos, empresas públicas, servicios descentralizados, y órganos con autonomía funcional), también se ha evidenciado la baja presencia de las mujeres en los espacios de más alta responsabilidad.
- En el análisis de los ámbitos políticos no estatales, la presencia de mujeres en los espacios de mayor poder del ámbito sindical y de las cámaras empresariales es también muy baja: en el PIT-CNT, las mujeres titulares representan el 7 % del Secretariado Ejecutivo y el 5 % de la Mesa Representativa; y en las 7 cámaras empresariales relevadas, la presencia de mujeres es nula en los cargos de presidencia o vicepresidencia.



## Introducción

La autonomía en la toma de decisiones es una dimensión de análisis central en el ejercicio de la ciudadanía, en tanto involucra la capacidad de las personas de ejercerla de manera libre e informada. Bajo esta premisa, este documento pretende ser un insumo para el diseño de políticas públicas que tiendan a la equidad de género en la participación de las mujeres en los distintos espacios políticos y de toma de decisiones. Para ello, se indaga en la presencia femenina —y en sus diferencias con la masculina— en estos ámbitos políticos en Uruguay.

En el primer capítulo se desarrolla el marco conceptual que guía el análisis de la información presentada en este trabajo. En el segundo se ahonda en la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el tercero se analiza el involucramiento de las mujeres en los espacios político-electivos a nivel territorial.

La sección siguiente visualiza la presencia de las mujeres en otras áreas del Estado por fuera de los poderes, en los entes y organismos autónomos. En el quinto capítulo se indagan las organizaciones gremiales y sindicales propias del mercado laboral remunerado. Finalmente, en el último capítulo, se presenta el avance en la institucionalidad de género en el Estado uruguayo, concentrándose fundamentalmente en el Inmujeres.

### Advertencia metodológica

Los datos presentados en este trabajo fueron elaborados por el Sistema de Información de Género del Inmujeres sobre la base de información recogida de diversas fuentes secundarias: Guía Oficial de Autoridades de la Oficina Nacional de Servicio Civil, hojas de votación de la Corte Electoral, lista de autoridades del Poder Judicial, información brindada por la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional, las Juntas Departamentales, la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes, información proveniente de las actas del Consejo Directivo Central y de las páginas web de la Universidad de la República (Udelar), información brindada por el PIT-CNT y el Instituto Cuesta Duarte, sindicatos de las empresas públicas e informes del Inmujeres.

En la mayoría de los casos, la variable sexo fue procesada a través del nombre de la persona. Asimismo, se realizaron procesamientos a partir de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2010 del Instituto Nacional de Estadística (INE).



## Calidad de la democracia, ciudadanía de las mujeres y representación

Actualmente, los sistemas democráticos son los que gozan de mayor legitimidad a escala mundial. Si bien estos presentan distintas modalidades, se considera que un sistema es democrático cuando los/as gobernantes/as son elegidos/as por medio del voto universal, libre y secreto de la ciudadanía. A su vez, la democracia moderna requiere del pluralismo, es decir, del reconocimiento y la legalidad de la existencia de diferentes visiones, ideas, grupos de interés al interior de una sociedad y la posibilidad de que distintos grupos organizados tengan iguales derechos de competir por dirigir el Estado (Bareiro, 2002).

La democracia es un concepto complejo y dinámico que ha ido adquiriendo diversas significaciones con el tiempo. Además de su dimensión política, actualmente la democracia se asocia al ejercicio pleno de los derechos fundamentales de toda la población.

En este sentido, se pueden distinguir dos dimensiones; una dimensión formal, de garantía de derechos por medio de las leyes e instituciones, y una dimensión real o sustantiva, que se vincula con los contenidos y el ejercicio efectivo de esos derechos. Es importante distinguir la democracia como noción teórica de sus múltiples manifestaciones en diferentes contextos y momentos históricos.

La calidad de la democracia se mide también en función del grado de inclusión de todos los miembros de una sociedad y del grado de participación de estos en la definición de la marcha de los asuntos que los involucran. La democracia entonces aparece como norma de lo deseable o como principio orientador a partir del cual analizamos y evaluamos a las sociedades y a sus instituciones.

Una noción muy vinculada a la de democracia es la de ciudadanía. El concepto de ciudadanía que surge con la democracia moderna y el liberalismo político ha sido fuertemente criticado, entre otros, por el feminismo. Dietz (2001) propone que en la noción liberal de ciudadanía, los seres humanos son considerados agentes autónomos y racionales, cuya existencia e intereses son ontológicamente previos a la sociedad. Así, el liberalismo concibe las necesidades y capacidades de los individuos como si fueran independientes de cualquier condición social o política inmediata.

Puede considerarse que actualmente la definición más aceptada de ciudadanía es la de Marshall (1950). Según Marshall, la ciudadanía es una condición conferida a aquellos/as que son miembros plenos de una comunidad. Aquellos/as que poseen dicha condición son iguales con respecto a los derechos y obligaciones que forman parte de la condición (Marshall, 1950; en Yuval Davis, 1996). Estos derechos y responsabilidades abarcan derechos civiles, políticos y sociales.

Por su parte, la literatura feminista ha enfatizado en que el sistema de género dominante ha condicionado el desarrollo de la ciudadanía política de las mujeres y ha mostrado las contradicciones entre los principios de la ciudadanía y la práctica de la desigualdad entre las mujeres y los varones. Se señalan los problemas políticos que surgen de una concepción de ciudadanía que ignora lo privado y que, por lo tanto, es restrictiva. Una de las principales tensiones refiere a la universalidad de la noción de ciudadanía, basada en los derechos individuales iguales para todos/as y el particularismo, que caracteriza a la diversidad de los/as ciudadanos/as concretos/as. Esta contradicción expresa la oposición entre lo público y lo privado: lo público es lo político, el área de los derechos y rasgos universales, y lo privado, en especial la familia, es el área de las diversidades y las particularidades.

Muy vinculada a esta contradicción entre los principios de la ciudadanía y la práctica de la desigualdad entre varones y mujeres se encuentra la noción de «representación descriptiva» de Mansbridge (1999). Esta autora defiende la representación descriptiva que implica que los y las representantes son, en cuanto a su idiosincrasia y a su propia vida, una muestra del grupo de personas a las que representan (Mansbridge, 1999). Este tipo de representación es para la autora una opción que preferirían los grupos menos favorecidos, como las mujeres. La palabra 'descriptiva' implica no solo características visibles, sino también experiencias compartidas de subordinación. La función principal de la democracia descriptiva es representar los intereses sustantivos de sus electores/as.

En este sentido, Mansbridge (1999) sostiene que la representación descriptiva mejora el debate tanto verticalmente, entre representantes y representados/as, como ho-

rizontalmente entre los/as mismos/as representantes. La representación descriptiva le otorga mayor legitimidad a la política. Aplicado al caso de las mujeres, supone pensar que la presencia de las mujeres representantes facilita la comunicación con las representadas, teniendo estas la certeza de que sus intereses están representados con sensibilidad y el conocimiento de que su identidad no las marca como incapaces de gobernar. Todo esto contribuye a que las mujeres se sientan más integradas en el gobierno, haciéndolo democráticamente más legítimo.

Como señala CNS Mujeres (2006), esta noción se diferencia de la de representación de ideas, en la que se basan la mayoría de las democracias liberales como la uruguayana, en las cuales el núcleo básico de la representación es la representación partidaria. La representación por ideas supone condiciones de objetividad y neutralidad en los/as representantes, para no permitir que sus intereses personales interfieran en su actuación política y tomen en cuenta los intereses de todos los grupos que conforman la sociedad. Sin embargo, esa supuesta neutralidad es cuestionable en sociedades históricamente organizadas sobre la base de relaciones de subordinación y dominación (CNS Mujeres, 2006).

Otro concepto vinculado a la participación de los grupos «minoritarios» es el de «masa crítica». Recordemos que la noción de masa crítica (Kanter, 1977; Dahlerup, 1988) refiere a la proporción mínima que un grupo minoritario debe representar en el grupo mayor para ser parte integral de él y tener alguna influencia sobre él, dejando de ser una excepción. El concepto de masa crítica se puede aplicar a mujeres o varones que trabajan en áreas no tradicionales para su sexo, en minorías raciales o religiosas, grupos minoritarios en parlamentos, entre otros. Se considera que el grupo minoritario debe superar la barrera del 30 % del grupo para ser considerado «normal» dentro de él.

Por otra parte, la tasa de participación de las mujeres en los órganos de representación se ha transformado en un indicador más de medición de la calidad de la democracia en nuestros países (Moreira y Johnson, 2003). En las democracias más consolidadas, la participación de las mujeres es mayor y en las menos consolidadas es menor; lo que da cuenta de un grado de relación entre consolidación democrática, calidad de la democracia y participación de las mujeres.

### **Igualar las posibilidades de mujeres y varones de acceder a los espacios de toma de decisiones, un compromiso ineludible**

La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos de poder han sido reconocidas como derechos fundamentales, tanto en el sistema interamericano de derechos humanos como en el sistema universal de protección de estos derechos. La relevancia de

igualar las opciones de varones y mujeres en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido establecida por la comunidad internacional, como lo demuestran la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de «Belém do Pará», 1994), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo («Conferencia de El Cairo», 1994), la IV Conferencia Internacional de la Mujer («Conferencia de Beijing», 1995) y otros documentos de consenso internacional, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Carta Democrática Interamericana (2001) (CIDH, 2011). A nivel regional se destacan el Consenso de Quito (2007) y el Consenso de Brasilia (2010).

La CEDAW (1979) define como «discriminación contra la mujer» a toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Específicamente sobre la participación política de la mujer, en su artículo 7, la CEDAW establece que los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, para garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los varones, los derechos a:

- a) votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

La CEDAW fue ratificada por Uruguay en 1981, y su protocolo facultativo, en el 2000. Como es sabido, Uruguay fue el primer país de América Latina que aprobó el voto femenino. Lo hizo en 1932, pero las mujeres votaron por primera vez en una elección nacional en 1938.

Otro de los hitos en lo que se refiere a acuerdos internacionales es el Consenso de Quito, firmado en el 2007 por 24 países de la región. El primero de sus dos objetivos hace referencia a la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles. En este se reconoce que la paridad es uno de los propulso-



res determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, constituyendo por lo tanto una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Por último, se destaca que los países firmantes acordaron adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, con el fin de alcanzar la paridad en el Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local (Consenso de Quito, 2007).

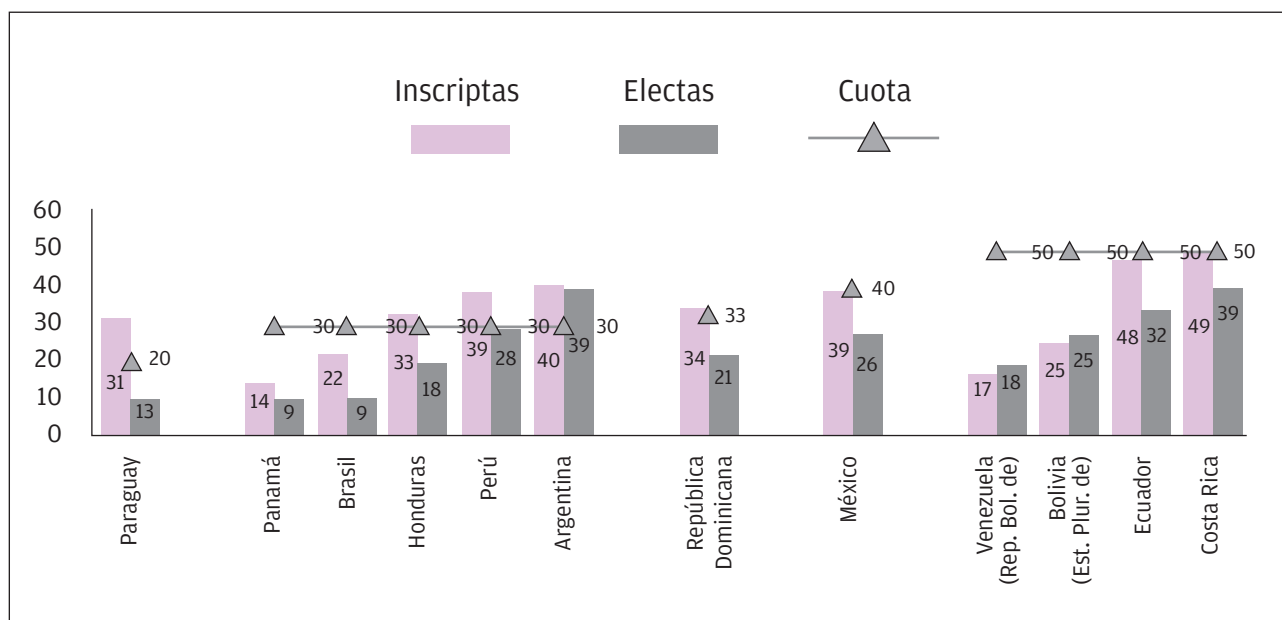
Sin embargo, y a pesar de contar con instrumentos internacionales como estos, aún existe una importante brecha en el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres, y en el grado de participación y representación política de estas en el país y la región. Hay acuerdo a nivel

internacional en que el acceso limitado de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisión es el resultado de la discriminación histórica que han sufrido, a partir de relaciones desiguales de poder entre varones y mujeres, basadas en la división sexual del trabajo.

### Ley de Cuotas en Uruguay

Las cuotas son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales de poder que existen en las sociedades inciden también en el sistema político y hacen que no todas las personas puedan competir en igualdad de condiciones, para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido/a (Johnson, 2009). Su finalidad, entonces, es contrarrestar estos sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política a grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos. Las cuotas de género establecen niveles mínimos o máximos de representación para ambos sexos, para garantizar una participación más equilibrada de mujeres y varones en los procesos de gobierno de las sociedades.

**Gráfico 1. Porcentaje de mujeres inscritas y electas en los parlamentos nacionales de América Latina (12 países), que poseen cumplimiento de cuota. Año 2010**



Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, basado en datos de la Unión Interparlamentaria.

Nota: Los datos de las candidatas son del estudio realizado por ONU-Mujeres, Estado de los sistemas de información estadística de los organismos electorales latinoamericanos, desde una mirada de género.

13 países han tipificado la cuota o la paridad para cargos de elección popular en América Latina y el Caribe. A la fecha, 12 países la han implementado y el Uruguay la implementará en el 2014. Colombia, que no aparece en el gráfico, cuenta con una cuota de 30 % para el acceso a cargos directivos de la Administración pública.

En la actualidad, 13 países latinoamericanos cuentan con legislación que establece cuotas para la inscripción de candidatas a los parlamentos nacionales. Sin embargo, en solo 6 países se tipifica el mandato de posición en las listas y en 10 países se explicita la sanción, pero no siempre quedan claras las atribuciones de los organismos electorales para aplicarla (CEPAL, 2011). En las leyes de cuotas de América Latina se adopta una legislación que define el porcentaje de mujeres que deben inscribirse como candidatas y con posibilidades de ser electas. Además, se obliga a los partidos a hacer modificaciones en sus estatutos para aplicar la normativa en las listas de candidatos a cuerpos colegiados y en sus directivas (CEPAL, 2010).

El efecto de estas reformas se aprecia en el aumento de la presencia de legisladoras en los parlamentos en más de 30 puntos porcentuales entre 1990 y el 2009 en la Argentina y de 20 puntos porcentuales en Costa Rica, a modo de ejemplo (CEPAL, 2011).

En Uruguay, la aprobación en el 2009 de la ley de Participación Política (18476) respondió a la necesidad —señalada a lo largo de más de veinte años, por mujeres políticas, organizaciones sociales de mujeres y organismos nacionales e internacionales— de implementar mecanismos para lograr una mayor igualdad entre varones y mujeres en el acceso a los cargos electivos del sistema político uruguayo. Esta ley establece la obligación de incluir a personas de ambos sexos en cada terna de candidatos/as (tres lugares sucesivos), tanto titulares como suplentes, en las listas electorales presentadas en los tres comicios —internas de los partidos políticos, nacionales y departamentales— que integran el ciclo electoral quinquenal uruguayo, y también en todos los procesos electorales propios de las distintas colectividades políticas en los cuales eligen sus autoridades partidarias (Johnson, 2009).

La ley establece una diferencia importante entre, por un lado, las elecciones internas (constitucionales o partidarias) y, por otro, las elecciones parlamentarias y departamentales. Para las primeras, la implementación de la cuota se fija como un criterio permanente a aplicarse a partir del 2009 y sin límite de tiempo; en cambio para las segundas (los cargos electivos de mayor poder), la cuota recién regirá para el ciclo electoral 2014/2015 y por única vez (Johnson, 2009).

Esta imposición a priori de finalización de la medida, como señala Johnson (2009), no responde al espíritu de la acción afirmativa incluida en los instrumentos internacionales, dado que esta debería finalizar al desaparecer la desigualdad que se quiere corregir. A pesar de esta limitación, se espera que al consolidarse una mayor presencia femenina en los espacios de decisión internos de los partidos, las mujeres logren incidir desde allí en la conformación de las listas electorales nacionales y departamentales.

El impacto positivo de la cuota como mecanismo para garantizar un mayor acceso de las mujeres a cargos electivos para el caso de las Convenciones Nacionales ha sido evidenciado por Johnson (2009), quien compara la composición de las convenciones luego de las elecciones internas del 2009 con las anteriores del 2004 y de 1999, mostrando un aumento significativo en el porcentaje de mujeres convencionales del Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado.

Sin embargo, su análisis también incluyó la implementación que hicieron los partidos políticos de la normativa, dando cuenta de que la mayoría solo incluyen a una sola mujer en cada terna y la ubican siempre en el tercer lugar, lo cual evidencia la continuada resistencia con el espíritu de la medida (Johnson, 2009). Para esta autora, resta por avanzar en un proceso de reflexión que lleve a que la ley se cumpla por convicción y no solo por obligación.

## Inconsistencias entre un nuevo paradigma y las antiguas adjudicaciones a roles de tipo tradicional: los poderes del Estado

### La reproducción de pautas que favorecen la desigualdad. La asignación de los Ministerios

La participación política de las mujeres en el Poder Ejecutivo en Uruguay ha sido históricamente baja. Recién en 1968 se designó a la primera mujer ministra del país, Alba Roballo, a cargo del Ministerio de Educación y Cultura, que fue también la primera ministra en Latinoamérica.<sup>1</sup> En toda la historia del país solo ha habido 11 ministras de un total de 284 cargos, lo que representa un 4 %.<sup>2</sup> Incluso en algunos ministerios como Economía y Finanzas; Ganadería, Agricultura y Pesca; Relaciones Exteriores; Transporte y Obras Públicas; y Deporte y Turismo, ninguna mujer ha ocupado el máximo cargo como titular. Esta situación está en consonancia con lo que sucede en el resto de la región, donde existe una tendencia a la concentración de la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo en el área sociocultural (CEPAL, 2011). Según CEPAL (2011), si bien la participación de las mujeres en los gabinetes ha mostrado cierto avance, este no es un proceso consolidado y su participación se concentra principalmente en los ministerios del área social y cultural (CEPAL, 2011).

**Cuadro 1. Representación femenina en ministerios, en porcentaje**

|                | 2005-2009 | 2010-2014 |
|----------------|-----------|-----------|
| <b>Varones</b> | 75        | 86        |
| <b>Mujeres</b> | 25        | 14        |

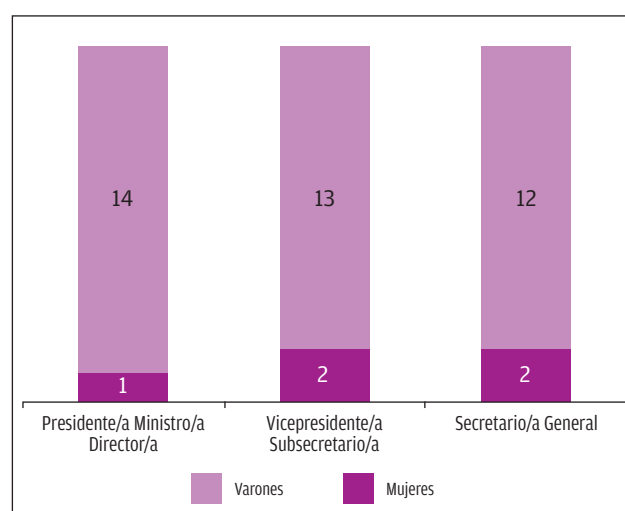
Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

En el gobierno de 2005-2009 se había establecido cierto avance en la representación femenina en los gabinetes ministeriales: se alcanzaron cuatro puestos.<sup>3</sup> No obstante, en el actual gobierno se registra un retroceso en la presencia de las mujeres en el gabinete ministerial en relación con el

período anterior. Solamente se designaron 2 mujeres ministras (Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Este retroceso posiciona a Uruguay, junto a México y El Salvador, dentro del grupo de países con bajos niveles de presencia de mujeres dentro del Poder Ejecutivo, no superando el 15 % (CEPAL, 2011).

Actualmente, de la totalidad de los ministerios, solamente uno cuenta con una ministra mujer.<sup>4</sup> Asimismo, si se consideran los tres cargos de más alta jerarquía dentro de los distintos ámbitos del Poder Ejecutivo —presidente/a o ministro/a, vicepresidente/a o subsecretario/a, y secretario/a general—, se observa que esta tendencia de la baja representatividad femenina se mantiene: solo 5 de los 42 cargos son ocupados por mujeres y no se identifican diferencias importantes por tipo de cargo.

**Gráfico 2. Cantidad de cargos en el Poder Ejecutivo por sexo. Año 2011**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

<sup>1</sup> Alba Roballo fue ministra de Educación y Cultura desde el 3 de marzo de 1968 hasta el 13 de junio de 1968.

<sup>2</sup> Información obtenida a partir de la consulta de las páginas webs de los ministerios.

<sup>3</sup> Marina Arismendi (Ministerio de Desarrollo Social), María Julia Muñoz (Ministerio de Salud Pública), Azucena Berrutti (Ministerio de Defensa) y Daisy Tourné (Ministerio del Interior).

<sup>4</sup> Graciela Muslera, Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La poca cantidad de cargos ocupados por mujeres podría pensarse como una incongruencia con los compromisos internacionales y nacionales respecto a concretar los principios de equidad de género en los espacios de toma de decisiones.

Otro aspecto a considerar en el análisis de la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo se refiere al tipo de ministerios en los que suelen asignarse mujeres como ministras. Se han clasificado tres áreas de actuación en la esfera política, de acuerdo a la tradicional división del trabajo entre varones y mujeres: la reproducción, la producción y la preservación del sistema (CNS Mujeres, 2006).

Considerando la clasificación, se identifica que existe una mayor proporción de mujeres en los ministerios relacionados con la reproducción: Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (CNS Mujeres, 2006).

También en este punto se puede señalar que se ha producido un retroceso respecto al período anterior, en el cual se habían designado a mujeres como ministras en ministerios «no tradicionales» para las mujeres, como Defensa e Interior.<sup>5</sup> En la actualidad, la única mujer ministra ocupa un ministerio asociado a la reproducción.

### Las mujeres y la defensa nacional

Del total de trabajadores y trabajadoras de las Fuerzas Armadas, el 25 % son mujeres.<sup>6</sup> El 30 % de estas mujeres se encuentra en el Comando General del Ejército y el 33 % en la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas, mientras que los varones se en-

cuentran en su mayoría en el Comando General de la Armada. Asimismo, al observar la participación de las mujeres por cargo se identifica que tienen una mayor representación en la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas, donde el 70 % son mujeres y en Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas donde alcanzan el 76 %.

**Cuadro 2. Distribución porcentual de trabajadores/as en las Fuerzas Armadas por Unidad Ejecutora, según sexo, 2011**

|  | Varones       | Mujeres       | Total         |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Dirección General de Servicios de las Fuerzas Armadas              | 1,80          | 5,30          | 2,70          |
| Dirección Nacional de Inteligencia de Estado                       | 0,40          | 1,70          | 0,70          |
| Comando General del Ejército                                       | 60,60         | 29,60         | 52,70         |
| Comando General de la Armada                                       | 19,80         | 16,70         | 19,00         |
| Comando General de la Fuerza Aérea del Estado                      | 10,10         | 7,50          | 9,50          |
| Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas               | 4,70          | 32,70         | 11,80         |
| Dirección General de Servicios de las Fuerzas Armadas              | 0,20          | 0,90          | 0,40          |
| Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica | 1,60          | 2,30          | 1,80          |
| Dirección Nacional de Meteorología                                 | 0,60          | 1,40          | 0,80          |
| Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas             | 0,20          | 2,00          | 0,70          |
| <b>Total</b>   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>5</sup> Azucena Berrutti fue ministra de Defensa Nacional del 2005 al 2008 y Daisy Tourné fue ministra del Interior entre el 2007 y el 2009.

<sup>6</sup> Se considera tanto los trabajadores/as con vínculos en calidad de funcionarios públicos como los/as que no tienen calidad de funcionario público.

### ¿Quiénes pueden representarnos en el exterior?

Las mujeres representan el 16 % de los máximos cargos de representación en exterior, por lo que es posible plantear que en este ámbito estatal también están subrepresentadas. Según CEPAL (1999), las mujeres se han ido incorporando lentamente en la representación diplomática, y la importancia de su presencia es el involucramiento en espacios de toma de decisiones a nivel regional e internacional.

**Cuadro 3. Cantidad y porcentaje de delegados/as en otros países, según cargo máximo en el país y sexo. Año 2011<sup>7</sup>**

|                            | Mujeres   | Varones   | Total de cargos |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------------|
| Embajador/a                | 7         | 39        | 46              |
| Cónsul general             | 0         | 3         | 3               |
| Cónsul honorario           | 7         | 30        | 37              |
| <b>Total</b>               | <b>14</b> | <b>72</b> | <b>87</b>       |
| <b>Total en porcentaje</b> | <b>16</b> | <b>84</b> |                 |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Guía Oficial de Autoridades, ONSC

### Lejos de una representación de género equilibrada: la situación del Poder Legislativo

La altísima participación electoral, la pronta extensión del sufragio masculino (1916) y femenino (1932), el alto involucramiento ciudadano con la política, la alternancia de los partidos en los gobiernos y el grado de institucionalización de la competencia entre ellos, harían esperar que Uruguay tuviera un excelente desempeño en la participación política de las mujeres, sin embargo, esto no sucede (Moreira y Johnson, 2003).

Si bien Uruguay fue pionero en la incorporación de las mujeres en los espacios político-electivos —en las elecciones de 1942 fueron electas las primeras senadoras y diputadas del Uruguay y de la región—,<sup>8</sup> ese inicio fue seguido por un estancamiento y retroceso respecto al desarrollo que siguió la región y el mundo.

En las primeras elecciones posdictadura (1984) ninguna mujer fue electa como titular. Las legislaturas siguientes mostraron un crecimiento continuo, aunque moderado,

en la tasa de representación femenina hasta las elecciones del 2004. Se señalaba con este aparente estancamiento en los niveles de representación femenina en el Parlamento, que podía haberse llegado al «techo de cristal» del sistema electoral uruguayo. Respecto a esta evolución, también se destacaba como tendencia la relación inversa entre los niveles de representación femenina y el estatus de los cargos, siendo esta mayor en la Cámara de Representantes que en el Senado (Johnson, 2009).

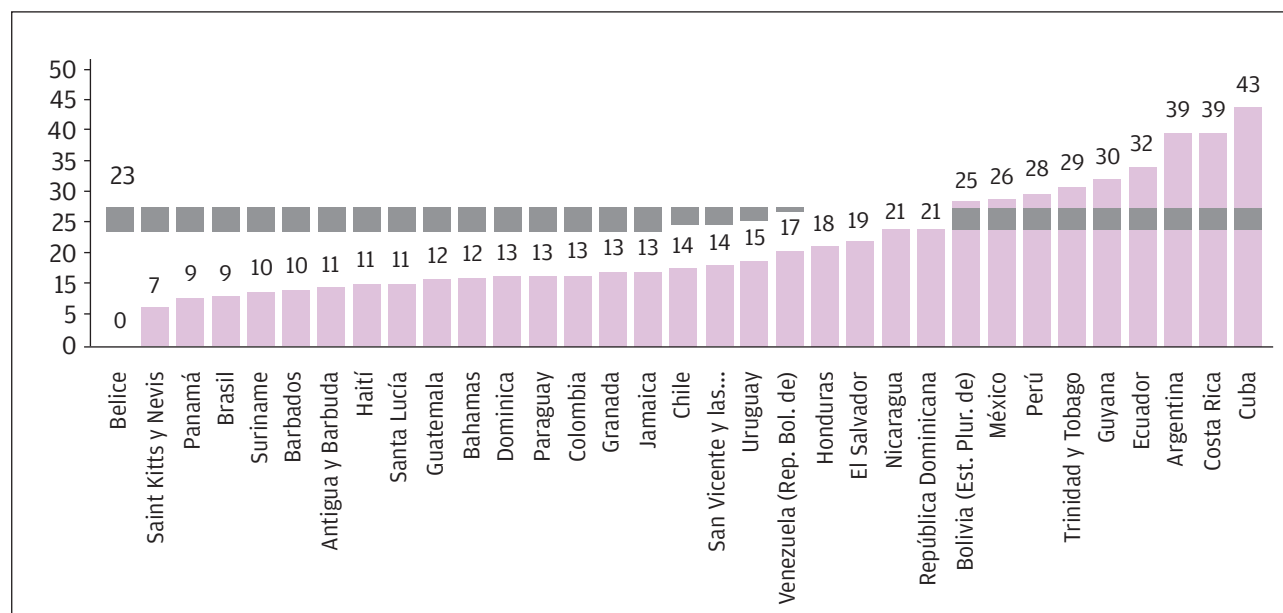
En el 2009 se produce un incremento de la participación femenina en el Parlamento (cuadro 4). Sin embargo, de acuerdo con Johnson y Pérez (2010), en dicho año el desempeño del país en lo que respecta a la participación política femenina empeoró en el ranking internacional debido a la lentitud de sus avances. Según los datos de la Unión Interparlamentaria Mundial (IPU), Uruguay pasa en el 2009 del lugar 76 al 79 en un total de 136 lugares en la clasificación internacional (IPU, 2011; Johnson y Pérez, 2010).<sup>9</sup> Además, el porcentaje de representación femenina en el Parlamento es más bajo que el promedio de la región (23 %) (gráfico 3).<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Se consideró para cada país el sexo correspondiente al cargo de más alto nivel jerárquico.

<sup>8</sup> Sofía Álvarez Vignoli e Isabel Pinto de Vidal fueron electas senadoras, y Julia Arévalo de Roche y Magdalena Antonelli Moreno como diputadas.

<sup>9</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2011).

<sup>10</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (consultada el 15 de noviembre de 2011).

**Gráfico 3. Porcentaje de mujeres electas en los legislativos nacionales de América Latina y el Caribe (33 países). Año 2010**

Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, basado en la información de la Unión Interparlamentario (IPU) al 13 diciembre del 2010. [A] IPU: Unión Interparlamentaria: Mujeres en el Parlamento.

Cabe destacar que en el 2009 se aplicó la cuota, como fue mencionado solamente en las convenciones nacionales de los partidos, reflejando un incremento significativo en la presencia femenina en estos espacios. Sin embargo, no fue posible aplicarlo para la conformación del Parlamento nacional, lo que resultó en un aumento de menos de 4 puntos porcentuales con respecto al período anterior. La participación de las mujeres en el Senado aumentó aproximadamente 3 puntos porcentuales, mientras que

en la Cámara de Representantes lo hace en 4 puntos. Más allá de este incremento, los porcentajes de participación se encuentran aún lejos de una representación de género equilibrada. Retomando el concepto de masa crítica mencionado anteriormente, se puede observar cómo la proporción de mujeres en el Parlamento uruguayo está muy por debajo del mínimo necesario para poder influir en el grupo mayoritario y dejar de ser una excepción minoritaria (Kanter, 1977, Dahlerup, 1988).

**Cuadro 4. Representación femenina en el Parlamento nacional, en porcentaje**

|                 | 1984 | 1989 | 1994 | 2000 | 2005 | 2010 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| Representantes* | 0    | 6,1  | 7,1  | 12,1 | 11,1 | 15,1 |
| Senado**        | 0    | 0    | 6,5  | 9,7  | 9,7  | 12,9 |
| Parlamento***   | 0    | 4,6  | 6,9  | 11,5 | 10,8 | 14,6 |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Corte Electoral.

Nota: \*Total de representantes: 99 \*\*Total de senadoras/es: 31 \*\*\*Total parlamentarias/os: 130)

En relación con las comisiones parlamentarias que tengan entre sus objetivos la legislación relativa a la mujer, actualmente en el Parlamento solo existe la Comisión Espe-

cial de Género y Equidad, de Diputados.<sup>11</sup> Esta fue creada el 8 de marzo del 2000 a solicitud de la bancada femenina de Diputados, y fue el primer acto colectivo de las mujeres

<sup>11</sup> Esta es la única comisión específica que tiene dentro de sus objetivos la legislación relativa a la mujer. No obstante, pueden existir otras comisiones (no específicas) que pueden legislar en temas relativos a la mujer.



parlamentarias en su conjunto. Los cometidos de dicha comisión son estudiar e informar sobre los proyectos de ley presentados que tuvieran relación con temas o problemáticas de género.<sup>12</sup>

En cuanto a la presidencia de ambas cámaras, en toda la historia del Parlamento uruguayo solamente han ocupado este puesto tres mujeres, todas luego del 2005: Nora Castro (Presidencia de la Cámara de Representantes en el 2005), Ivonne Passada (Presidencia de la Cámara de Representantes en el 2010) y Lucía Topolanski (Presidencia de la Cámara de Senadores 2010-2014, subrogando al vicepresidente Danilo Astori).

### El liderazgo masculino en las candidaturas electorales nacionales del 2009

Según la literatura especializada, los sistemas electorales no son neutros en términos de género, en tanto las mujeres no se distribuyen de manera homogénea en la oferta electoral, sino que, al contrario, en general, ocupan los peores lugares en las listas de candidatos/as.

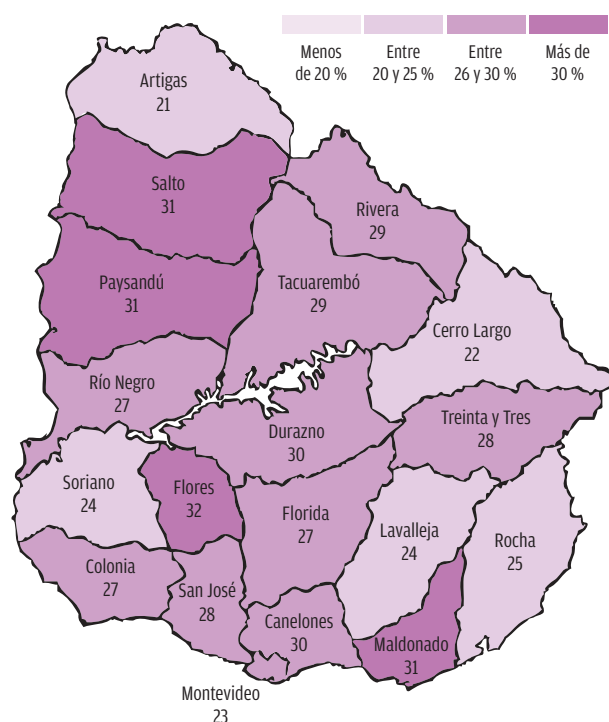
Tal como describe Johnson (2009), la forma de votación vigente en el sistema electoral uruguayo es de listas cerradas y bloqueadas. Es decir, el electorado solo puede votar a una lista de nombres previamente confeccionada por los distintos sectores partidarios que compiten en las elecciones; no puede votar solo a algunas personas de la lista, ni alterar con su voto el lugar que los distintos candidatos/as ocupan. Resulta evidente, por lo tanto, que las posibilidades que tenga un/a candidato/a de ser electo/a depende del lugar que ocupa en la lista. Un primer indicador relevante, entonces, para medir el grado de equidad de género en el ejercicio efectivo del derecho político a ser elegido/a, es la distribución de hombres y mujeres candidatos/as en las listas electorales.

Moreira y Johnson (2003), señalan que los procedimientos de confección de las listas y sus reglas de juego formales e informales se consideran excluyentes para cualquier minoría que no acceda a recursos suficientes, siendo en particular excluyentes para las mujeres, fundamentalmente por la mayor asignación social a estas de las responsabilidades familiares y por los códigos masculinos dominantes en el mundo de la política. Así, el liderazgo sigue siendo fuertemente codificado con signos de masculinidad y el funcionamiento diario de la política está estructurado según normas y valores masculinos y organizado en base al supuesto que los actores son hombres sin responsabilidades domésticas.

Un estudio realizado por Johnson (2009), sobre la base de las hojas de votación de las listas ganadoras de las elecciones del 2004, indica que los/as candidatos varones y mujeres no se distribuyen en forma equilibrada en la oferta electoral, lo que afecta sustancialmente las posibilidades de las mujeres de resultar electas. Así, observa que la cantidad de mujeres siempre es mayor en el total de lugares titulares que en los tres primeros lugares (aquellos con probabilidad de ser electos).

El siguiente gráfico muestra el porcentaje de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes por departamento para las elecciones nacionales del 2009. El rango varía entre 21 % (Artigas) y 32 % (Flores). El porcentaje promedio de mujeres candidatas a esta Cámara es 26 %. En el caso del Senado, el porcentaje promedio de mujeres candidatas es 25 %.

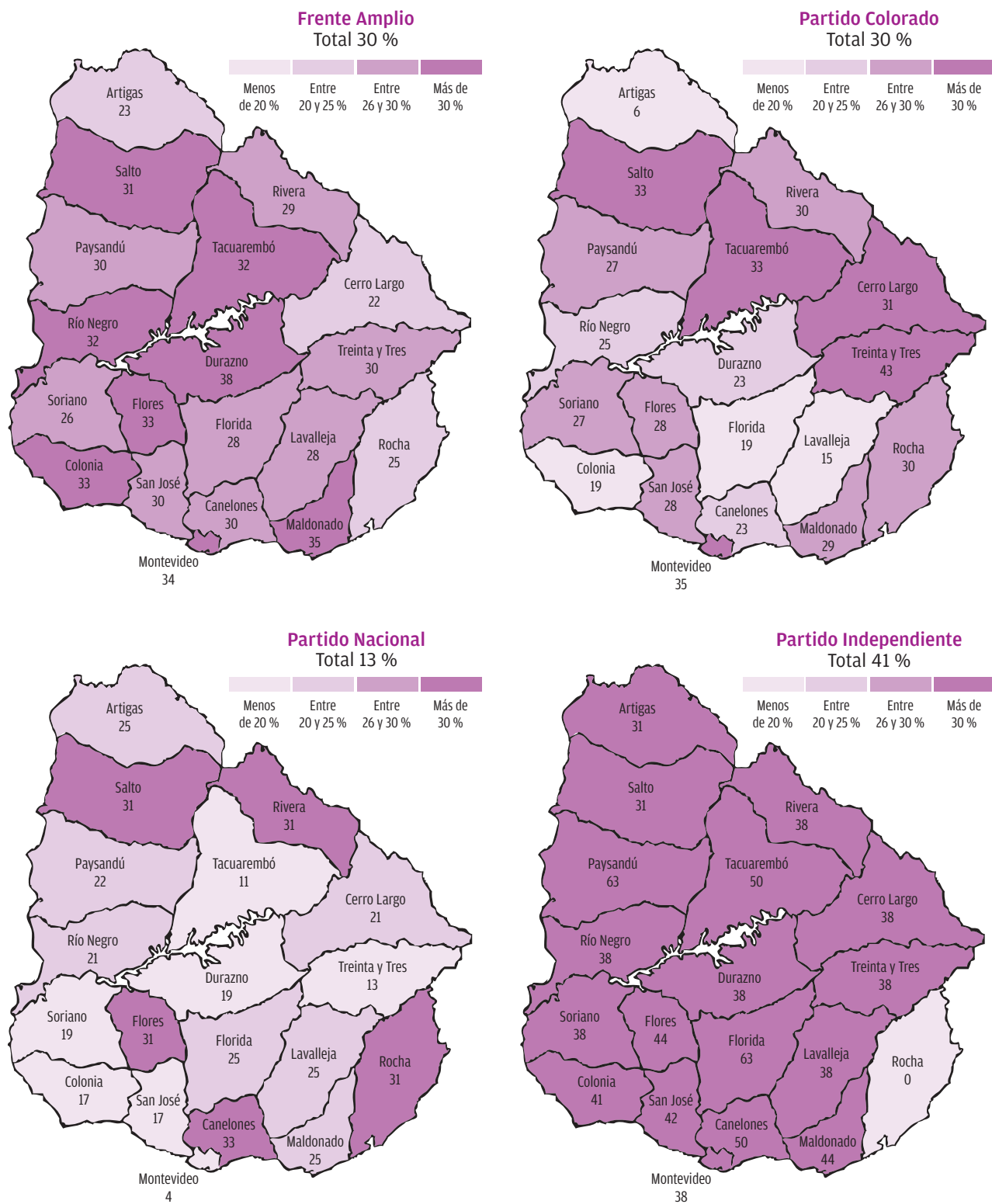
**Gráfico 4. Mapa de porcentaje de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes en relación con el total de candidatos por departamento. Elecciones 2009**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en las hojas de votación de la Corte Electoral.

<sup>12</sup> Esta información fue brindada por la Bancada Bicameral Femenina.

**Gráfico 5. Mapas de porcentajes de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes respecto al total de candidatos por departamento y partido político. Elecciones 2009**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en las hojas de votación de la Corte Electoral.



Al analizar estos datos en cada partido político, se observa que es el Partido Independiente el que presenta el porcentaje mayor de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes

(41 %), mientras que el Partido Nacional es el que presenta el porcentaje menor de mujeres candidatas a esta Cámara (13 %). Se observa la misma tendencia en el caso del Senado.

**Cuadro 5. Porcentaje de mujeres candidatas al Senado y Cámara de Representantes respecto al total de candidatos por partido político. Elecciones 2009**

|                          | Frente Amplio | Partido Colorado | Partido Nacional | Partido Independiente |
|--------------------------|---------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Senado                   | 24            | 29               | 13               | 42                    |
| Cámara de Representantes | 30            | 30               | 13               | 41                    |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en las hojas de votación de la Corte Electoral.

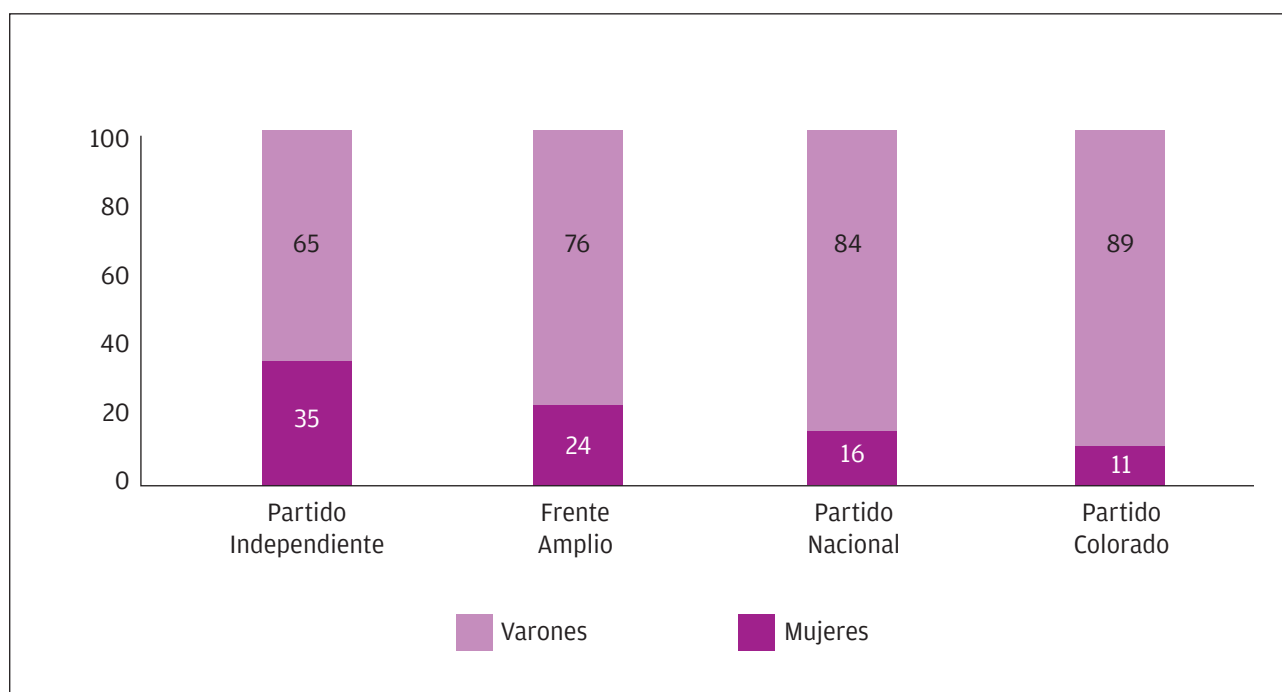
Ahora bien, al analizar la inclusión de las mujeres en los tres primeros lugares de las listas, se observa que, para el caso de la Cámara de Representantes, la proporción no supera el 35 %, porcentaje alcanzado por el Partido Independiente.

Al comparar la proporción de mujeres en los tres primeros lugares con la proporción de mujeres en el total de can-

didatos en la lista, se nota que esta proporción disminuye, como fuera observado por Johnson en el 2004, salvo en el caso del Partido Nacional.

Se destaca que en el caso del Partido Colorado el porcentaje desciende del 30 al 11 %, en el Frente Amplio desciende del 30 al 24 % y en el Partido Independiente del 41 al 35 %.

**Gráfico 6. Distribución porcentual en los tres primeros puestos de las listas electorales de la Cámara de Representantes por partido político según sexo. Elecciones 2009**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en las hojas de votación de la Corte Electoral.

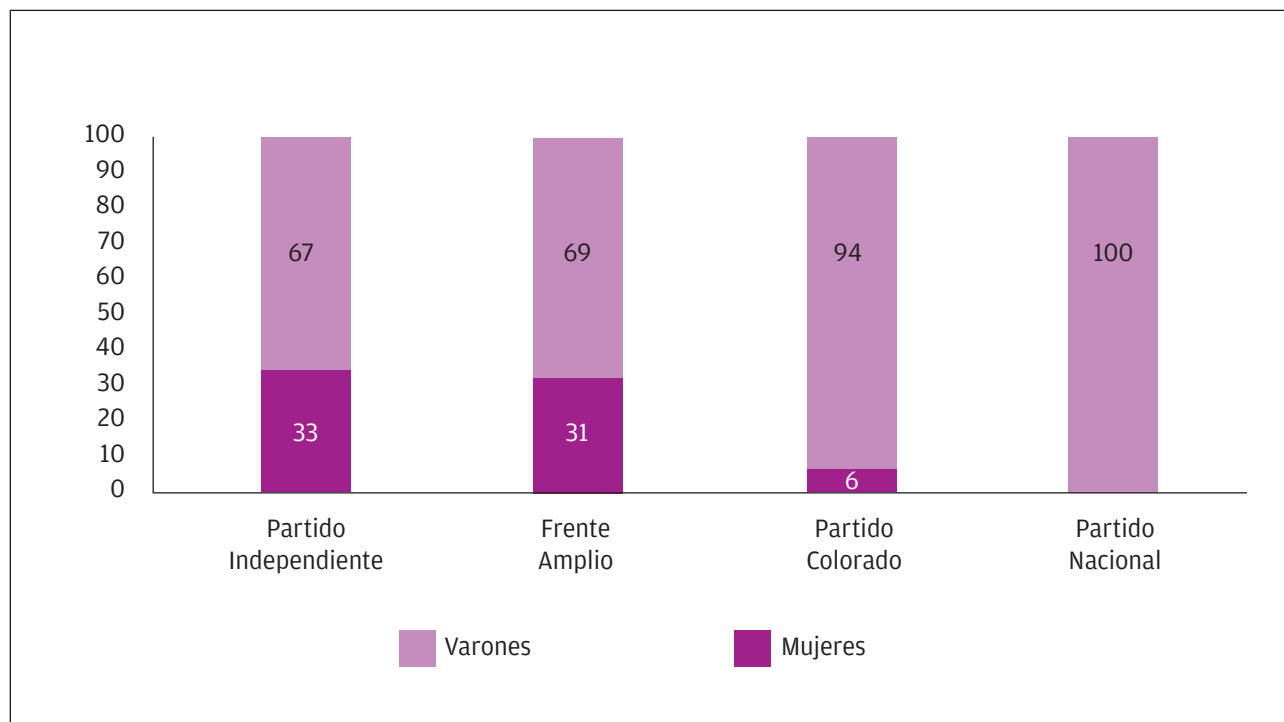
En el caso de la proporción de mujeres candidatas al Senado ubicadas en los tres primeros lugares de la lista, llama la atención que en el Partido Nacional la presencia

femenina en estos lugares es nula y en el Partido Colorado es del 6 %. Respecto a la comparación con la proporción de mujeres candidatas al Senado en el total de candidatos/

as de la lista, se observan situaciones diversas; en el caso del Frente Amplio la proporción aumenta del 24 al 31 %. Sin embargo, en el caso del Partido Colorado la propor-

ción de mujeres en los tres primeros lugares respecto a la proporción de mujeres en el total de candidatos/as disminuye del 29 al 6 % y en el Partido Nacional del 13 al 0 %.

**Gráfico 7. Distribución porcentual en los tres primeros puestos de las listas electorales de la Cámara de Senadores por partido político según sexo. Elecciones 2009**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en las hojas de votación de la Corte Electoral.

En suma, las mujeres mantienen en términos generales una presencia en las listas de votación para ambas cámaras que no supera al 30 % en los partidos mayoritarios. La proporción de mujeres candidatas a diputadas en los tres primeros lugares para las listas disminuye en todos los

partidos, salvo en el Partido Nacional, en el que aumenta del 13 al 16 %, siendo muy baja de todas formas. La presencia de candidatas al Senado en los tres primeros lugares de las listas va del 0 (Partido Nacional) al 33 % (Partido Independiente).

### Alta representación pero escaso poder de decisión. La subrepresentación femenina en el Poder Judicial

El Poder Judicial es, de los tres poderes, el que presenta mejores indicadores respecto a la participación de las mujeres. No obstante, se observa una situación paradójica (cuadro 6): si bien las mujeres representan el 63 % de total de altos cargos del Poder Judicial,<sup>13</sup> en los espacios de más alta jerarquía están subrepresentadas, tal como sucede en la Suprema Corte de Justicia (SCJ), donde su representatividad es nula en la actualidad y sumamente baja a lo largo de la historia. Si se considera que las mujeres representan el 44 % de los Tribunales de Apelaciones, que son el escalón inmediatamente inferior a la SCJ, se debería pensar que existe una buena base de mujeres capaces de ocupar el máximo órgano judicial (CEPAL, 2000).

Respecto a la participación de las mujeres en la SCJ, existen antecedentes en la región de implementación de mecanismos que aseguren la presencia de mujeres. Así, Argentina aprobó un decreto presidencial (222/03) que recoge la propuesta de reforma presentada por organizaciones de la sociedad civil, bajo el nombre «Una Corte para la democracia». En este documento, y en el decreto presidencial que lo retoma, se explicita la necesidad de respetar la diversidad de género en la conformación del máximo tribunal de justicia. De hecho, desde el 2004 dos mujeres integran la Corte

Suprema de Justicia de la Nación, una de ellas en calidad de vicepresidenta (PNUD, 2008).

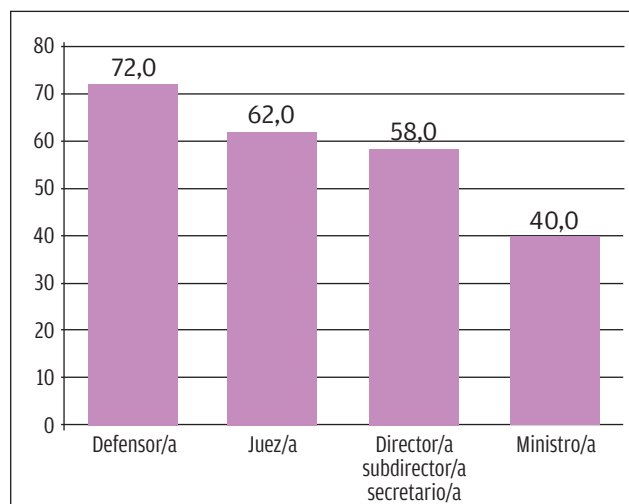
**Cuadro 6. Porcentaje de mujeres en los distintos espacios del Poder Judicial sobre el total de cargos. Año 2011**

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| Suprema Corte de Justicia | 0         |
| Tribunales de Apelaciones | 44        |
| Defensoría                | 71        |
| Juzgados                  | 62        |
| <b>Total</b>              | <b>63</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la lista de autoridades del Poder Judicial.

Al desagregar por sexo los tipos de cargo en el Poder Judicial también se identifica la tendencia a la subrepresentación de las mujeres en los cargos de más alta toma de decisiones. Las ministras de Poder Judicial alcanzan el 40 %, mientras que son el 72 % de los defensores y defensoras y el 62 % de los jueces y las juezas. Esto significa que a mayor nivel jerárquico del cargo, menor es la presencia de mujeres, lo cual estaría dando cuenta de la presencia de obstáculos al ascenso de las mujeres en el sistema judicial y, por ende, a su acceso a los cargos de mayor poder.

<sup>13</sup> Se consideran altos cargos dentro del Poder Judicial a los ministros de la Suprema Corte, a los/as ministros/as de los Tribunales de Apelaciones, los jueces y las juezas, y los defensores y defensoras.

**Gráfico 8. Porcentaje de mujeres en cada tipo de cargo del Poder Judicial. Año 2011**

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la lista de autoridades del Poder Judicial.

Al mismo tiempo, cuando se analiza la proporción de mujeres según el tipo de juzgado, se identifica la existencia de cierta segmentación de género por materia. Los juzgados especializados en asuntos civiles, familiares y de trabajo presentan una alta proporción de mujeres; en cambio en los juzgados penales esta proporción solamente alcanza el 30 %. La segmentación de género también se ve expresada en el porcentaje de mujeres en los Tribunales de Apelaciones por materia, donde hay una notoria menor presencia de mujeres en los Penales que en el resto de los tribunales, y replica lo que sucede en muchos otros países (Unesco, 2006).

La hipótesis que surge casi espontáneamente para explicar esta forma de segregación ocupacional es que el derecho civil, y en particular el de familia, resulta más próximo a la vida cotidiana de las mujeres que a la mayoría de las ramas del derecho, muy en particular la penal, lo que llevaría a una minoría de abogadas a volcarse a esta especialidad. Además, la materia más privilegiada tanto dentro de la academia como del Poder Judicial es principalmente la penal, dado que jurídicamente desde la academia se la considera más compleja y, por tanto, es de las materias que genera más estatus al juez o jueza.

Más allá de las especulaciones sobre las causas, valen destacar algunas consideraciones sobre las implicancias que esta desproporción de sexos tiene en la práctica del derecho.

En tanto el sistema legal es uno de los sectores más relevantes para el empoderamiento de las mujeres, puesto que es el espacio en el que les es posible asegurarse la protección de sus derechos formales, el derecho penal representa

la rama más determinante en este sentido; «si la práctica del derecho en general está atravesada por la ideología patriarcal, el litigio penal es particularmente adverso para las mujeres, sean litigantes, acompañantes o víctimas» (Araujo y otros, 2011).

En la medida en que la mayor parte de los casos de violencia doméstica son regulados por el derecho penal en detrimento de otros enfoques —determinando una mayor vulnerabilidad de las mujeres, dado que este hace foco en la penalización del autor y suele desentenderse de las víctimas— la escasez de juezas penales agrava la desprotección de las mismas.

**Cuadro 7. Mujeres en juzgados de primera instancia, por tipo de juzgado. Año 2011**

| Tipo de juzgado     | Cantidad de mujeres | Porcentaje |
|---------------------|---------------------|------------|
| Juzgado Civil       | 16                  | 80         |
| Juzgado de Familia  | 22                  | 79         |
| Juzgados de Trabajo | 15                  | 75         |
| Juzgado Penal       | 7                   | 30         |
| <b>Total</b>        | <b>60</b>           | <b>66</b>  |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la lista de autoridades del Poder Judicial.

**Cuadro 8. Mujeres en Tribunales de Apelaciones, por materia. Año 2011**

| Tipo de Tribunal de Apelaciones | Cantidad de mujeres | Porcentaje |
|---------------------------------|---------------------|------------|
| Tribunal de Apelaciones Civil   | 11                  | 52         |
| Tribunal de Apelaciones Familia | 3                   | 50         |
| Tribunal de Apelaciones Penal   | 2                   | 22         |
| Tribunal de Apelaciones Trabajo | 4                   | 44         |
| <b>Total</b>                    | <b>20</b>           | <b>44</b>  |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la lista de autoridades del Poder Judicial.

En síntesis, es posible plantear que si bien se identifica una alta presencia de mujeres en los cargos jerárquicos del Poder Judicial, también se observa que su participación en los máximos tribunales de justicia (scj) es históricamente muy baja. Se observa la existencia de cierta segmentación de género por materia: lo penal aparece como un «asunto de varones».

## El poder desde una mirada territorial

Las desigualdades entre varones y mujeres aún persisten a nivel territorial, y también se pueden visualizar al mirar particularmente los espacios de toma de decisiones y de alta jerarquía política. Por tanto, en este apartado se explora la participación política de las mujeres desde una perspectiva local, con el objetivo de generar insumos para la discusión y elaboración de políticas públicas desde un enfoque territorial y de género.

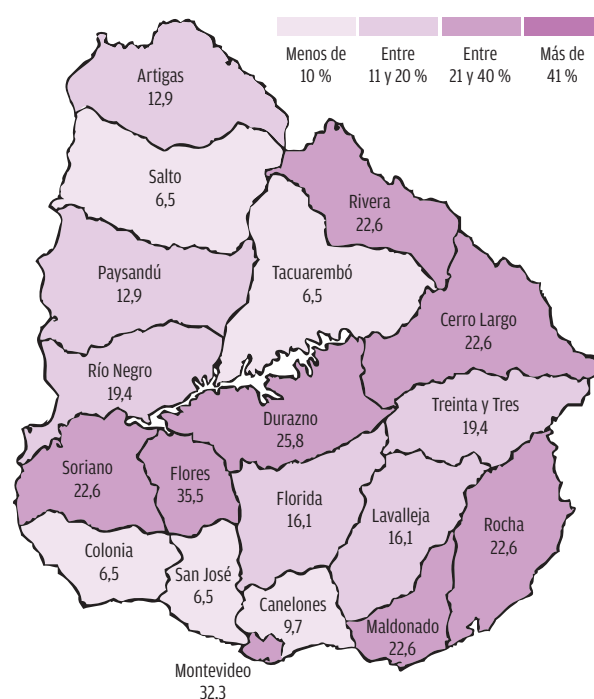
### Al más alto nivel: Intendencia y Junta Departamental

Existen importantes avances en el actual período de los gobiernos departamentales (2010-2014) con la inclusión por primera vez en la historia política del país de tres mujeres intendantas: Ana Olivera en Montevideo, Patricia Ayala en Artigas y Adriana Peña en Lavalleja.

A pesar de lo anterior, estos avances pueden ser considerados insuficientes si se observa que la representación femenina en las Juntas Departamentales no alcanza el 18 % y que es 22 % el promedio de la participación de las mujeres en los poderes legislativos locales en la región (CEPAL, 2011).

Al interior del Uruguay los porcentajes más bajos de representación de las mujeres se encuentran en Colonia, Salto, San José, Tacuarembó y Canelones, con menos de un 10 %. En cambio, los niveles más altos de representación se encuentran en los departamentos de Flores y Montevideo, con 11 y 10 edilas, respectivamente (36 y 32 %).

**Gráfico 9. Mapa de representación femenina en Junta Departamental, período 2010-2015**



**Cuadro 9. Evolución de porcentaje de mujeres en la Junta Departamental según departamento**

|                   | 1984       | 1989        | 1994        | 2000        | 2005        | 2010        |
|-------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Canelones         | 0,0        | 0,0         | 6,5         | 19,4        | 12,9        | 9,7         |
| Florida           | 0,0        | 6,5         | 12,9        | 16,1        | 12,9        | 16,1        |
| Maldonado         | 0,0        | 6,5         | 12,9        | 16,1        | 16,1        | 22,6        |
| San José          | 0,0        | 6,5         | 9,7         | 16,1        | 16,1        | 6,5         |
| Cerro Largo       | 3,2        | 12,9        | 16,1        | 25,8        | 22,6        | 22,6        |
| Rocha             | 3,2        | 3,2         | 6,5         | 6,5         | 29,0        | 22,6        |
| Salto             | 3,2        | 3,2         | 3,2         | 3,2         | 3,2         | 6,5         |
| Tacuarembó        | 3,2        | 16,1        | 6,5         | 3,2         | 19,4        | 6,5         |
| Artigas           | 6,5        | 9,7         | 19,4        | 19,4        | 16,1        | 12,9        |
| Colonia           | 6,5        | 6,5         | 3,2         | 6,5         | 3,2         | 6,5         |
| Flores            | 6,5        | 9,7         | 16,1        | 25,8        | 25,8        | 35,0        |
| Lavalleja         | 6,5        | 22,6        | 25,8        | 12,9        | 9,7         | 16,1        |
| Rivera            | 6,5        | 9,7         | 12,9        | 12,9        | 9,7         | 22,6        |
| Soriano           | 6,5        | 0,0         | 6,5         | 6,5         | 9,7         | 22,6        |
| Treinta y Tres    | 6,5        | 16,1        | 25,8        | 22,6        | 29,0        | 19,4        |
| Montevideo        | 9,7        | 22,6        | 22,6        | 29,0        | 22,6        | 32,3        |
| Paysandú          | 9,7        | 19,4        | 16,1        | 12,9        | 19,4        | 12,9        |
| Río Negro         | 9,7        | 16,1        | 29,0        | 22,6        | 19,4        | 19,4        |
| Durazno           | 12,9       | 12,9        | 12,9        | 12,9        | 29,0        | 25,8        |
| <b>Total país</b> | <b>5,3</b> | <b>10,5</b> | <b>13,9</b> | <b>15,3</b> | <b>17,1</b> | <b>17,8</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES.

Un dato importante a destacar es la presencia de mujeres en la presidencia y vicepresidencia de las Juntas Departamentales: de las 12 Juntas que se obtuvieron datos se relevó que, en el período 2010-2011, 5 mujeres fueron presidentas (Montevideo, Canelones, Maldonado, Flores y Rivera) y 2 vicepresidentas (Lavalleja y Rivera); mientras que en lo que va del período 2011-2012, 1 mujer es presidenta (Canelones) y 5 son vicepresidentas (Montevideo, Colonia, Flores, Rivera y Rocha).

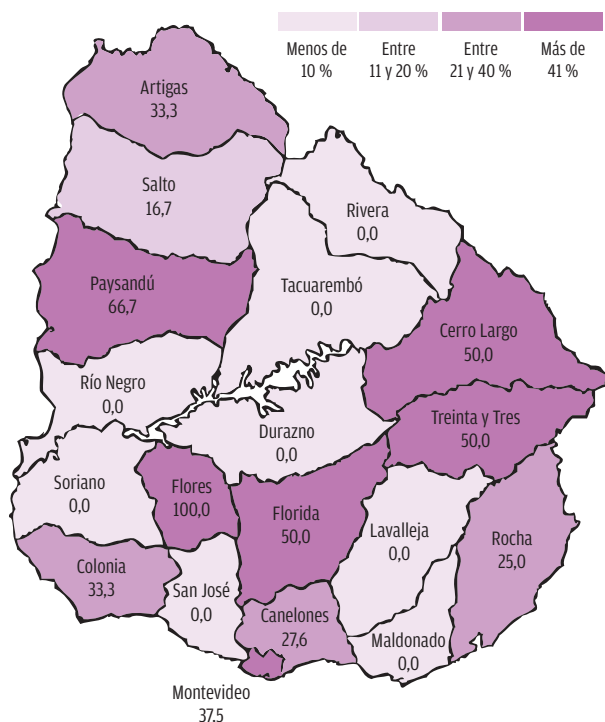
### El tercer nivel de gobierno, nuevas oportunidades

A partir de las elecciones llevadas a cabo en el 2010, el país cuenta con el tercer nivel de gobierno, instancia de representación y gobierno más próxima y visible a la ciudadanía y más vinculada a los asuntos de la vida cotidiana local. La ley 18567 de Descentralización Política y Participación Ciudadana votada por el Parlamento habilitó la creación de 120 Alcaldías en todo el país.<sup>14</sup>

Existen en América Latina una heterogeneidad de situaciones en el universo de los gobiernos locales, con diferencias no solo entre países, sino al interior de ellos, sus regiones y sus propios territorios locales (Massolo, 2005). La nueva experiencia del Uruguay se destaca a nivel regional. Mientras que en la mayoría de los países el porcentaje de alcaldesas es, en promedio, el 8 % (CEPAL, 2011), en esta primera oportunidad en Uruguay se alcanzó el 25 %. Flores posee un único municipio —Villa Ismael Cortinas— y este es liderado por una mujer, y en Paysandú dos de los tres municipios tienen alcaldesas. En los departamentos de Cerro Largo, Florida y Treinta y Tres existe una representación equitativa entre varones y mujeres con un municipio para cada uno. En los restantes departamentos el número va disminuyendo. Pero más allá de este escenario, aún quedan ocho departamentos en los que las alcaldías son ocupadas únicamente por varones.

<sup>14</sup> Se instalaron en esta primera oportunidad 89 alcaldías en todo el país.

**Gráfico 10. Mapa de número de alcaldesas y porcentaje de representación femenina en Alcaldías**

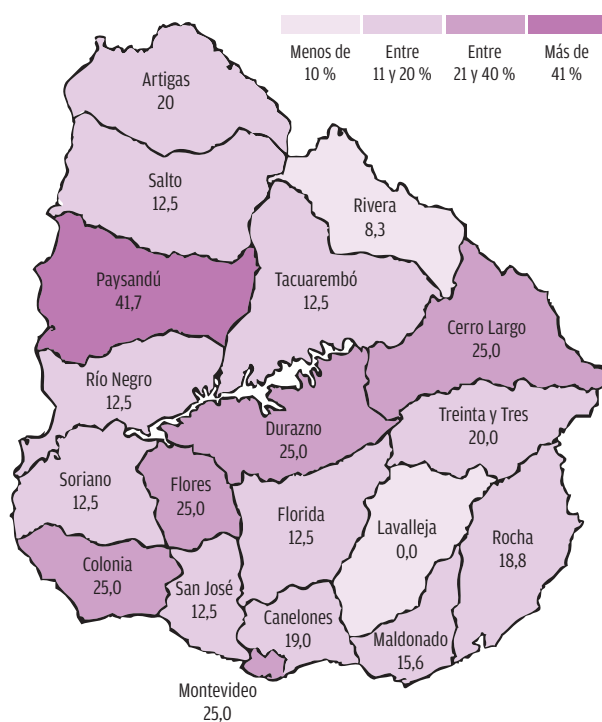


Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Corte Electoral-Congreso de Intendentes y Juntas Departamentales.

A nivel municipal existe una segunda figura electiva: el concejal o concejala. Estos cargos tienen la particularidad de ser honorarios y votarse año a año. En esta primera elección la representación femenina fue 19 %; las mujeres ocuparon 66 de los 348 puestos disputados. Diversos estudios de género han encontrado que los espacios locales y la política comunitaria facilitan la participación pública de las mujeres, debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo (Massolo, 2005). Así, podría pensarse que este nivel de gobierno se prestaría para una mayor presencia femenina que la constatada en ámbitos nacionales. Sin embargo, la representación en cargos de poder sigue siendo mayoritariamente masculina, lo que evidencia nuevamente las desigualdades existentes entre varones y mujeres en estos espacios.

Al observar el mapa del gráfico 11 se identifica que solamente el departamento de Paysandú presenta un nivel significativo de representación femenina en los concejos municipales: de los 12 cargos que tiene el departamento, 5 son ocupados por mujeres. El caso opuesto se encuentra en el departamento de Lavalleja, en donde no hay ninguna mujer ocupando dicho puesto político-electivo.

**Gráfico 11. Mapa de porcentaje de representación femenina en concejos municipales. Período 2010-2011**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información de la Corte Electoral-Congreso de Intendentes y Juntas Departamentales.

Finalmente, es posible plantear que a nivel territorial se identifican diversas situaciones, que representan tanto avances como estancamientos respecto a la presencia de las mujeres en los espacios político-electivos. Por tanto, es necesario generar mecanismos que permitan una participación equitativa entre varones y mujeres en las esferas de poder político público y de toma de decisiones a nivel local, consolidando los avances y favoreciendo una mayor presencia de mujeres.





## La segregación vertical y la división sexual del trabajo dentro del Estado

### La participación de las mujeres en entes autónomos, empresas públicas y servicios descentralizados

En este capítulo se evidencian las diferencias existentes en la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones dentro del Estado por fuera de los tres poderes. Para ello, se analizan los servicios descentralizados, los entes autónomos, los órganos con autonomía funcional y las empresas públicas. En el análisis de estos espacios se identifica que la presencia de mujeres sigue siendo minoritaria, en consonancia con lo observado anteriormente en el resto de las órbitas estatales.

Para el total de los **servicios descentralizados** considerados —Administración Nacional de Correos, Agencia Nacional de Vivienda, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Puertos, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay— solamente 4 de 15 puestos de alta jerarquía son ocupados por mujeres, lo que implica que existen servicios que no cuentan con participación femenina en sus ámbitos más altos de toma de decisiones (cuadro 10), como la Administración Servicios de Salud Estado y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

**Cuadro 10. Distribución de los altos cargos de los servicios descentralizados por sexo. Año 2011<sup>15</sup>**

|   | Mujeres  | Varones   | Total     |
|---|----------|-----------|-----------|
| Administración Nacional de Correos                  | 2        | 2         | 4         |
| Agencia Nacional de Vivienda                        | 1        | 2         | 3         |
| Administración Nacional de Puertos                  | 0        | 3         | 3         |
| Administración de los Servicios de Salud del Estado | 1        | 1         | 2         |
| Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay        | 0        | 3         | 3         |
| <b>Total</b>  | <b>4</b> | <b>11</b> | <b>15</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

Al igual que en los servicios descentralizados, en los **entes autónomos** la proporción femenina en altos cargos es sustancialmente más baja que la masculina: de 69 cargos solamente 16 son ocupados por mujeres (cuadro 11). Así, la Administración de Ferrocarriles del Estado y el Banco de la República Oriental del Uruguay, entes que podrían ser catalogados dentro del área de producción, no presentan ningún cargo ocupado por mujeres. Sin embargo, en la Administra-

ción Nacional de Educación Pública y en la Universidad de la República, servicios que pueden ser clasificados dentro de la órbita de la reproducción, la presencia de mujeres es la más alta y alcanza aproximadamente la mitad de los puestos. Por tanto, tal como se observó anteriormente, en el Estado parece estar extrapolándose de cierta manera la división sexual del trabajo, relegando nuevamente a las mujeres a las áreas de actuación vinculadas con la reproducción.

<sup>15</sup>. Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaria general.

**Cuadro 11. Distribución de los altos cargos de los entes autónomos por sexo. Año 2011<sup>16</sup>**

|  | Mujeres   | Varones   | Total     |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Administración de Ferrocarriles del Estado                 | 0         | 5         | 5         |
| Banco Central del Uruguay                                  | 1         | 3         | 4         |
| Banco Hipotecario del Uruguay                              | 1         | 2         | 3         |
| Banco de Previsión Social                                  | 1         | 4         | 5         |
| Banco de la República Oriental del Uruguay                 | 0         | 7         | 7         |
| Banco de Seguros del Estado                                | 1         | 4         | 5         |
| Instituto Nacional de Colonización                         | 1         | 5         | 6         |
| Administración Nacional de Educación Pública <sup>17</sup> | 5         | 10        | 15        |
| Universidad de la República <sup>18</sup>                  | 6         | 13        | 19        |
| <b>Total</b>   | <b>16</b> | <b>53</b> | <b>69</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

Asimismo, cuando se analiza la distribución de estos cargos en las **empresas públicas**, se observa que la presencia de mujeres es muy baja: de 23 altos cargos solamente 2 son ocupados por mujeres. En tal sentido, también es posible pensar que en estas empresas se reproducen los problemas de segregación vertical, por los cuales las mujeres acceden en promedio a cargos de menor jerarquía.

**Cuadro 12. Distribución de altos cargos en las empresas públicas por sexo. Año 2011<sup>19</sup>**

|              | Mujeres  | Varones   | Total     |
|--------------|----------|-----------|-----------|
| ANCAP        | 0        | 5         | 5         |
| ANTEL        | 1        | 3         | 4         |
| OSE          | 1        | 4         | 5         |
| PLUNA        | 0        | 3         | 3         |
| UTE          | 0        | 6         | 6         |
| <b>Total</b> | <b>2</b> | <b>21</b> | <b>23</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

<sup>16</sup> Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaría general, excluyendo la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República.

<sup>17</sup> Incluye cargos de consejero/a y director/a del Consejo Directivo Central, del Consejo de Educación Primaria, del Consejo de Educación Secundaria y del Consejo de Educación Técnico Profesional.

<sup>18</sup> Incluye cargo de rector/a, vicerrector/a y decanos/as.

<sup>19</sup> Incluye cargos de presidencia, vicepresidencia, prosecretaría, dirección, gerencia, directorio y secretaría general.

Por último, al analizar los altos cargos dentro de los **órganos con autonomía funcional** como la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se identifica nuevamente una baja presencia de mujeres en estos puestos.

En el gráfico 12 se resume la participación de las mujeres en los altos cargos en los distintos tipos de organismos autónomos de Estado y se evidencia que en ningún caso se supera el 30 % y que las empresas públicas son las que presentan el menor nivel de participación.

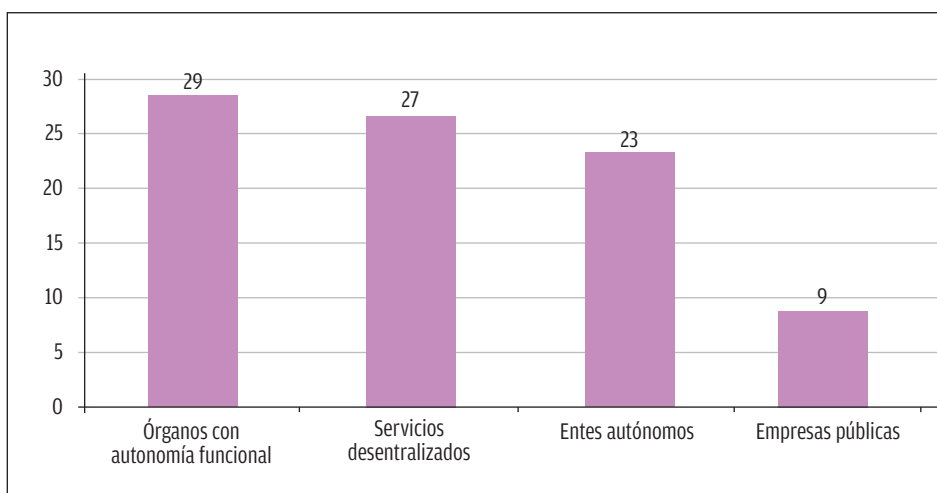
En suma, el análisis expuesto permite plantear que en estos organismos se reproducen dos fenómenos de manera simultánea: por un lado, la baja presencia de mujeres en ámbitos políticos de alto nivel de decisión y, por otro, la división sexual tradicional del trabajo de las áreas «reproductivas» y «productivas».

**Cuadro 13. Distribución de los altos cargos de los órganos con autonomía funcional por sexo. Año 2011<sup>20</sup>**

|   | Mujeres  | Varones   | Total     |
|---|----------|-----------|-----------|
| Corte Electoral                           | 2        | 6         | 8         |
| Tribunal de Cuentas de la República       | 3        | 5         | 8         |
| Tribunal de lo Contencioso Administrativo | 1        | 4         | 5         |
| <b>Total</b>                              | <b>6</b> | <b>15</b> | <b>21</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

**Gráfico 12. Porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos en órganos autónomos, servicios descentralizados, entes autónomos y empresas públicas. Año 2011**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

<sup>20</sup> Incluye cargos de ministro/a, presidente/a, secretario/a general.

## El caso de los espacios de poder en la educación pública

A pesar de que las tareas relacionadas con la educación siguen estando asociadas generalmente a lo femenino, dado que están consideradas dentro del área de reproducción y cuidado, cuando se analizan en detalle los altos cargos en los distintos órganos educativos, se identifica que en estos hay una mayor presencia de varones.

Si se consideran en conjunto los cargos directivos<sup>21</sup> (director/a general y consejeros /as) del Consejo Directivo Central, el Consejo de Educación Primaria, el Consejo de Educación Secundaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional, se observa que solamente un tercio de estos cargos son ocupados por mujeres, 5 de 15. Y si se consideran los puestos más altos dentro de estos órganos, solo 1 de 4 es ocupado por una mujer.

**Cuadro 14. Distribución de altos cargos en educación primaria, secundaria y técnico profesional por sexo. Año 2011**

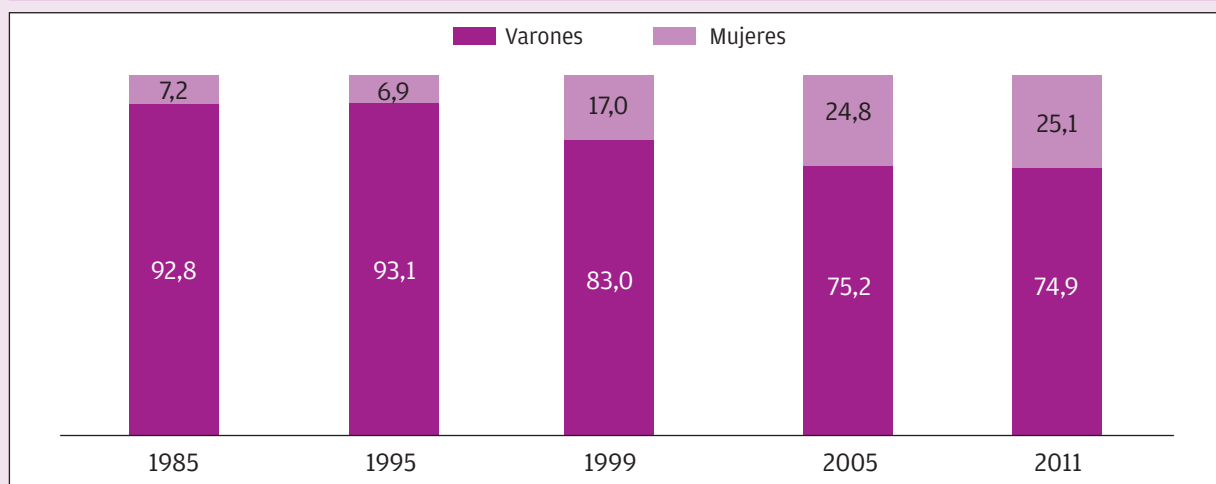
| Institución                              | Mujeres  | Varones   |
|--|----------|-----------|
| Consejo de Educación Primaria            | 1        | 2         |
| Consejo de Educación Secundaria          | 1        | 2         |
| Consejo de Educación Técnico Profesional | 0        | 3         |
| Consejo Directivo Central                | 3        | 3         |
| <b>Total</b>                             | <b>5</b> | <b>10</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la Guía Oficial de Autoridades, ONSC.

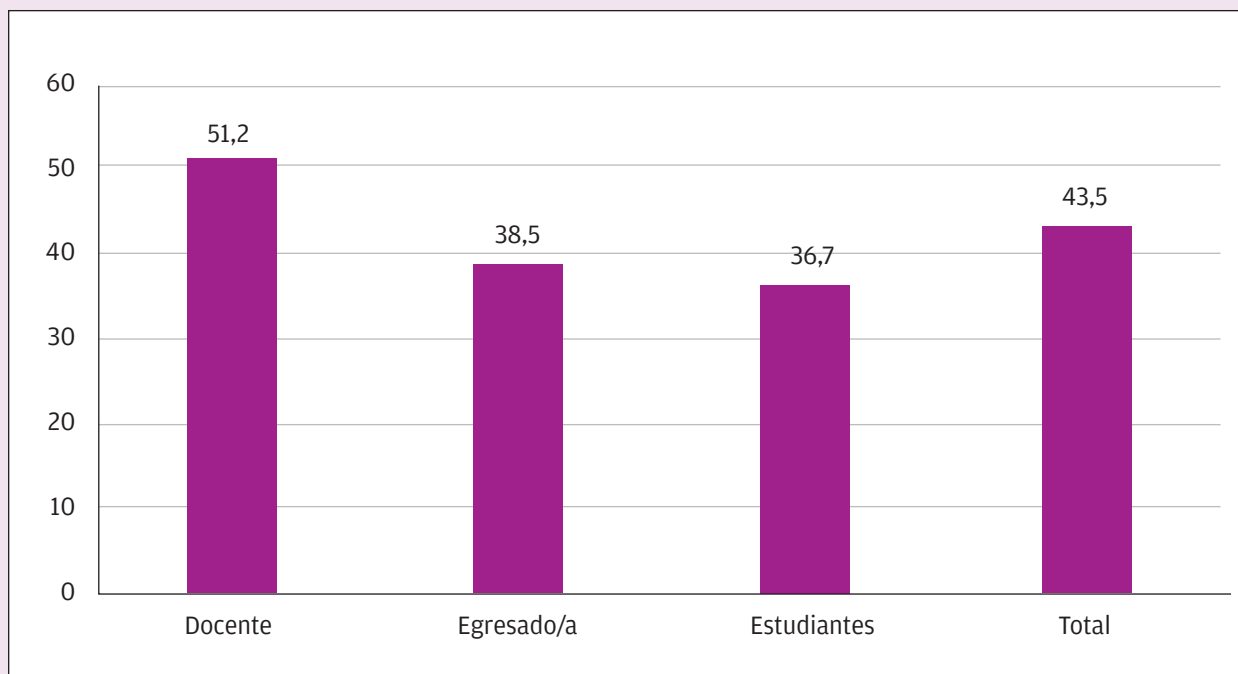
En la Universidad de la República, al analizar de manera conjunta a los decanos, decanas, al rector y vicerrector, se observa que 6 de estos 19 cargos son ocupados por mujeres, lo que equivale al 32 %. Además, al observar la participación de las mujeres en el Consejo Directivo Central de la Universidad, para el 2011 estas solo representan una cuarta parte. No obstante, en el gráfico 13 se identifica que la participación de las mujeres ha ido creciendo con

el paso del tiempo. Asimismo, cuando se observa el porcentaje de mujeres en la Asamblea General del Claustro, se encuentra que es mayor que la del Consejo Directivo Central: alcanza el 44 % (gráfico 14). Además, cuando se observa la composición de la mesa directiva de la Asamblea General del Claustro (2010-2014), se identifica que cuenta con mayor presencia femenina: de los 8 cargos, 5 son ocupados por mujeres.

**Gráfico 13. Evolución de la participación de varones y mujeres en los Consejos Directivos Centrales de la Universidad de la República (Porcentaje)<sup>22</sup>**



Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en actas de sesiones del Consejo Directivo Central.

**Gráfico 14. Proporción de mujeres en la Asamblea General del Claustro por orden. Año 2011**

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en datos de la página web de la Udelar.

Nota: Incluye titulares y suplentes. Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en datos de la página web de la Universidad de la República.

<sup>21</sup> Se consideran altos cargos dentro de la educación a director/a general y consejeros/as.

<sup>22</sup> Nota metodológica: los datos fueron suministrados por la División Secretaría General del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República. En cada año se realizó la contabilización de la cantidad de participantes según su sexo que asistieron al Consejo Directivo Central. No se realizó una contabilización de los titulares, sino de las personas que efectivamente concurrieron, debido a que los lugares en el Consejo son para delegados de docentes, egresados y estudiantes, más los representantes de los diversos servicios, sin ser estos obligatoriamente de los/as decanos/as. Se seleccionaron los años 1985, 1990, 1995 y 2005 con el criterio de mantener un patrón de tiempo similar; en el caso de 1999 se eligió en lugar del año 2000 por la carencia de actas; y el año 2011 se consideró para poder elaborar el dato comparativo con los demás órganos de la Universidad de la República analizados en el trabajo.



## El mercado laboral, ¿quiénes toman las decisiones?

El acceso al mercado laboral en muchos casos se asocia a la autonomía económica que las personas logran tener a partir de su ingreso. Sin embargo, también puede realizarse una mirada transversal sobre los cargos a los que acceden las mujeres y los varones y sobre su participación en las instituciones que los/as representan. En este apartado, nos preguntamos cuáles han sido los avances de las mujeres insertas en el mercado laboral y cuáles son las limitaciones que enfrentan en cuanto a puestos de poder y de toma de decisiones.

Luego de contextualizar las problemáticas que enfrentan las mujeres, se describe la participación de varones y mujeres tanto en la central única de trabajadores, el PIT-CNT, así como en diversas cámaras empresariales del país.

### ¿Quiénes participan, en qué condiciones y qué cargos alcanzan?

Mujeres y varones no acceden de igual manera al mercado laboral, los roles de género determinan en muchos casos un rol reproductivo asociado al hogar para las mujeres y un rol productivo dentro del mercado de trabajo remunerado para los varones. Las diferencias en la participación pueden ser observadas a partir de la tasa de actividad femenina, es decir, la proporción de mujeres mayores de 14 años que están dispuestas a trabajar, la cual para el 2010 fue de 54 %, frente a un 73 % de los varones (SIG-Inmujeres, 2010). Cabe destacar que mientras la tasa de actividad no ha variado significativamente desde 1986 para los varones, las mujeres presentaban en dicho año un guarismo de 41 % (CIEDUR, 2009). Las mujeres se han insertado en mayor medida en los últimos 25 años, aunque no han igualado el comportamiento de los varones.

Uno de los mayores problemas que enfrentan las mujeres al ingresar al mercado laboral es la segregación ocupacional. Este problema ha sido calificado por la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como «una prueba de desigualdad, ya que incluye aspectos de la estratificación social en cuanto al poder, las cualificaciones y las ganancias» (OIT, 2003: 48). Cabe destacar que la segregación ocupacional hace referencia tanto a la forma como se distribuyen varones y mujeres en los diferentes sectores de la economía (segregación horizontal), así como a la forma en que se distribuyen por niveles jerárquicos al interior de una ocupación (segregación vertical). Este fenómeno se encuentra directamente relacionado a diversas pautas culturales y sociales en el marco de las cuales actúan tanto las familias como la sociedad, impregnando las conductas de los/as trabajadores/as y de los/as empleadores/as.

Destacando que en este trabajo no se pretende realizar un análisis de la segregación ocupacional, se presentan 2 indicadores generales sobre esta: la distribución porcentual de las personas ocupadas según tipo de ocupación, así como por rama de actividad según sexo.

El cuadro 15 muestra la distribución porcentual por categoría ocupacional y sexo. Se destacan las siguientes categorías por tener significativamente un mayor porcentaje de mujeres que de varones: profesionales, científicos e intelectuales (65 % son mujeres), empleados de oficina (64 %) y trabajadores de los servicios y vendedores (68 %). Por su parte, existe un mayor porcentaje de varones en las categorías de técnicos y profesionales de nivel medio (58 %), agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros (84 %), oficiales, operarios y artesanos (85 %), operadores de instalaciones y máquinas y montadores (85 %) y ocupaciones militares (94 %).

**Cuadro 15. Distribución porcentual de personas ocupadas según tipo de ocupación y sexo. Año 2010**

|   | Hombre      | Mujer       | Total        |
|---|-------------|-------------|--------------|
| Personal directivo de empresas                                    | 54,7        | 45,3        | 100,0        |
| Profesionales científicos e intelectuales                         | 34,8        | 65,2        | 100,0        |
| Técnicos y profesionales de nivel medio                           | 58,2        | 41,8        | 100,0        |
| Empleados de oficina  | 36,4        | 63,6        | 100,0        |
| Trabajadores de los servicios y vendedores                        | 32,4        | 67,6        | 100,0        |
| Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros | 83,6        | 16,4        | 100,0        |
| Oficiales, operarios y artesanos                                  | 84,8        | 15,2        | 100,0        |
| Operadores de instalaciones y máquinas y montadores               | 85,0        | 15,0        | 100,0        |
| Trabajadores no calificados                                       | 52,2        | 47,8        | 100,0        |
| Ocupaciones militares   | 93,7        | 6,3         | 100,0        |
| <b>Total</b>  | <b>55,4</b> | <b>44,6</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la ECH 2010, INE.

Otra aproximación al problema de la segregación ocupacional puede visualizarse al ubicar a los/las trabajadores/as en las diversas ramas de actividad. Las mujeres tienden a concentrarse en el servicio doméstico (16 %), comercio al por mayor y por menor (16 %), enseñanza

(12 %), servicios sociales y de salud (11 %); mientras que los varones, en las ramas de agricultura, ganadería, caza y silvicultura, pesca y explotación de minas (18 %), comercio al por mayor y por menor (18 %) y construcción (12 %) (cuadro 16).

**Cuadro 16. Distribución porcentual de las personas ocupadas según rama de actividad y sexo. Año 2010**

|   | Hombres      | Mujeres      |
|---|--------------|--------------|
| Agricultura, ganadería, caza y silvicultura; pesca y explotación de minas | 18,0         | 5,2          |
| Industria alimentos, bebida y tabaco                                      | 5,2          | 3,0          |
| Industria textil  | 1,0          | 5,0          |
| Industria maderera  | 2,1          | 0,6          |
| Industria química, metálica y maquinaria en general                       | 6,6          | 2,5          |
| Electricidad, gas y agua  | 1,0          | 0,5          |
| Construcción  | 11,5         | 0,5          |
| Comercio al por mayor y por menor   | 18,2         | 16,0         |
| Hotel y restaurantes  | 1,9          | 6,4          |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones                               | 7,9          | 2,2          |
| Intermediación financiera   | 1,3          | 1,9          |
| Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler                    | 5,9          | 6,8          |
| Administración pública  | 2,3          | 4,9          |
| Defensa y org. de seguridad social  | 3,9          | 1,1          |
| Enseñanza   | 3,1          | 11,5         |
| Servicios sociales y de salud   | 3,3          | 11,1         |
| Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales        | 6,0          | 4,7          |
| Servicios doméstico   | 0,9          | 16,0         |
| <b>Total</b>  | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en la ECH 2010, INE.



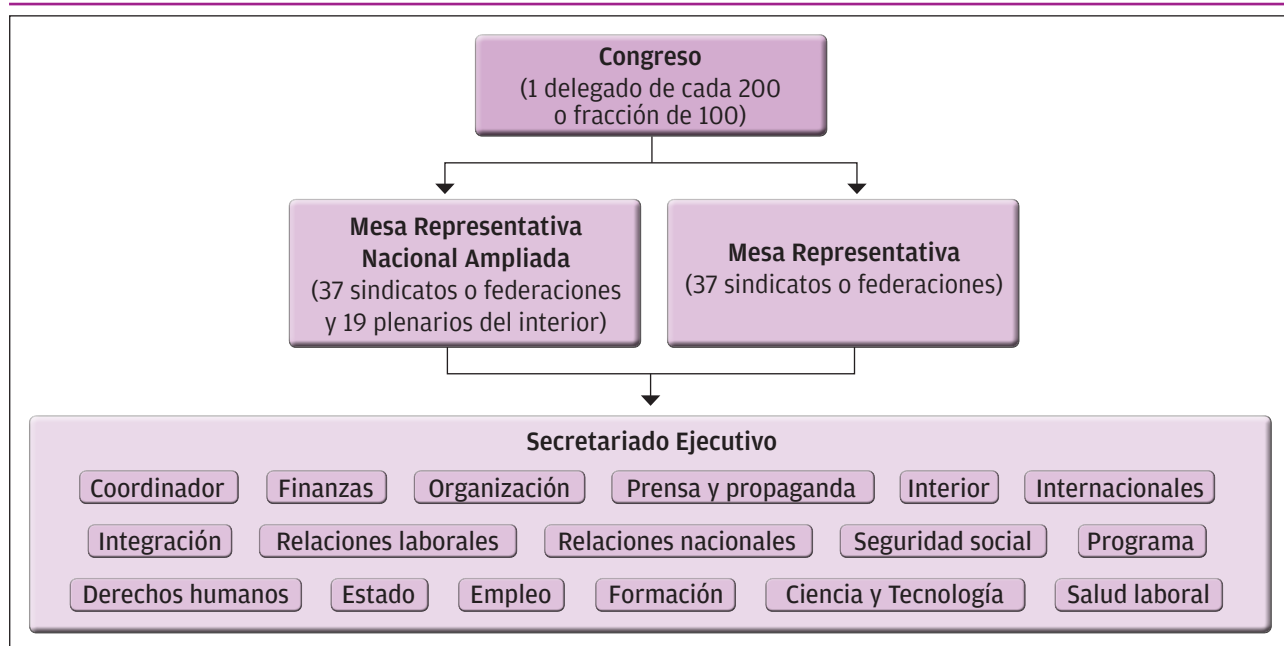
## El movimiento sindical y las cámaras empresariales, ¿dónde están las mujeres?

El Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT) nació con dicha denominación el 1.º de mayo de 1984, incorporando las tradicio-

nes históricas del movimiento obrero uruguayo y mundial.

En el cuadro 17 se puede observar, a grandes rasgos, la forma en que se organiza.

**Cuadro 17. Estructura organizacional del PIT-CNT**



Fuente: Página web del PIT-CNT, <http://www.pitcnt.org.uy>.

Para analizar el acceso a los cargos de mayor jerarquía dentro del PIT-CNT cabe mencionar que en el VIII Congreso realizado en el 2003, se resolvió:

Que los sindicatos reflejen la incorporación progresiva de mujeres de acuerdo a la composición de la fuerza laboral de nuestro país. Dicha participación debe ser equitativa de hombres y mujeres, teniendo en cuenta que no puede existir menos de un 30 % ni más de un 70 % de trabajadores de un mismo sexo, ya sea en cargos de dirección, cupos de formación o negociación colectiva, como forma de lograr una mayor democratización de la población trabajadora organizada del país.

Según el trabajo realizado por Johnson (2006), existen dificultades para dar cumplimiento al mandato, principalmente por el hecho de que el PIT-CNT y cada uno de los sindicatos utilizan sistemas propios de elección de sus órganos de dirección y designación de representantes para la negociación colectiva o los cupos de formación. Según la autora sería necesario, por lo tanto, que el PIT-CNT y cada sindicato evalúe la mejor forma de lograr el objetivo de asegurar

ese mínimo de un 30 % y máximo de un 70 %, tomando en cuenta las especificidades de su sistema de votación, realizando simulaciones para ver el potencial impacto de los distintos mecanismos y/o considerando posibles reformas a su sistema electoral (Johnson, 2006).

El cumplimiento del mandato es respetado actualmente solo en el Congreso del PIT-CNT. Cabe destacar que dicho órgano es la autoridad máxima y soberana, y que sus resoluciones solo podrán ser revocadas por otro Congreso.

Entre el 6 y el 8 de octubre del 2011 se realizó el XI Congreso del PIT-CNT, en el que se registró una participación, en promedio, en cada uno de los tres días, de 587 varones y 234 mujeres, lo que representa un porcentaje del 68 y el 32 %, respectivamente.

En el caso del Secretariado Ejecutivo y de la Mesa Representativa el porcentaje de mujeres titulares es del 7 y el 5 %, respectivamente (cuadro 18). Ambos órganos poseen obligaciones referidas al funcionamiento ejecutivo y la toma de decisiones constante; generándose así aún un desbalance entre varones y mujeres.

**Cuadro 18. Número y porcentaje de varones y mujeres a los órganos ejecutores del PIT-CNT. Año 2011**

|                               | Varones |      | Mujeres |      | Total |       |
|-------------------------------|---------|------|---------|------|-------|-------|
|                               | Nº      | %    | Nº      | %    | Nº    | %     |
| Secretariado Ejecutivo        | 14      | 93,3 | 1       | 6,7  | 15    | 100,0 |
| Mesa Representativa titulares | 39      | 95,1 | 2       | 4,9  | 41    | 100,0 |
| Mesa Representativa suplentes | 36      | 87,8 | 5       | 12,2 | 41    | 100,0 |

Fuente: Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT.

**Algunos datos al interior de los sindicatos de las empresas públicas**

A continuación se describen diferentes indicadores sobre los sindicatos de las empresas públicas que nos proporcionaron la información (cuadro 19).

**Cuadro 19. Número y porcentaje de personas afiliadas al sindicato en empresas públicas según sexo. Año 2011<sup>23</sup>**

| Sindicato | Total de Afiliados-as | Varones |      | Mujeres |      |
|-----------|-----------------------|---------|------|---------|------|
|           |                       | Nº      | %    | Nº      | %    |
| AUTE      | 5029                  | 3965    | 78,8 | 1064    | 21,2 |
| SUTEL     | 3936                  | 2161    | 54,9 | 1775    | 45,1 |
| FFOSE     | 2774                  | 2158    | 77,8 | 616     | 22,2 |
| SUPRA     | 706                   | 558     | 79,0 | 148     | 21,0 |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en información proporcionada por cada sindicato.

En el caso de UTE, se puede señalar que el número de afiliados varones a AUTE es mayor al número de funcionarios (79 % en relación con el 75 %), mientras existe la relación opuesta en las mujeres: es mayor la proporción de funcionarias (25 %) en relación con las afiliadas al sindicato (21 %).

En ANTEL la relación entre el porcentaje de funcionarias y afiliadas a SUTEL (Sindicato Único de Telecomunicaciones) es similar: 47 % y 45 %, respectivamente. Se destaca que en la Mesa Ejecutiva de este sindicato 5 de 8 miembros son mujeres, así como que el porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional de Delegados es de 33 %. Este sindicato presenta la mayor proporción de mujeres, lo cual está vinculado a que es la empresa, dentro de las analizadas, con mayor proporción de mujeres en su funcionariado.

En el caso de OSE y la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) las mujeres representan el 26 % del funcionariado y el 22 % de los/as afiliados/as. Además, en FFOSE el Secretariado Ejecutivo posee un total de 23 miembros titulares y 10 suplentes, y entre los titulares el 26 % son mujeres, mientras que entre los suplentes el guarismo alcanza un menor nivel con un 20 %.

Por su parte, las mujeres en la ANP representan el 28 % del funcionariado y el 21 % de los/as afiliados/as al Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA). El mayor número de afiliados/as se localiza en Montevideo (90 %), seguidos por los puertos de Colonia, Nueva Palmira, Paysandú, Fray Bentos, Juan Lacaze y Salto. El cuadro 20 muestra la distribución porcentual de mujeres y varones afiliados/as en cada puerto; en el caso de Montevideo, puerto con mayor número de afiliados/as, la distribución es del 21 % de mujeres y 79 % de varones. Por último, se destaca que el 17 % de los cargos de dirección en el Comité Ejecutivo son ocupados por mujeres.

<sup>23</sup> AUTE (Agrupación ute); SUTEL (Sindicato Único de Telecomunicaciones); FFOSE (Federación de Funcionarios de ose) y SUPRA (Sindicato Único Portuario y Ramas Afines).

**Cuadro 20. Número y porcentaje de afiliados a SUPRA según localización geográfica del puerto y sexo. Año 2011**

| Localización del puerto | Total de afiliados-as | Varones    |             | Mujeres    |             |
|-------------------------|-----------------------|------------|-------------|------------|-------------|
|                         |                       | Nº         | %           | Nº         | %           |
| Montevideo              | 638                   | 507        | 79,5        | 131        | 20,5        |
| Colonia                 | 25                    | 18         | 72,0        | 7          | 28,0        |
| Nueva Palmira           | 15                    | 14         | 93,3        | 1          | 6,7         |
| Fray Bentos             | 8                     | 5          | 62,5        | 3          | 37,5        |
| Juan Lacaze             | 6                     | 3          | 50,0        | 3          | 50,0        |
| Paysandú                | 13                    | 11         | 84,6        | 2          | 15,4        |
| Salto                   | 1                     | 0          | 0,0         | 1          | 100,0       |
| <b>Total</b>            | <b>706</b>            | <b>558</b> | <b>79,0</b> | <b>148</b> | <b>21,0</b> |

Fuente: Sistema de Información de Género-Inmujeres-MIDES, basado en datos proporcionados por SUPRA.

En la mayoría de los casos, el nivel de afiliación de las mujeres a los sindicatos de las empresas públicas es algo menor al porcentaje de representación de las mujeres en el total del funcionariado. Por otra parte, no se observa una tendencia clara en la participación femenina en los altos cargos de estos sindicatos, no obstante hay mujeres en estos puestos de decisión. Restaría profundizar en los mecanismos de acceso a estos puestos y en las trayectorias sindicales que experimentan varones y mujeres.

### La participación de las mujeres en las cámaras empresariales

Desde la OIT (2007) se ha destacado que las políticas y prácticas de desarrollo y gestión de los recursos humanos aplicados en el lugar de trabajo por parte de empleadores y sus asociaciones son primordiales para vencer la discriminación en el trabajo.

En este estudio se realizó un relevamiento de siete cámaras o asociaciones con reconocimiento y poder en el país,<sup>24</sup> a saber: Cámara de Industria del Uruguay, Cámara Nacional de Comercio y Servicios, Asociación Rural del Uruguay, Unión de Exportadores del Uruguay, Cámara de la Construcción, Asociación de Dirigentes de Marketing del Uruguay y la Cámara Uruguay de Tecnologías de la Información. En ninguna de ellas se encontraron mujeres en los cargos de presidencia o vicepresidencia. Cabe destacar que dadas las diversas estructuras organizacionales de estas agrupaciones no fue posible realizar análisis comparativos o incluir un mayor nivel de desagregación.

Según la ECH (2010), del 100 % de las personas que consideran que su categoría de ocupación es ser «patrones/as», el 72 % son varones y el 38 % mujeres.

<sup>24</sup> La información fue relevada de las páginas web de cada Cámara.



## La construcción de la igualdad como premisa. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

### Mecanismo nacional de género

Un indicador que suele usarse para dar cuenta del avance respecto a la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres es la existencia y características del organismo de gobierno nacional para el adelanto de las mujeres. Se entiende que la existencia de un organismo específico con las potestades de promover las políticas de equidad de género, es un piso necesario que permite el avance del ejercicio de los derechos de las mujeres en todas las áreas.

Esta necesidad se vuelve una demanda hacia los gobiernos, sobre todo impulsada por los movimientos de mujeres, y es plasmada en compromisos internacionales, como las Conferencias de Naciones Unidas. Así, si bien las primeras Conferencias de la Mujer de México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985) dieron lugar a que los Estados miembros implementaran alguna forma de mecanismo nacional, es en la cuarta Conferencia de la Mujer de Beijing (1995) donde se identifica como una esfera de preocupación la falta de mecanismos suficientes a todos los niveles para promover el adelanto de la mujer.

La Plataforma de Acción de Beijing (1995) reconoce la creación en casi todos los Estados miembros de mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, pero señala que estos adoptan formas diversas que presentan una eficacia desigual. Destaca como preocupación que estos se ven, con frecuencia, perjudicados debido a mandatos poco claros, falta de personal, capacitación, recursos suficientes, así como de un apoyo insuficiente de los dirigentes políticos nacionales (Plataforma de Acción, Beijing, 1995).

La Plataforma establece que para lograr un funcionamiento eficaz de los mecanismos nacionales es preciso que:

- a) se los considere en las instancias más altas de gobierno que sea posible y que estén bajo la responsabilidad de un ministro del gabinete;
- b) existan mecanismos o procesos institucionales que agilicen, según proceda, la planificación descentralizada, la

aplicación y la vigilancia, con miras a lograr la participación de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias, empezando por las de base;

- c) se disponga de suficientes recursos presupuestarios y capacidad profesional;

- d) haya oportunidades para ejercer influencia en la formulación de todas las políticas gubernamentales.

Así, el objetivo estratégico H1 de la Plataforma de Acción de Beijing establece crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional cuando no exista, y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible. El mecanismo debe tener mandatos y atribuciones claramente definidos; la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas, formular y examinar la legislación. Esto implica llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación.

En Uruguay, acompañando el proceso internacional, se crea en 1987 el Instituto Nacional de la Mujer que fue ubicado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura. Los objetivos de este organismo, que se conformaba como comisión interministerial con participación de la sociedad civil, se basaban en la realización de un diagnóstico de la situación de la mujer en Uruguay, en la promoción de reformas legislativas y otro tipo de políticas de acción necesarias para lograr la efectiva participación de la mujer en la sociedad y en la toma de decisiones políticas. También se le encomendaba proponer las medidas necesarias para ejecutar las decisiones adoptadas por la Conferencia Mujer, Población y Desarrollo.

Como fuera analizado en otros estudios, «el Instituto original no fue pensado como ejecutor de políticas públicas, sino que se concibió como el órgano rector y coordinador de políticas de la mujer a implementar por otros organismos del Estado» (CNS Mujeres, 2001: 7-8). Sumado a esto, carecía de presupuesto propio y los cargos de sus

integrantes eran honorarios (CNS Mujeres, 2007). Esta falta de presupuesto y de recursos humanos asignados generó, entre otras causas, el no cumplimiento de los objetivos propuestos para el Instituto.

En 1991 se crea un nuevo mecanismo de género, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Además del cambio en el nombre, se modifica su estructura interna. Ya no se concibió como una comisión horizontal dentro del Ministerio de Educación y Cultura, sino como una dependencia de la Dirección General de Secretaría de ese Ministerio. Por otra parte, no se preveía en su integración ningún órgano de carácter asesor o coordinador integrado con representaciones de otras dependencias del Estado y/o de la sociedad civil (CNS Mujeres, 2001; en CNS Mujeres, 2007).

Si bien se ampliaron sus cometidos, siendo designado rector y ejecutor (o coejecutor) de las políticas públicas de la mujer, la estructura del Instituto no satisfacía las recomendaciones internacionales, fundamentalmente debido a la falta de autonomía y jerarquía del cargo de dirección del organismo y a las carencias de recursos económicos y humanos que hacían inviable la concreción de sus objetivos (CNS Mujeres, 2001; en CNS Mujeres, 2007). Por tanto, la ampliación de los cometidos del Instituto no fue acompañada por una ampliación en términos de asignación de recursos, lo que planteaba interrogantes en relación con las posibilidades reales de cumplir con los mandatos asignados.

Asimismo, se suma a este Instituto el cometido de asesorar sobre la forma de prevenir la violencia sexual y doméstica y se le asigna mayor presupuesto, pero aún así se seguía evaluando insuficiente, tanto desde la sociedad civil como desde los organismos internacionales, la ubicación marginal del mecanismo en el organigrama del Estado uruguayo y la incapacidad de este para institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Estado.

En el 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que incorpora al antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer a su estructura. Se cambia su nombre al de Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y se definen sus nuevos cometidos:

a) ejercer como ente rector de las políticas de género, las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas;

b) garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres integrando la igualdad de oportunidades y derechos a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales;

c) promover una ciudadanía plena, garantizando la inclusión social, política económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en el proceso de desarrollo nacional;

d) velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento;

e) promover el acceso de las mujeres a los recursos, las oportunidades y los servicios públicos, de manera de contribuir a erradicar la pobreza, fortaleciendo su capacidad productiva, mediante el acceso al empleo, el crédito, las tierras, la tecnología y la información;

f) garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones.

Además, se le asigna al Inmujeres una partida presupuestal sustancialmente mayor a la considerada en períodos anteriores; su presupuesto se multiplicó por ocho si se le compara con el período de gobierno anterior. Su redefinición en términos de organismo rector de políticas de género le ha posicionado para recibir apoyos considerables de la cooperación internacional: aproximadamente el 40 % de su presupuesto (Bonino, 2007).

La nueva ubicación en el MIDES es evaluada como más adecuada para los cometidos del Inmujeres, dado que este se crea como rector de las políticas en materia social. La nueva institucionalidad representa un avance sustantivo respecto a los organismos que la precedieron, tanto por sus objetivos reconocidos por ley, el incremento sustancial de su presupuesto, la aprobación de la ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la posterior aprobación por el Ejecutivo del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Inmujeres, 2007).

Cabe destacar, respecto a la temática que es objeto de este documento, que uno de los cometidos establecidos para el Inmujeres es garantizar el acceso y la plena participación de la mujer en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Como es sabido, las dificultades que tienen las mujeres de acceder a cargos de poder están relacionadas con las desigualdades en todos los ámbitos de la vida social, influidos por el sistema de género predominante. Por lo tanto, se requieren mayores niveles de equidad en todas las esferas de la vida social para poder lograr un aumento de la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres. Sin embargo, el hecho de que este sea un cometido específico del Inmujeres le confiere una importancia central.

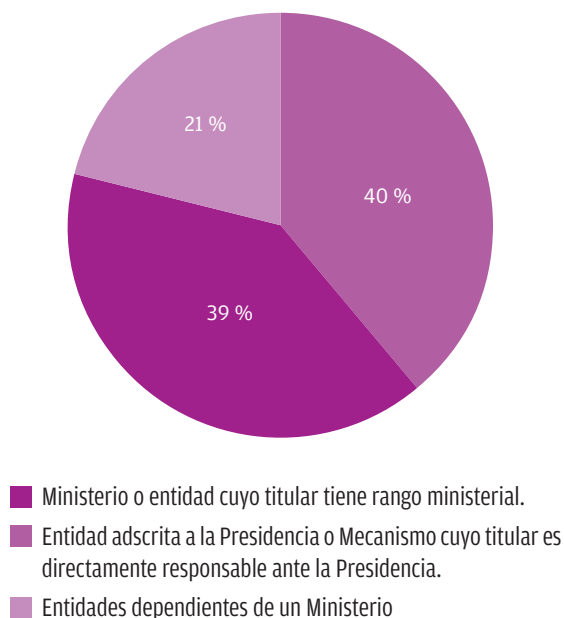
### Evolución en el rango jerárquico

Como se ha señalado, el objetivo de la Plataforma de Acción de Beijing respecto a los mecanismos para el adelanto de la mujer, incluía que se crearan en las «instancias más altas de gobierno», remarcando la importancia del rango jerárquico de estos. El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL,<sup>25</sup> ha establecido tres categorías para dar cuenta de la jerarquía de estos mecanismos.

Un primer nivel de jerarquía reúne a los mecanismos que se constituyen como ministerios o entidades cuyo/a titular tiene rango ministerial. Un segundo nivel, lo constituyen los mecanismos constituidos como entidades adscritas a la Presidencia o mecanismos cuyos/as titulares son directamente responsables ante la Presidencia. El tercer nivel jerárquico está compuesto por las entidades dependientes de un Ministerio.

En esta clasificación, Uruguay se ubica dentro de este tercer nivel. El gráfico 15 muestra que en América Latina el 40 % de los países han desarrollado instituciones de nivel ministerial, el 21 % presentan instituciones de segundo nivel adscritas a Presidencia y el 39 % constituyen entidades de tercer nivel, dependientes de un Ministerio.

**Gráfico 15. Niveles jerárquicos de los mecanismos para el adelanto de la mujer**



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, CEPAL.

Si bien son notables los avances en la institucionalidad del Inmujeres a partir de 2005, los análisis mencionados señalan que aún resta por avanzar en el cumplimiento de los compromisos internacionales respecto a la ubicación jerárquica de mecanismo. Por otra parte, se señala como debilidad la falta de autonomía presupuestaria y la dificultad de conciliar el lugar institucional con los cometidos definidos para la institucionalidad de género.

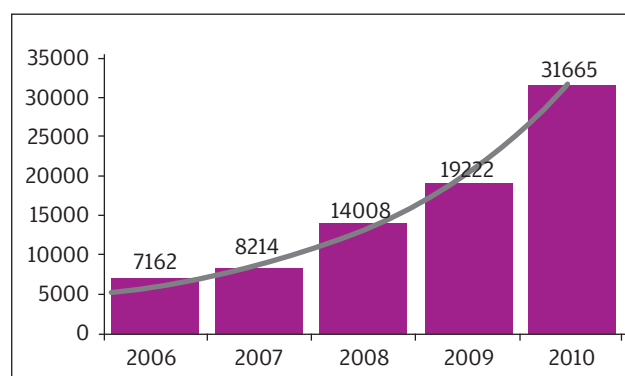
A pesar de esta falta de autonomía presupuestaria, parece importante señalar la relevancia del incremento en el presupuesto asignado al Inmujeres, lo cual muestra un avance en su desarrollo institucional. Asimismo, haremos mención a los progresos en materia de institucionalidad de género en otros organismos del Estado con los que el Inmujeres se vincula para avanzar en la transversalización del enfoque de género en las políticas públicas.

### Evolución en el presupuesto asignado

En muchos casos se ha podido visualizar, tanto a nivel nacional como internacional, una disparidad entre el desarrollo político de los objetivos de igualdad y la correspondiente asignación de recursos.

Desde el 2006 el Inmujeres ha logrado un incremento constante en relación con los montos ejecutados a nivel presupuestal, logrando una asignación mayor cada año y por consiguiente una ejecución más alta, así como respecto a los fondos originados en organismos de cooperación. Si se analizan los fondos totales expresados en pesos constantes del año 2010, se aprecia cómo se han multiplicado por 4 los fondos ejecutados desde el 2006 al 2010.

**Gráfico 16. Evolución de la ejecución total por Inmujeres, en miles de pesos constantes del 2010**



Fuente: Departamento de Administración de Recursos, Inmujeres-MIDES.

<sup>25</sup> <http://www.eclac.cl/iog/>.



Respecto a los fondos presupuestales del MIDES, también hay un fuerte incremento, que prácticamente triplica lo ejecutado en el 2006 (en pesos constantes del 2006).

**Cuadro 21. Evolución de los fondos presupuestales del MIDES**

|      | Moneda corriente | Moneda constante 2006 | Porcentaje |
|------|------------------|-----------------------|------------|
| 2006 | 5.173.900        | 5.173.900             | 100        |
| 2007 | 6.372.400        | 5.900.370             | 114        |
| 2008 | 11.826.000       | 10.107.692            | 195        |
| 2009 | 18.242.404       | 14.593.923            | 282        |

Fuente: Informe de Gestión 2009, Inmujeres.

En el caso de los fondos de cooperación, el incremento ha sido mayor: se multiplicaron por 5 los montos asignados en el 2006.

**Cuadro 22. Evolución de los fondos de cooperación**

|      | En USD  | Porcentaje |
|------|---------|------------|
| 2006 | 155.900 | 100        |
| 2007 | 311.618 | 200        |
| 2008 | 565.235 | 363        |
| 2009 | 787.527 | 505        |

Fuente: Informe de Gestión 2009, Inmujeres.

Estos incrementos dan cuenta del importante crecimiento del mecanismo nacional de género desde su nueva institucionalidad creada en el 2005, reflejando el fortaleci-

miento del Instituto como entidad encargada de la promoción de las políticas de género a nivel nacional.

En otro orden, el presupuesto de Inmujeres representa el 2,2 % del presupuesto total del MIDES para el 2010.

**Cuadro 23. Proporción del presupuesto del Inmujeres. Año 2011**

|   |      |
|---|------|
| Inmujeres/MIDES   | 2,20 |
| Inmujeres/Área Programática Protección y Seguridad Social | 0,10 |
| Inmujeres/Programas 400+401                               | 0,80 |
| Inmujeres/Presupuesto Nacional                            | 0,03 |
| Inmujeres/PBI   | 0,01 |

Fuente: Departamento de Estrategias Transversales, Inmujeres.  
Nota: Programa 400 refiere a las Políticas Transversales de Desarrollo Social y el Programa 401 a la Red de Asistencia e Integración Social. El PIB es a pesos de 2011 proyectado.

El peso del Inmujeres en el PIB de Uruguay es de 0,010 %, valor similar al de México (0,010 %), Suecia (0,008 %) y España (0,008 %), aunque considerablemente menor al de Chile (0,038 %) y Costa Rica (0,067 %).<sup>26</sup>

El análisis del presupuesto público con enfoque de género considera que las políticas de ingreso y de gasto del gobierno reconocen las diferentes necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que mujeres y hombres tienen en la sociedad y sus contribuciones diferenciadas en la producción de bienes y servicios y el trabajo para movilizar y distribuir los recursos (Instituto Vasco de la Mujer, 2006). Es sobre la base de lo anterior que se desarrolla una revisión y ejercicio constante por parte del Inmujeres del trabajo en esta área.

<sup>26</sup> Nota metodológica: en los distintos países se considera el gasto ejecutado por los mecanismos centrales de género en el 2010, o en caso de no contar con la anterior información, se considera el presupuesto previsto para el 2011. El gasto del mecanismo central de género de cada país se ajusta a paridad de poder adquisitivo en dólares constantes del 2005, de acuerdo a los factores de conversión del Banco Mundial.



### Capacidad de influencia del Inmujeres en el Estado

La capacidad de influencia del mecanismo nacional de género en la formulación de todas las políticas gubernamentales está íntimamente ligada a los dos puntos anteriores, sobre el rango jerárquico y los recursos económicos y humanos con los que cuenta el mecanismo. Sin embargo, sumado a estos factores, también deben considerarse el grado de institucionalidad de género en el país y los vínculos que mantiene el Inmujeres con los otros organismos que componen dicha institucionalidad. De esta manera, referiremos a los mecanismos de género existentes en el resto de los organismos públicos y en los gobiernos departamentales.

### Mecanismos de género en organismos públicos

En la Administración Central hay mecanismos institucionales en 11 de los 13 Ministerios (cuadro 24). En el

Banco de Previsión Social hay un mecanismo institucional desde el 2007. Del relevamiento realizado por el Inmujeres en el 2011,<sup>27</sup> integran estos mecanismos un total de 55 personas y son mayoritariamente mujeres quienes participan en estos espacios. No obstante, en algunos organismos, como el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y el Ministerio de Industria Energía y Minería, los mecanismos no se han conformado con todas las unidades ejecutoras y son las referentes de género quienes vienen desarrollando las principales acciones para la promoción de condiciones de igualdad.

También funcionan mecanismos de género en las empresas públicas, donde hay aproximadamente 160 personas que participan en diversos mecanismos institucionales de género como observatorios, comités de equidad, grupos referentes en acoso sexual y violencia doméstica, entre otros.<sup>28</sup>

**Cuadro 24. Mecanismos de género en los ministerios y año de creación.**

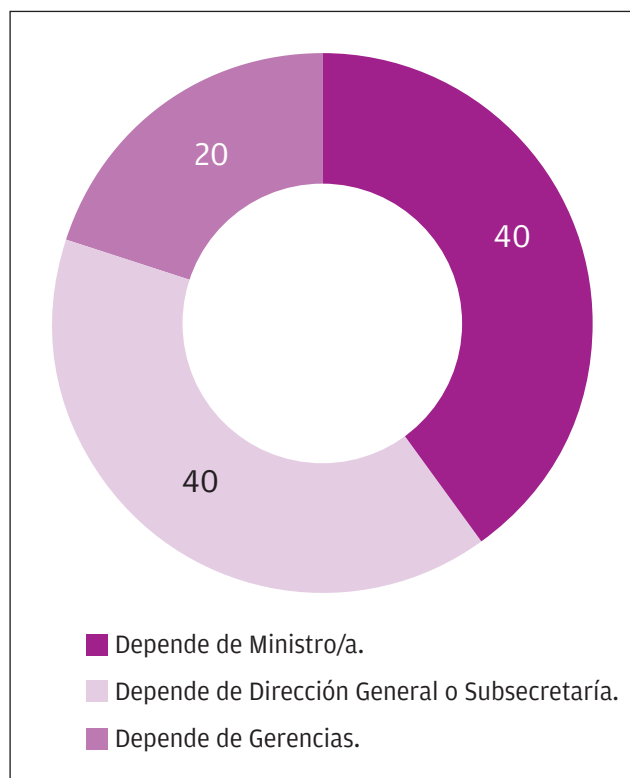
| Ministerio  | Fecha de creación del mecanismo                    | Nombre   |
|---|--|--|
| Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca                      | 17 de noviembre de 2011                            | Comisión Especializada de Género                 |
| Ministerio de Industria, Energía y Minería                        | 16 de mayo de 2008                                 | Comisión de Igualdad de Oportunidades y Derechos |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                          | 29 de diciembre de 2008                            | Comisión de Igualdad de Género                   |
| Ministerio del Interior   | 11 de setiembre de 2006                            | Espacio Referencial de Género                    |
| Ministerio de Relaciones Exteriores                               | 21 de setiembre de 2009                            | Espacio Referencial de Género                    |
| Ministerio de Turismo y Deporte                                   | 21 de abril de 2009                                | Comisión Especializada de Género                 |
| Ministerio de Transporte y Obras Públicas                         | No cuentan con resolución de creación de mecanismo |  |
| Ministerio de Desarrollo Social                                   | 30 de diciembre de 2008                            | Comisión Especializada de Género                 |
| Ministerio de Salud Pública                                       | 28 de enero de 2011                                | Mecanismo de Género                              |
| Ministerio de Economía y Finanzas                                 | 13 de julio de 2011                                |  |
| Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente | 11 de setiembre de 2006                            | Comisión de Género, Vivienda y Hábitat           |
| Ministerio de Educación y Cultura                                 | 22 de junio de 2009                                | Comisión Especializada de Género                 |
| Ministerio de Defensa Nacional                                    | No cuentan con resolución de creación de mecanismo |  |

Fuente: Departamento de Estrategias Transversales de Género-Inmujeres-MIDES.

<sup>27</sup> En el 2011 se realizó un relevamiento por parte del Inmujeres sobre la base de los indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres (PIODNA, 2007-2011) en todos los organismos públicos y se elaboró la rendición de cuentas de lo actuado por cada organismo en relación con el PIODNA, entregada al Parlamento.

<sup>28</sup> Es importante señalar que están incluidos el funcionariado de Montevideo y del interior, y que en algunas empresas públicas participan funcionarios/as en calidad de representantes del sindicato o de la federación de trabajadores de la empresa.

**Gráfico 17. Mecanismos de género de la Administración Central y el Banco de Previsión Social, según dependencia jerárquica**

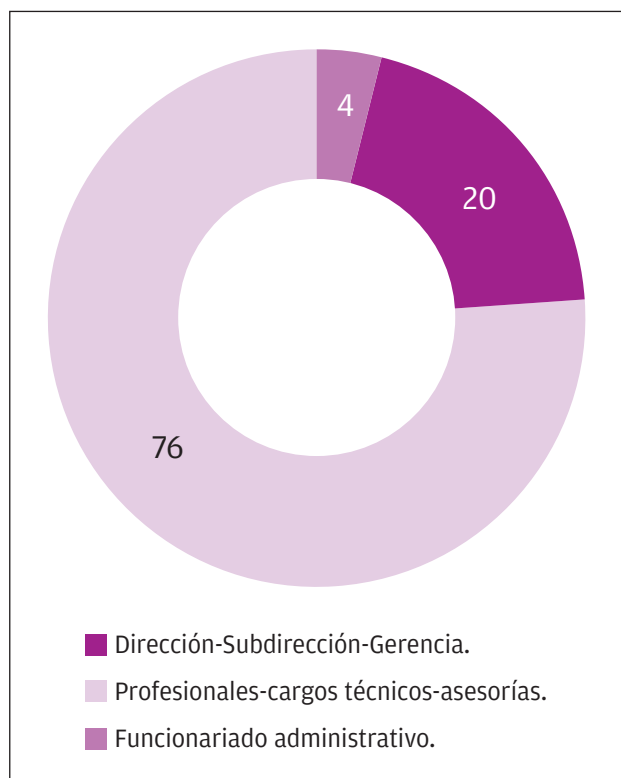


Fuente: Rendición de cuentas ante la Asamblea General respecto de los avances en la ejecución del PIONA, Inmujeres, 2010.

Como se observa en el gráfico 17, la situación es heterogénea respecto al rango jerárquico de estos mecanismos. La ubicación de estos en el organigrama es un elemento importante al considerar su capacidad de incidencia en el resto de las políticas que se diseñan e implementan.

Respecto a la conformación de los mecanismos, el 20 % es funcionariado de dirección, subdirección y gerencia; el 76 %, de profesionales, cargos técnicos y asesorías y el 4 % es funcionariado administrativo. Esta composición es adecuada a los objetivos que generalmente tienen los mecanismos de género, pero hay que considerar que se trata de un promedio que no reproduce exactamente la composición en cada caso. Parece clave, para poder accionar en el avance de la agenda de género a la interna de cada organismo, que los mismos cuenten con la presencia constante de personal directivo con capacidad de decisión e incidencia en los ámbitos de mayor poder.

**Gráfico 18. Integrantes de los mecanismos de género de la Administración Central y del Banco de Previsión Social**



Fuente: Rendición de cuentas ante la Asamblea General respecto de los avances en la ejecución del PIONA, Inmujeres, 2010.

Del relevamiento se destaca que la mayoría de las y los integrantes comparten la actividad del mecanismo con las funciones inherentes a los cargos en que se desempeñan, ya que son muy pocos los casos que tienen una dedicación exclusiva para estas actividades. La participación activa de sus integrantes es por tanto variable.

Sin lugar a dudas es un avance la existencia de mecanismos o agencias de género en 11 de los 13 ministerios, en 5 empresas públicas y en el Banco de Previsión Social. Sin embargo, es posible afirmar que estos mecanismos se encuentran en desarrollo, por lo que parece importante avanzar en su capacitación, ampliación, representatividad, formalización, establecimiento de funciones, reglamento de funcionamiento, presupuesto asignado, entre otros. El fortalecimiento de los mecanismos, desde una lógica de la desconcentración y, por tanto, de la transversalidad cabalmente comprendida, resulta clave para poder potenciar las acciones en materia de equidad de género que el Inmujeres promueve.

**Cuadro 25. Organismos con presupuesto en género ejecutado en el 2010. En pesos corrientes**

| Organismo                                  | Monto y destino   |
|--|---|
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social   | \$ 222.800 + \$100.000 aportados por OIT                                |
| Ministerio del Interior                    | \$ 67.947.422,00 + \$ 190.000 (aportados por cooperación internacional) |
| Ministerio de Educación y Cultura          | \$ 22.000.000   |
| Ministerio de Industria, Energía y Minería | \$ 100.000  |
| Ministerio de Turismo y Deporte            | \$ 6.000.000  |
| OSE  | \$ 600.000  |
| UTE  | \$ 600.000  |
| ANTEL                                      | \$ 752.000  |
| ANP  | \$ 300.000  |

Fuente: Departamento de Estrategias Transversales de Género-Inmujeres-MIDES. Nota: La información que se presenta en este cuadro surge de lo que cada organismo reportó como dinero ejecutado en actividades sobre género durante el 2010.

Como señala el informe 2011 del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL (2011), la interacción del mecanismo de género nacional con otros actores políticos e institucionales permite potenciar un desarrollo institucional de género en el Estado que favorece la difusión del análisis de género, el desarrollo de capacidades y la instalación de políticas de igualdad que se implementan desde distintos ámbitos del entramado institucional del Estado. El fortalecimiento de las tramas y alianzas sociales y políticas para lograr la sostenibilidad política, técnica y financiera de los mecanismos nacionales, así como el fortalecimiento y la creación de instrumentos que permitan institucionalizar las relaciones con otras áreas de gobierno —ministerios y otros poderes del Estado— es una tarea crucial para acrecentar la legitimidad, el reconocimiento y, por ende, la fuerza política de los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer (CEPAL, 2011).

La instalación de estos mecanismos en la mayoría de los ministerios y organismos públicos de Uruguay implica la superación de la tendencia a circunscribir las políticas de igualdad a las políticas sociales y familiares.

El Inmujeres, por medio del Departamento de Estrategias Transversales de Género, trabaja en coordinación con estos mecanismos de género que funcionan en los organismos públicos, promoviendo su fortalecimiento, asesorando y coordinando acciones de forma de potenciar los procesos de incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, así como en la gestión interna de estos organismos. Respecto a este segundo aspecto, se han iniciado procesos de diagnóstico organizacional con perspectiva de género en

varios ministerios, con el objetivo de identificar la situación de varones y mujeres en lo que refiere a la estructura de cargos, entre otros ejes de análisis, lo que permite visibilizar las desigualdades en el acceso a los cargos de mayor poder para poder actuar en consecuencia. Estos diagnósticos han sido realizados en 5 empresas públicas (ANCAP, ANP, ANTEL, OSE y UTE), 4 de las cuales implementan el Modelo de Calidad con Equidad de Género del Inmujeres, modelo de gestión que opera como norma certificable que busca reducir las brechas de género identificadas entre trabajadores y trabajadoras, incluyendo la segregación vertical. Este es un ejemplo de cómo el Inmujeres, por intermedio de este instrumento de transversalidad de género que también se está implementando en algunos ministerios e intendencias, problematiza la distribución del poder a la interna de las organizaciones y visibiliza las dificultades de las mujeres en el acceso a los cargos de mayor jerarquía.

Por otra parte, Inmujeres en tanto rector, promotor, coordinador y articulador de las políticas públicas de género, coordina y/o participa en otros espacios interinstitucionales a nivel nacional, lo cual resulta clave para el fortalecimiento de su legitimidad.

El Inmujeres preside el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, que tiene el fin de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia, velar por el cumplimiento de la ley 18104 y su reglamentación, promover la elaboración de Planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades a nivel departamental, entre otros. Por su parte, el Inmujeres tiene entre otras competencias: la responsabilidad de promover la instalación y

contribuir al funcionamiento de dicho Consejo asegurando el desarrollo de instrumentos técnicos y metodológicos, y los apoyos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus tareas.

Asimismo, el Inmujeres preside el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica. Al momento de su creación el Consejo quedó oficialmente integrado, además, por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, el Poder Judicial, la Administración Nacional de Educación Pública, el Congreso de Intendentes y la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

Sumado a esto, desde el 2008 el Inmujeres coordina la Mesa Interinstitucional de combate a la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, que tiene como principal cometido diseñar una estrategia de intervención y respuesta frente a esta problemática. Esta está integrada por organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y la Organización Internacional para las Migraciones.

Finalmente, Inmujeres coordina, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Comisión Interinstitucional para Cuestiones de Género en el ámbito internacional, integrada por organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales en calidad de observadores.

### Mecanismos de género de las Intendencias Departamentales

Actualmente funcionan mecanismos de género en 17 departamentos.<sup>29</sup> La Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes realizó un estudio en el 2010 que evaluó el grado de institucionalidad de estos mecanismos en función de un conjunto de indicadores: la existencia de una determinada normatividad, su lugar en el organigrama, sus posibilidades en recursos humanos y financieros, su capacidad de transversalizar el enfoque de género en las diferentes áreas del gobierno departamental y su capacidad de implementar actividades y de coordinar con otras instituciones.

Se señala que 10 de 17 mecanismos tienen nombres que refieren al *género* o a *las mujeres* exclusivamente, lo que resulta un avance respecto a lo que sucedía en el 2007, cuando solo 7 eran nombrados de esta forma. Como señala el estudio, el nombre del mecanismo cuya finalidad es velar por la

implementación de políticas de género es relevante, porque da cuenta de la necesidad de la existencia de un área exclusiva con competencia en esta temática. En relación con el marco normativo, solo en tres casos sucede que además de existir un decreto o resolución de intendente, el mecanismo es aprobado por la Junta Departamental y entra dentro del presupuesto municipal. Esto le confiere una perdurabilidad a la que se asocia una institucionalidad mayor (CIG, 2010).

Respecto a la ubicación en la infraestructura, la mayoría de los mecanismos se encuentran dentro de un departamento o dirección social, que dependen de una Secretaría General o directamente del/la intendente/a: 3 de ellos dependen directamente de la Secretaría General, 1 constituye una asesoría del intendente (quizá el caso donde la institucionalidad se encuentra más débil, ya que las asesorías se modifican con los cambios de gobierno) y 1 es una comisión integrada por representantes de distintas áreas, que depende también directamente del intendente.

Según el estudio, en cuanto al presupuesto, 5 mecanismos tienen presupuesto propio y además conocen cuál es su monto, 7 departamentos no cuentan con presupuesto propio y 4 no tienen información al respecto. Sin embargo, 3 mecanismos pudieron informar de lo invertido en el 2009; con esto son 8 departamentos donde se cuenta con información presupuestal.<sup>30</sup>

Por otra parte, resulta importante señalar la existencia de la propia Comisión Interdepartamental de Género creada en el 2007, la cual tiene por objetivos, entre otros, fortalecer a los mecanismos departamentales existentes y promover su creación donde no existan, además de servir de instrumento al Congreso de Intendentes para llevar a cabo las funciones encomendadas a él como organismo asociado en el Primer Plan Nacional de Oportunidades y Derechos y el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica y los futuros planes o leyes que lo involucren directamente como órgano ejecutor de las Políticas Nacionales de Igualdad.

A pesar de la relevancia de la tarea, la Comisión no tiene infraestructura ni presupuesto propio (CIG, 2010).

Otro aspecto a considerar en la institucionalidad de género departamental es la elaboración e implementación de planes de igualdad que promuevan la agenda de las mujeres a nivel departamental. Actualmente, dos departamentos cuentan con planes de igualdad vigentes: Montevideo y Canelones.

<sup>29</sup> Información proporcionada por la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes.

<sup>30</sup> Información proporcionada por la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes.

### Mecanismos del Inmujeres en el territorio

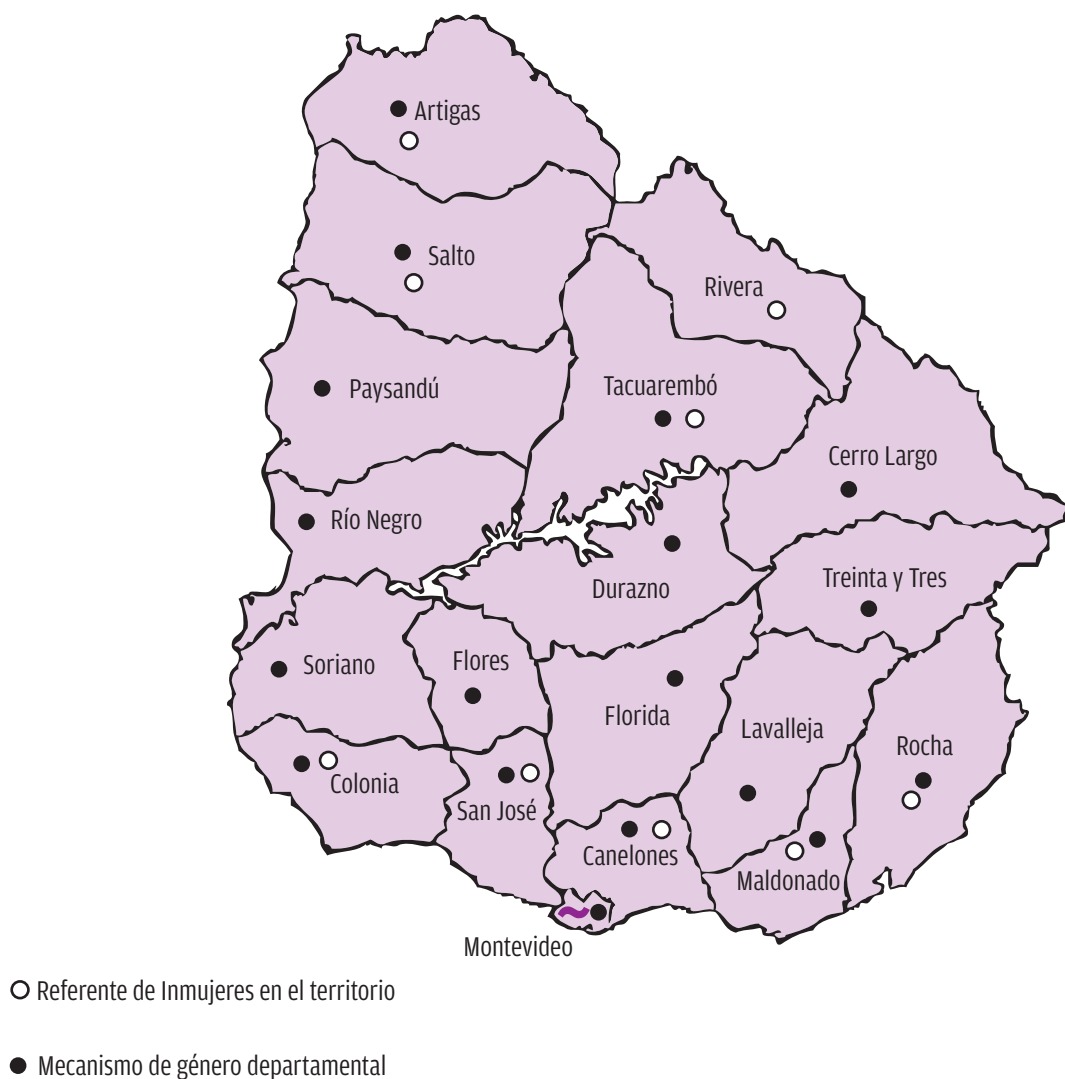
Actualmente, el Inmujeres tiene referentes territoriales en los departamentos de Canelones, Colonia, San José, Rivera, Rocha, Chuy, Salto, Tacuarembó, Maldonado y Artigas.

Las referentes de género son las encargadas de asegurar el despliegue de las políticas, programas y acciones del Inmujeres en su departamento, priorizando el relacionamiento, articulación, coordinación y trabajo conjunto con las áreas de género municipales. Asimismo, tienen la responsabilidad de trabajar en la incorporación

de la perspectiva de género con los diferentes organismos públicos; promoviendo, apoyando y monitoreando la implementación de los compromisos asumidos por estos organismos en el PIONA. Además, las referentes del Inmujeres están integradas a los equipos técnicos de las oficinas territoriales del MIDES y trabajan en coordinación permanente con los/as coordinadores/as territoriales de dicho Ministerio.

En el siguiente mapa se remarcan los departamentos con mecanismo de género de las Intendencias y con referentes de género del Inmujeres.

**Gráfico 19: Mapa de los mecanismos de género departamentales y referentes del Inmujeres en territorio. Año 2011**





## Consideraciones finales

La comunidad internacional ha reconocido que la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en relación con los varones es un derecho humano y que su pleno ejercicio es un indicador de la calidad de la democracia de los países. Este informe se propuso visibilizar y analizar cómo se distribuye el poder en el país y cuál es el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones.

La información presentada en este cuaderno da cuenta de la distancia que todavía existe para alcanzar una distribución equitativa del poder. Siendo el 52 % de la población, las mujeres uruguayas son un grupo minoritario, numérica y conceptualmente en todos los ámbitos analizados. Si bien se sabe que las brechas de género están presentes en todos los ámbitos, es posible afirmar que la distancia en la distribución del poder es una de las más amplias y donde se han observado menos avances, sobre todo en nuestro país. Estos resultados deben alertar sobre los importantes obstáculos que las mujeres enfrentan para ser consideradas capaces de ocupar los más altos cargos de poder en las diversas esferas.

Al analizar el lugar de las mujeres en los tres poderes del Estado, se observa que su presencia es extremadamente baja en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo. En el primer caso, en toda la historia del país la presencia de mujeres promedia el 4 % (11 ministras de un total de 284 cargos). El avance de la equidad de género en este ámbito de poder, además de ser muy lento, no es lineal y sufre un retroceso en el actual gabinete ministerial respecto al anterior.

Actualmente, de la totalidad de los ministerios solamente uno cuenta con una ministra. Asimismo, al considerar los tres cargos de más alta jerarquía dentro de los distintos ámbitos del Poder Ejecutivo se detecta que solo 5 de los 42 cargos son ocupados por mujeres.

El retroceso también se identifica en la distribución de las áreas temáticas donde se ubica a las mujeres como máxima autoridad. En el período anterior dos mujeres ocuparon el máximo puesto en áreas «no tradicionales» para las mujeres, como Defensa e Interior. En la actualidad, la única mujer ministra ocupa un ministerio asociado a la reproducción.

En el caso del Poder Legislativo, si bien en las elecciones del 2009 se produce un incremento de la participación femenina en el Parlamento de 4 puntos (11 % en el 2005 y 15 % en el 2010), este porcentaje continúa siendo demasiado bajo, más bajo aún que el promedio de participación de las mujeres en los parlamentos de la región (23 %).

Otro ámbito de visibilidad y poder es la presidencia de ambas cámaras legislativas. Se observa que en toda la historia del Parlamento uruguayo solamente han ocupado este puesto tres mujeres, todas luego del 2005.

La posibilidad de las mujeres de ocupar cargos en el Parlamento uruguayo depende, en gran medida, de la cantidad y ubicación de estas en las listas de votación. Se ha observado que en las elecciones nacionales del 2009, las mujeres mantienen en términos generales una presencia en las listas de votación para ambas cámaras que no supera al 30 % en los partidos mayoritarios. La proporción de mujeres candidatas a diputadas en los tres primeros lugares de las listas disminuye en todos los partidos, en relación con la proporción del total de candidatas, salvo en el Partido Nacional donde aumenta del 13 al 16 %, aunque es muy baja de todas formas. La presencia de candidatas al Senado en los tres primeros lugares de las listas va del 0 (Partido Nacional) al 33 % (Partido Independiente).

En el caso de la participación de las mujeres en el Poder Judicial, en términos numéricos es la más importante de los tres poderes: representan el 63 % del total de altos cargos. Sin embargo, su presencia es históricamente muy baja en la SCJ, ámbito de más alta jerarquía. Se observa claramente un techo de cristal para las mujeres en este ámbito, donde las mujeres son el 72 % de los defensores y defensoras, el 62 % de los jueces y las juezas, pero el 40 % de las ministras y ministros. Asimismo, las mujeres no acceden de igual forma que los varones a los asuntos penales.

Hemos analizado también la presencia de las mujeres en el espacio departamental y local notando avances y estancamientos. Claramente es un avance la inclusión por primera vez en la historia política del país de tres mujeres intendentas. Para consolidarse como un avance sustantivo, es preciso que esta tendencia se mantenga en el tiempo y



tienda a aumentar, de forma de que este hecho deje de ser visualizado como excepción a la regla.

A pesar de lo anterior, la participación de las mujeres en las Juntas Departamentales no alcanza el 18 % en el último período y es de 22 % el promedio de la participación de las mujeres en los poderes legislativos locales en la región. Desde una perspectiva histórica se puede observar un aumento continuo de mujeres en las Juntas Departamentales de todo el país, pero también hay que señalar la lentitud de este. En promedio, el porcentaje de mujeres para el total del país pasó del 5 % en 1984 al 18 % en el 2010. De no intermediar acciones que favorezcan la participación femenina en estos espacios, parece difícil que pueda incrementarse para alcanzar cifras significativas, por lo menos superiores al 30 %, aproximándose a la noción de «masa crítica» (Dahlerup, 1988).

Un ámbito que parece ofrecer mayores posibilidades para las mujeres son las Alcaldías. Mientras que en la mayoría de los países el porcentaje de alcaldesas es en promedio el 8 %, en esta primera oportunidad en Uruguay se alcanzó el 25 %. Será objeto de posteriores análisis la consolidación de este ámbito como un espacio de participación más democrático. En contraposición, se observa que la representación femenina en los Concejos Municipales fue de 19 %, ocupando las mujeres 66 de los 348 puestos de concejal/a.

En otros ámbitos del Estado analizados también se ha evidenciado la baja presencia de las mujeres en los espacios de más alta responsabilidad. Para el total de los servicios descentralizados considerados, 4 de 15 puestos de alta jerarquía son ocupados por mujeres; en los entes autónomos, 16 de 69; en las empresas públicas las mujeres ocupan solo 2 de 23 cargos de alta responsabilidad y en los órganos con autonomía funcional, ocupan 6 de 21 cargos de máximo rango. Además, para estos organismos también se constata la diferenciación entre varones y mujeres, según el área de actividad que se considere, de «reproducción» o de «producción».

En los ámbitos de mayor jerarquía dentro de la enseñanza pública se pudo detectar que del conjunto de cargos directivos solamente un tercio fueron ocupados por mujeres: 5 de 15. Este dato se destaca, en particular, en una rama de actividad que cuenta con el 78 % de mujeres en su composición total (SIG- Inmujeres, 2010). Puntualmente, en la Universidad de la República, al analizar de manera conjunta a los decanos, decanas, al rector y vicerrector se observa que 6 de estos 19 cargos son ocupados por mujeres, lo que equivale a un 32 %.

Ahora bien, se ha presentado también información relativa al ámbito no estatal. Se encuentra que la presencia de mujeres en los espacios de mayor poder del ámbito sindical y de las cámaras empresariales es también muy baja. En el

caso del PIT-CNT, a pesar de superar el 30 % en el Congreso, las mujeres titulares representan el 7 % del Secretariado Ejecutivo y el 5 % de la Mesa Representativa. Por su parte, en las siete cámaras empresariales relevadas, la presencia de mujeres es nula en los cargos de presidencia o vicepresidencia.

Como es sabido, las dificultades que enfrentan las mujeres para ocupar cargos de máxima responsabilidad, haciendo efectivo el ejercicio de sus derechos, están fuertemente relacionadas a las desigualdades de género que viven en todos los ámbitos de la sociedad, derivadas de la división sexual del trabajo tradicional. La histórica asignación de las mujeres al ámbito privado, acompañada por una distribución desigual del tiempo que varones y mujeres invierten en las tareas domésticas y de cuidado, repercute en el pleno ejercicio de la ciudadanía femenina e imposibilita su participación en los espacios públicos y de poder.

Como ha señalado la literatura feminista nacional e internacional, para promover una mayor participación de las mujeres en los ámbitos de decisión será necesario que se produzca una distribución más equitativa del tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre varones y mujeres, que libere tiempo de estas para desarrollarse en otros ámbitos.

Por otra parte, es necesario que las mujeres ocupen los cargos de más alta responsabilidad para que socialmente se las visualice idóneas para esta tarea. Sin duda la percepción de que las mujeres son capaces de ocupar cargos de máxima responsabilidad es una construcción y un aprendizaje social que debe ser alentado y sostenido con la voluntad política de designar a mujeres en los cargos de mayor poder. Por otra parte, la posibilidad que tienen las mujeres de ser elegidas está muy vinculada a esta percepción que la sociedad tiene de su capacidad, pero también, como se ha mostrado, a las condiciones que se generan en los partidos políticos para esta elección.

La nueva normativa a aplicarse en las elecciones del 2014 alienta la posibilidad de una mayor representación femenina en el Parlamento, pero debe ser acompañada de otras múltiples medidas para fomentar el ejercicio del derecho de las mujeres a una participación en igualdad de condiciones en la toma de decisiones en todos los órganos electivos, así como en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial.

Como se ha demostrado en este informe, las brechas de género se observan en todos los ámbitos de poder estatales y no estatales, y la tendencia histórica muestra avances lentos y, en algunos casos, discontinuos respecto a la presencia femenina, por lo que es preciso la implementación de medidas que compensen estas desigualdades históricas, que se sostengan en el tiempo y que permitan la consolidación de un nuevo y equitativo reparto del poder en la sociedad uruguaya.



## Bibliografía

- AGUIRRE, Rosario (1998): Sociología y género. Las relaciones entre hombres y mujeres bajo sospecha, Universidad de la República, Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República, FCS, DS.
- AMARANTE, Verónica; ESPINO, Alma (2001): La evolución de la segregación laboral por sexo en Uruguay, Universidad de la República, FCEEYA-IECON, Documento de trabajo 3/01.
- (2002): La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados (1990-2000), Universidad de la República, FCEEYA-IECON, Documento de trabajo 5/02.
- ARAUJO RENTARÍA, J.; BIRGIN, H.; PITANGUY, J.; TORRES FALCÓN, M. (2011): «Violencia contra las mujeres en el espacio doméstico y la tutela del Estado: desafíos y limitaciones de la respuesta punitiva», Anuario de derechos humanos, 0(5). Consultado el 21/11/2011 en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewArticle/11517/11876>.
- ASTELARRA, Judith (2002). Democracia, ciudadanía y sistema político de género. Documento especialmente preparado por la autora para el PRIGEPP.
- BAREIRO, Line (2002): «Democracia/s, ciudadanía y Estado en América Latina en el siglo XXI. Análisis de género de los cambios recorridos desde la década del ochenta y futuros posibles», Seminario PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires.
- CEPAL (2011): Informe anual 2011. El salto de la autonomía de los márgenes al centro, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe.
- (2011): Paridad política de género en América Latina: evolución, impulsos y frenos según los líderes de la región, División Asuntos de Género-CEPAL, Santiago.
- (2010). ¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y El Caribe, Brasilia.
- (1999): Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile.
- CIEDUR (2009): Mapa de género: trabajo, empleo y negociación colectiva en Uruguay, OIT y Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT.
- CHIRINOS, Sonia (s/f): Mujer y derecho penal, en [http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/Sonia\\_Chirinos.pdf](http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/Sonia_Chirinos.pdf).
- COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE GÉNERO (2010): Balance y desafíos. Para la institucionalidad de género de los gobiernos departamentales, Congreso de Intendentes.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011): El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas, OEA.
- CNS MUJERES (2006): «A un año de gobierno progresista. No son suficientes. Mujeres en altos cargos. Mecanismos de participación social», Edición CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía, Montevideo.
- (2007): «Nuevas perspectivas para la institucionalidad de género en Uruguay. Ir a más. Monitoreo de lo actuado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Período 2005-2006)», Edición CNS Mujeres, Montevideo.
- DAHLERUP, Drude (1988): From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 11: 275-298.
- DIETZ, Mary (2001): «El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía», en LAMAS, M. (comp.): Ciudadanía y feminismo, IFE, UNIFEM, México D.F., Documentos PRIGEPP.
- FERRÉ, Zuleika; ROSSI, Máximo (2002): Segregación ocupacional de la mujer en el mercado de trabajo del Uruguay (1986-1997), Universidad de la República, FCS-DECON, Documento 05/02.
- FURTADO, Magdalena; RAFFO, Laura (1998): Discriminación y segregación laboral por género. Un estudio empírico del caso uruguayo en la última década, trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- INMUJERES (2007): La institucionalidad de género en el Estado uruguayo. Consultora Soc. María Bonino.
- (2009): Informe de Gestión.
- (2010): Rendición de cuentas ante la Asamblea General respecto de los avances en la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (2006): Dossier informativo «Presupuestos públicos en clave de género» Emakunde.

JOHNSON, Niki (2003): El movimiento sindical uruguayo en camino hacia la cuota, Friedrich Ebert Stiftung, Fesur-Representación en Uruguay, Departamento de Género y Equidad-PIT-CNT.

– (2009): Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay, Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales.

JOHNSON, Niki; MOREIRA, Constanza (2003): Democracia, género y equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa, Fesur, Representación en Uruguay.

JOHNSON, Niki; PÉREZ, Verónica (2010): Representación (s) electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009, Cotidiano Mujer, UNIFEM, Montevideo

KANTER, Rosabeth (1977): Men and Women of the Corporation, New York, Basic Books.

MANSBRIDGE, Jane (1999): «Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent “Yes”», The Journal of Politics, vol. 61, n.º 3, pp. 628-657.

MARSHALL (1950): Ciudadanía y clase social, Madrid, Alianza, ed. 1998.

MASSOLO, Alejandra (2005): Gobiernos locales y mujeres: nuevos cambios y desafíos en América Latina, Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISD).

MOUFFE, Chantal (2001): «Feminismo, ciudadanía y política democrática radical», en LAMAS, M. (comp.): Ciudadanía y feminismo, IFE, UNIFEM, México D.F., Documentos PRIGEPP, 2002.

OIT (2007): La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean, Conferencia Internacional del Trabajo 96, Ginebra.

– (2003): La hora de la igualdad en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo 91.a reunión, Informe global.

OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL (2011): Guía Oficial de Autoridades, actualizada al 13 de setiembre del 2011.

PÉREZ, Verónica (2006): «52 % del electorado, 11 % del Parlamento: factores culturales y representación política femenina en Uruguay», Revista Uruguaya de Ciencia Política, 15/2006-ICP, Montevideo.

PNUD (2008): Desafíos para la igualdad de género en la Argentina, Estrategia del Programa de las Naciones Unidas.

SIG-Inmujeres (2010): Estadísticas de género 2010, Inmujeres-MIDES, [http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/13341/1/estadisticas\\_de\\_genero\\_2010.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/13341/1/estadisticas_de_genero_2010.pdf).

UNESCO (2006): Women, law, and judicial decision-making in the middle east and north africa: toward gender justice. Amman, [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/gender\\_justice.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/gender_justice.pdf).

YUVAL DAVIS, N. (1996): Mujeres, ciudadanía y diferencia, Universidad de Greenwich, Documentos PRIGEPP, 2002.

## Índice de cuadros

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 1. Representación femenina en Ministerios, en porcentaje .....  | 17 |
| Cuadro 2. Distribución porcentual de trabajadores/as en las Fuerzas Armadas por Unidad Ejecutora, según sexo, 2011.....                                    | 18 |
| Cuadro 3. Cantidad y porcentaje de delegados/as en otros países, según cargo máximo en el país y sexo. Año 2011 .....                                      | 19 |
| Cuadro 4. Representación femenina en el Parlamento nacional, en porcentaje .....   | 20 |
| Cuadro 5. Porcentaje de mujeres candidatas al Senado y Cámara de Representantes respecto al total de candidatos por partido político. Elecciones 2009..... | 23 |
| Cuadro 6. Porcentaje de mujeres en los distintos espacios del Poder Judicial sobre el total de cargos. Año 2011.....                                       | 25 |
| Cuadro 7. Mujeres en juzgados de primera instancia, por tipo de juzgado. Año 2011 .....  | 26 |
| Cuadro 8. Mujeres en tribunales de apelaciones, por materia. Año 2011 ..   | 26 |
| Cuadro 9. Evolución de porcentaje de mujeres en la Junta Departamental según departamento .....  | 28 |
| Cuadro 10. Distribución de los altos cargos de los servicios descentralizados por sexo. Año 2011.....  | 31 |
| Cuadro 11. Distribución de los altos cargos de los entes autónomos por sexo. Año 2011 .....  | 32 |
| Cuadro 12. Distribución de altos cargos en las empresas públicas por sexo. Año 2011 .....  | 32 |
| Cuadro 13. Distribución de los altos cargos de los órganos con autonomía funcional por sexo. Año 2011 .....  | 33 |
| Cuadro 14. Distribución de altos cargos en educación primaria, secundaria y técnico profesional por sexo. Año 2011 .....                                   | 34 |
| Cuadro 15. Distribución porcentual de personas ocupadas según tipo de ocupación y sexo. Año 2010 .....   | 38 |
| Cuadro 16. Distribución porcentual de las personas ocupadas según rama de actividad y sexo. Año 2010 .....   | 38 |
| Cuadro 17. Estructura organizacional del PIT-CNT .....   | 39 |
| Cuadro 18. Número y porcentaje de varones y mujeres a los órganos ejecutores del pit-cnt. Año 2011 .....   | 40 |
| Cuadro 19. Número y porcentaje de personas afiliadas al sindicato de empresas públicas según sexo. Año 2011.....   | 40 |

|  |    |
|--|----|
| Cuadro 20. Número y porcentaje de afiliados a SUPRA según localización geográfica del puerto y sexo. Año 2011..... | 42 |
| Cuadro 21. Evolución de los fondos presupuestales del mides.....   | 46 |
| Cuadro 22. Evolución de los fondos de cooperación .....  | 46 |
| Cuadro 23. Proporción del presupuesto del Inmujeres. Año 2011 .....  | 46 |
| Cuadro 24. Mecanismos de género en los ministerios y año de creación ..  | 47 |
| Cuadro 25. Mecanismos con presupuesto en género ejecutado en el 2010. En pesos corrientes.....                     | 49 |

## Índice de gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Porcentaje de mujeres inscriptas y electas en los parlamentos nacionales de América Latina (12 países), que poseen cumplimiento de cuota. Año 2010.....             | 15 |
| Gráfico 2. Cantidad de cargos en el Poder Ejecutivo por sexo. Año 2011.....  | 17 |
| Gráfico 3. Porcentajes de mujeres electas en los legislativos nacionales de América Latina y el Caribe (33 países). Año 2010 .....   | 20 |
| Gráfico 4. Mapa de porcentaje de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes en relación con el total de candidatos por departamento. Elecciones 2009.....                | 21 |
| Gráfico 5. Mapa de porcentaje de mujeres candidatas a la Cámara de Representantes respecto al total de candidatos por departamento y partidos políticos. Elecciones 2009.....  | 22 |
| Gráfico 6. Distribución porcentual en los tres primeros puestos de las listas electorales de la Cámara de Representantes por partido político según sexo. Elecciones 2009..... | 23 |
| Gráfico 7. Distribución porcentual en los tres primeros puestos de las listas electorales de la Cámara de Senadores por partido político según sexo. Elecciones 2009.....      | 24 |
| Gráfico 8. Porcentaje de mujeres en cada tipo de cargo del Poder Judicial. Año 2011.....   | 26 |
| Gráfico 9. Mapa de representación femenina en Junta Departamental, período 2010-2015 .....   | 27 |
| Gráfico 10. Mapa de número de alcaldesas y porcentaje de representación femenina en Alcaldías .....  | 29 |
| Gráfico 11. Mapa de porcentaje de representación femenina en concejos municipales. Período 2010-2011.....  | 29 |
| Gráfico 12. Porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos en órganos autónomos, servicios descentralizados, entes autónomos y empresas públicas. Año 2011.....                 | 33 |
| Gráfico 13. Evolución de la participación de varones y mujeres en los Consejos Directivos Centrales de la Universidad de la República.....                                     | 34 |
| Gráfico 14. Proporción de mujeres en la Asamblea General del Claustro por orden. Año 2011 .....  | 35 |

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 15. Niveles jerárquicos de los mecanismos para el adelanto de la mujer .....   | 45 |
| Gráfico 16. Evolución de la ejecución total por Inmujeres, en miles de pesos constantes del 2010 .....                           | 45 |
| Gráfico 17. Mecanismos de género de la Administración Central y el Banco de Previsión Social, según dependencia jerárquica ..... | 48 |
| Gráfico 18. Integrantes de los mecanismos de género de la Administración Central y del Banco de Previsión Social .....           | 48 |
| Gráfico 19. Mapa de los mecanismos de género departamentales y referentes del Inmujeres en territorio. Año 2011 .....            | 51 |

## Agradecimientos

Agradecemos por la información proporcionada a las siguientes instituciones:

- A la Bancada Bicameral Femenina.
- Al Departamento de Estrategias Transversales de Género de Inmujeres y al Departamento de Administración de Recursos.
- A la Dirección General de Recursos Humanos del Ministerio de Defensa Nacional, especialmente a la directora, Esc. Abog. María del Pilar Gastelumendi Vilaboa.
- A la Mesa de Comunicaciones de la FEUU, a Gastón González.
- Al secretario general del Consejo Directivo Central, Sr. Daniel Rodríguez.
- A la Comisión Interdepartamental de Género.
- Al Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT.







