

El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones

Cuadernos del Sistema de Información de Género - Uruguay, N.º 5. Noviembre, 2016



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción



El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones

Cuadernos del Sistema de Información de Género - Uruguay, N.º 5. Noviembre, 2016



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción



El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones

Corrección: Sylvia Pardo
Impresión: Imprenta Rojo S.R.L.
Edición amparada al decreto 218 / 996
Depósito legal 370.455
ISBN: 978-92-990078-4-6

Publicado en octubre 2016

Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)

Este documento presenta un diagnóstico actualizado sobre el lugar que ocupan las mujeres uruguayas en la toma de decisiones. El estudio fue promovido por el Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas como parte de su plan de trabajo para el año 2016 y han participado directamente las siguientes Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay: CEPAL, FAO, OIT, OPS/OMS, ONU Mujeres y PNUD, así como el equipo de trabajo del Sistema de Información de Género (SIG) del Inmujeres. El capítulo 1 fue redactado por Magdalena Montes de Oca y Magdalena Furtado de ONU Mujeres, los capítulos 2 y 3 por Pilar Manzi con la supervisión de Verónica Amarante, ambas de la Oficina de CEPAL en Montevideo, y el capítulo 4 por Joaquín Toledo y Virginia Varela de PNUD. El equipo del SIG participó activamente del proceso de trabajo: Diego Pieri, Lucía Labuonora y Florencia Semblat aportaron valiosas propuestas y comentarios, contribuyendo de manera sustantiva a la elaboración de este documento. Finalmente la impresión de este cuaderno fue posible gracias a la colaboración conjunta de FAO, OPS/OMS, OIT.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del Sistema de las Naciones Unidas ni de sus Estados miembros.

Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

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

Contenido	3
Presentación a cargo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay	5
Prólogo	7
Capítulo 1. Los poderes del Estado: inconsistencias entre un nuevo paradigma y la representación de las mujeres	9
1.1. Poder Ejecutivo: la asignación de los Ministerios reproduce desigualdad	9
1.2. La situación del Poder Legislativo	10
1.2.1. Lejos de una representación de género paritaria.....	10
1.2.2. La predominancia masculina en los primeros lugares de las listas	13
1.3. Poder Judicial: numerosa presencia de mujeres, pero escaso poder de decisión	14
1.4. El poder desde una mirada territorial	15
1.4.1. Al más alto nivel: Intendencia y Junta Departamental	15
1.4.2. El tercer nivel de gobierno, nuevas oportunidades	16
1.5. Las percepciones de la población uruguaya sobre la participación de las mujeres en política	17
Capítulo 2. El techo de cristal en el sector público	19
Capítulo 3. El mercado laboral, ¿quiénes toman las decisiones?	23
3.1. Características del mercado laboral	23
3.2. Mujeres en cargos directivos	25
3.3. Emprendedoras	28
3.4. El movimiento sindical y las cámaras empresariales, ¿dónde están las mujeres?	29
3.5. Cláusulas de género.....	30
Capítulo 4. La construcción de igualdad como premisa. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer	31
4.1. Mecanismo nacional de género: cambios y apuestas.....	31
4.1.1. Mecanismos de género en organismos públicos.....	32
4.1.2. Mecanismos de Inmujeres en el territorio	32
4.2. Mecanismos de género en las Intendencias Departamentales.....	33
4.3. Coordinación de mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer	34
Referencias	36
Anexos	38

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Evolución de mujeres electas en el Parlamento uruguayo (Cámara Alta y Cámara Baja). En porcentaje, período 1942-2014.....	11
Gráfico 2: Porcentaje de mujeres en Parlamentos: Cámara Baja o Única (al 1/08/2016)	12
Gráfico 3: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, primeras tres ternas, elecciones 2014	14
Gráfico 4: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas al Senado, primeras dos ternas, elecciones 2014 ...	14
Gráfico 5: Evolución de la presencia de mujeres edilas electas, 1984-2015, (en porcentaje)	16
Gráfico 6: Distribución porcentual del grado de acuerdo con la frase “¿Es adecuado el número de mujeres legisladoras y ministras o debería haber más?”, según sexo. País urbano, 2016.....	17

Gráfico 7: Distribución porcentual del grado de acuerdo con la aplicación de la Ley de Cuotas en las elecciones del 2014, según sexo. País urbano, 2016.....	18
Gráfico 8: Próximas elecciones: ¿paridad, cuotas o ninguna? Respuestas según género.....	18
Gráfico 9: De aquí a 10 años: ¿sería positivo que Uruguay tuviera una mujer presidenta? Respuestas según género.....	18
Gráfico 10: Porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos en órganos autónomos, servicios descentralizados, entes autónomos y empresas públicas. Año 2011 y 2015.....	21
Gráfico 11: Porcentaje de mujeres en cada cargo. Año 2011 y 2015.....	21
Gráfico 12: Proporción de mujeres en cargos docentes, según grado. Universidad de la República. Año 2015.....	22
Gráfico 13: Proporción de mujeres en cargos docentes Grado 5. Universidad de la República. Años seleccionados.....	22
Gráfico 14: Tasa de actividad según sexo. País urbano, 1989-2014.....	23
Gráfico 15: Mujeres patronas y directoras, según rama de actividad (%).....	26
Gráfico 16: Porcentaje de empresas con gerente general femenino. Total, país, 2010.....	27
Gráfico 17: Cotizantes patronos, según sexo (2014).....	27
Gráfico 18: Porcentaje de hombres y mujeres que cotizan como patronos (sobre total de cotizantes).....	27
Gráfico 19: Porcentaje de mujeres en cargos directivos de empresas de mayor tamaño.....	28
Gráfico 20: Tasa de emprendimiento (sobre población en edad activa).....	28
Gráfico 21: Convenios que incorporan alguna cláusula de género (%).....	30
Gráfico 22: Cláusulas que refieren a cada dimensión (%).....	30

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Evolución del número de Ministros/as por período de gobierno, años 1985-2015.....	9
Cuadro 2: Cantidad de mujeres y hombres en cargos de representación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Año 2016.....	10
Cuadro 3: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, elecciones 2014.....	13
Cuadro 4: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Alta, elecciones 2014.....	13
Cuadro 5: Cantidad y porcentaje de funcionarios del Poder Judicial por sexo, según escalafón. Año 2016.....	15
Cuadro 6: Proporción de mujeres electas intendentas, (en porcentaje). Período 1985-2019.....	15
Cuadro 7: Distribución de altos cargos de los servicios descentralizados por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015.....	19
Cuadro 8: Distribución de altos cargos de los entes autónomos por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015.....	20
Cuadro 9: Distribución de altos cargos en las empresas públicas por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015.....	20
Cuadro 10: Distribución de altos cargos de los órganos con autonomía funcional por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015.....	21
Cuadro 11: Tasa de ocupación, desempleo e informalidad, según sexo. Total país, 2015.....	23
Cuadro 12: Distribución porcentual de personas ocupadas y salario promedio en ocupación principal, según sexo. Total país, 2015.....	24
Cuadro 13: Distribución porcentual de personas ocupadas de 14 y más años, según rama de actividad por sexo. Total país, 2015.....	25
Cuadro 14: Número de varones y mujeres en los órganos del PIT - CNT. Año 2015.....	29
Cuadro 15: Mujeres en altos cargos directivos ^a de las principales Cámaras Empresariales. Año 2015.....	29
Cuadro 16: Mecanismos de género en organismos públicos.....	32
Cuadro 17: Características del mecanismo de género de las Intendencias.....	34
Cuadro 18: Instituciones participantes y autoridades en el Consejo Nacional de Género.....	35

Índice de Figuras

Mapa 1: Porcentaje de mujeres edilas electas por departamento. Período 2015-2020.....	16
Mapa 2: Porcentaje de alcaldesas por departamento según período de gobierno. Período 2015-2019.....	16
Mapa 3: Porcentaje de concejales por departamento según período de gobierno. Período 2015-2019.....	17

Presentación a cargo del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay

El Sistema de las Naciones Unidas acompaña y respalda a los Estados miembros de la ONU en el establecimiento de las normas internacionales para lograr la igualdad de género. También trabaja con los gobiernos nacionales contribuyendo a la realización de diagnósticos, al diseño de leyes y políticas públicas, así como de los planes necesarios para implementar y evaluar los resultados que permitan transitar hacia la igualdad de género.

Para avanzar en este camino, el Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay colabora con el rector oficial de las políticas de género -el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres)- y parte de esta colaboración constituye el presente documento.

“El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones” tiene como antecedente inmediato la versión inicial elaborada por el Sistema de Información de Género (SIG) de Inmujeres en el año 2011 publicada en el cuaderno N°3 "En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones". Dicho cuaderno fue retomado para conocer la evolución de la situación reflejada en ese informe del 2011 y la actual al 2016 y también se propuso avanzar en el relevamiento de nuevos espacios de toma de decisión que no habían sido relevados anteriormente.

Este nuevo diagnóstico fue promovido por el Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas como parte de su plan de trabajo para el año 2016 y han participado directamente las siguientes Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay: CEPAL, FAO, OIT, OPS/OMS, ONU Mujeres y PNUD, así como el equipo de trabajo del SIG de Inmujeres.

Esperamos que esta publicación contribuya al conocimiento actualizado del lugar que ocupan las mujeres en los cargos de decisión en Uruguay, recorriendo los diferentes ámbitos de la vida pública (legislativo, ejecutivo, judicial, servicio diplomático, gobiernos subnacionales, empresas públicas, entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos subnacionales, empresas privadas, sindicatos, cámaras empresariales, etc.). También esperamos que sea un disparador hacia una reflexión necesaria que impulse los cambios que permitan transitar hacia instancias más equitativas en todos los niveles, consolidando una sociedad más justa y efectivamente democrática.

Denise Cook
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Uruguay

Prólogo

La participación de las mujeres en los espacios de decisión, representa uno de los indicadores relevantes para determinar la calidad de la democracia de una nación. Las democracias representativas deben garantizar la integración de las mujeres en los ámbitos legislativos, en un número tendiente a reflejar a la propia sociedad; es evidente que para el caso de Uruguay todavía queda un camino por recorrer.

Si bien la participación de legisladoras en las cámaras de diputados y senadores se modificó a partir de la Ley n° 18476 de participación política, la integración equitativa está aún lejana.

Nuestro país ha recibido observaciones y recomendaciones por parte del Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/Naciones Unidas) en este sentido. En efecto, en sus recomendaciones de julio de 2016, el Comité muestra su preocupación por la escasa representación de las mujeres en el ámbito público y político y recomienda adoptar un sistema de paridad para asegurar la participación de las mujeres en estos ámbitos.

En el material que se presenta en este cuaderno, podremos ver que el horizonte de la paridad está aún muy lejos y a su vez, que algunos avances logrados no están consolidados.

La sociedad uruguaya y sus instituciones deben procesar estratégicamente los caminos para garantizar la participación de las mujeres en ámbitos de decisión pública, así como también privada y académica.

Esto implicará necesariamente acordar mecanismos específicos que promuevan esta participación para que la tendencia a la reproducción del status quo sea modificada. Pero es indudable que son necesarias, además, medidas sostenidas en el tiempo para promover cambios culturales en el sistema de ideas, valores y creencias que favorezcan que más mujeres se inserten en áreas no tradicionales para los mandatos hegemónicos de género.

La organización de la vida pública y privada de mujeres y varones requiere ser apuntalada por políticas públicas que apoyen esos cambios, en este sentido el Sistema Nacional Integrado de Cuidados que comienza a implementarse, jugará un papel ineludible.

Se requieren mujeres y varones que construyan un nuevo sentido común para que los espacios públicos y privados compartidos, sean los frecuentes. De esta forma la agenda pública de las transformaciones sociales se diversifica incorporando nuevos tópicos, recogiendo nuevas miradas e intereses; alcanzando como se decía mayor representatividad.

Para propiciar estos procesos, resulta necesario recoger y sistematizar información, para mostrar la situación actual de la participación social y política de las mujeres en nuestro país, y revelar, a su vez, su evolución. Mostrar, visibilizar analizar, son acciones indispensables para el diseño de políticas públicas que promuevan la igualdad.

Corresponde señalar que el apoyo permanente del Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas ha permitido una vez más consolidar nuestros esfuerzos para fortalecer las áreas programáticas de las políticas de igualdad de género.

A.S. Mariella Mazzotti
Directora de Inmujeres

Capítulo 1. Los poderes del Estado: inconsistencias entre un nuevo paradigma y la representación de las mujeres

Durante las primeras décadas del siglo XX, Uruguay se caracterizó por ser un país avanzado en cuestiones de legislación en derechos. La extensión de los derechos políticos a las mujeres, consagrados en ley en 1932, lo convirtió en uno de los primeros países del mundo (y el primero en América Latina) en permitir que ambos sexos participaran de los comicios electorales.

Sin embargo, estos cambios no significaron una participación política efectiva de las mujeres: la ausencia de mujeres en los cargos de poder representa un problema para la consolidación de los sistemas democráticos.

1.1. Poder Ejecutivo: la asignación de los Ministerios reproduce desigualdad

La asignación de los cargos del gabinete ministerial depende directamente del Presidente electo. La primera mujer nombrada ministra¹ en Uruguay -y también la primera en América Latina- fue Alba Roballo, en 1968 por Pacheco Areco; pero pronto renuncia por profundas discrepancias con el mismo.

Tal como se observa en el Cuadro 1, luego de la restauración de la democracia en 1985 y antes de la llegada de los gobiernos de izquierda,

solo dos mujeres fueron designadas ministras, ambas durante los gobiernos colorados de Julio María Sanguinetti (1985-1990 y 1995-2000)².

Durante el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010) hubo ciertos avances en cuanto a la representación de mujeres en el Ejecutivo³. Sin embargo, esta situación no se sostuvo durante el gobierno de José Mujica (2010-2015), donde se designaron solo dos mujeres ministras⁴.

El actual gabinete de gobierno tiene una alta presencia de mujeres: en total 5 mujeres fueron designadas ministras al inicio de la administración en 2015⁵, lo que representa un 38,5%. Este ha sido el valor más alto desde la restauración de la democracia en 1985 pero aún dista de alcanzar la paridad.

La desigual participación de las mujeres en los gabinetes ministeriales puede observarse también en la cantidad de subsecretarias; éstas representan un 15,4% del total. Si bien este valor también es lejano a la paridad, significa un aumento sustancial en relación al anterior gobierno del Frente Amplio (2010-2015) donde solo representaban el 7,7%.

Las mujeres entonces se encuentran subrepresentadas en la titularidad de las carteras ministeriales. Al mismo tiempo, se identifican

Cuadro 1: Evolución del número de Ministros/as por período de gobierno, años 1985-2015

	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Mujeres	1	0	1	0	3	2	5
Varones	10	12	11	13	10	11	8

Fuente: Datos oficiales al inicio de cada administración de gobierno.

1 Ministerio de Cultura.

2 Adela Reta fue ministra de Educación y Cultura durante 1985-1990 y Analía Piñeyrúa fue ministra de Trabajo y Seguridad Social durante 1995-2000.

3 Al inicio de la administración fueron designadas tres mujeres: Azucena Berrutti (2005-2008) fue ministra de Defensa Nacional; María Julia Muñoz estuvo al frente del Ministerio de Salud Pública durante todo el período y Marina Arismendi fue ministra de Desarrollo Social (2005-2010). Luego a mediados de la administración se incorporaron: Daisy Tourné como ministra del Interior (2007-2009) y María Simón en el Ministerio de Educación y Cultura (2008-2010).

4 Graciela Muslera al frente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Ana María Vignoli como Ministra de Desarrollo Social.

5 Marina Arismendi, Ministra de Desarrollo Social; María Julia Muñoz, Ministra de Educación y Cultura; Carolina Cosse, Ministra de Industria, Energía y Minería; Liliám Kechichián, Ministra de Turismo; Eneida de León, Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

ciertos ministerios que han sido presididos exclusivamente por hombres, tal es el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Esto refleja que aún persisten determinadas áreas de política donde

las mujeres todavía no han sido incorporadas. Sin embargo, es importante mencionar que desde 2005, algunas carteras consideradas “masculinas” fueron ocupadas por mujeres, como el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Industria.

RECUADRO: ¿Quiénes nos representan en el exterior?

Cuadro 2. Cantidad de mujeres y hombres en cargos de representación del Ministerio de Relaciones Exteriores. Año 2016

CARGOS	Mujeres	Hombres	Vacantes
Embajadores/as	6	42	6
Consulados Generales	15	14	1
Consulados de Distritos	4	3	6
Delegados Permanentes	1	9	0
Totales	26	68	13

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, en base a la Guía Oficial de Autoridades 2016.

En la escala de representación internacional, las mujeres se encuentran subrepresentadas, al ocupar el 27,7% de los cargos de representación dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Al analizar los Consulados Generales y de Distritos, las mujeres ocupan más de la mitad de los cargos disponibles.

Sin embargo, al observar la cúspide de la pirámide, observamos que actualmente, sólo el 12,5% de las embajadas uruguayas están dirigidas por mujeres, constatándose una clara subrepresentación de las mismas en los cargos de máxima representación en el exterior.

1.2. La situación del Poder Legislativo

1.2.1. Lejos de una representación de género paritaria

Uruguay fue pionero en aprobar una ley de ciudadanía política para las mujeres (1932) que consagraba derechos sin restricciones. Las mujeres sufragaron por primera vez en las elecciones nacionales de 1938. Las primeras senadoras y diputadas fueron electas en 1942⁶. Sin embargo, hasta el gobierno que precedió la dictadura militar, la presencia de mujeres en el Parlamento fue escasa (ver gráfico 1).

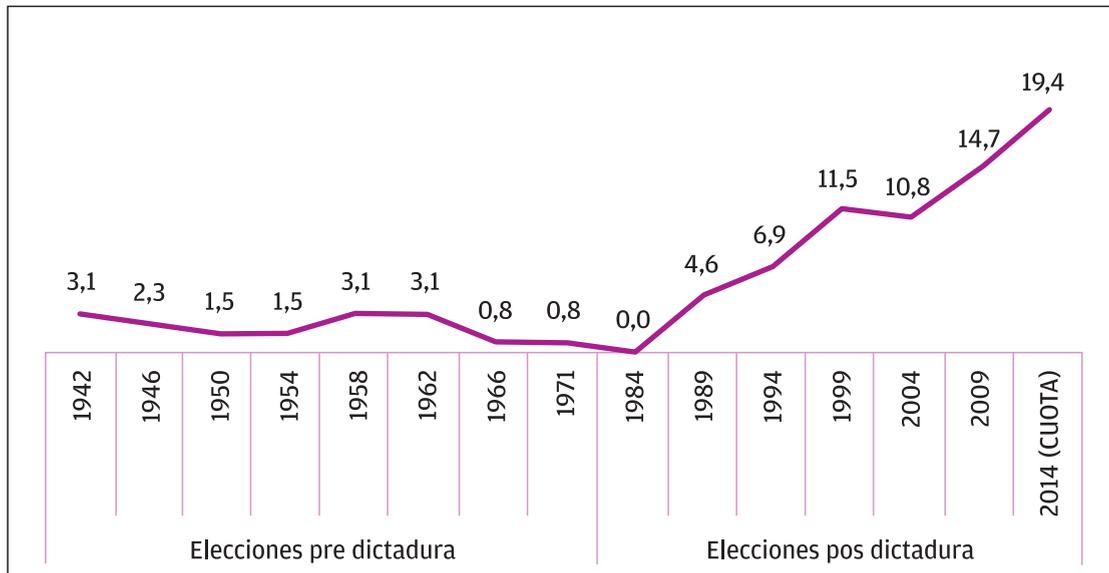
En las elecciones que marcaron el fin de la dictadura y retorno a la democracia (1984), ninguna mujer fue electa como titular al Parlamento uruguayo. Desde entonces, la presencia de mujeres legisladoras aumentó sistemáticamente, aunque de forma leve y a

tasas menores que los demás países de la región.

El mayor incremento se produjo en las elecciones nacionales del 2014, año en que rigió por primera y única vez la Ley de Cuotas. Esta ley aprobada en 2009 indicaba que se debían incluir personas de ambos sexos en cada terna de candidaturas, titulares y suplentes. La Corte Electoral fue la responsable de controlar el cumplimiento de la ley y debía negar el registro de hojas de votación que no cumplieran con esta disposición.

⁶ En 1942 ingresaron al Parlamento las diputadas Julia Arévalo y Magdalena Antonelli Moreno, y las senadoras Sofía Álvarez Vignoli de Demichelli e Isabel Pinto de Vidal.

Gráfico 1: Evolución de mujeres electas en el Parlamento uruguayo (Cámara Alta y Cámara Baja). En porcentaje, período 1942-2014



Fuente: Informe diagnóstico del Proyecto ATENEA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional).

El efecto de la cuota fue significativo en el Senado donde la tasa de mujeres electas se duplicó de un período a otro, pasando de cuatro senadoras electas en el escenario sin cuotas, a ocho bajo la elección con cuotas⁷. La cuota funcionó así para los distritos grandes. En contraposición al Senado, en la Cámara Baja el porcentaje de mujeres electas aumentó sólo levemente. Estas diferencias del impacto de la aplicación de las cuotas entre las cámaras deben leerse a la luz de algunos elementos del sistema electoral uruguayo que “conspiran” contra los objetivos de una cuota como la diseñada en la Ley N° 18.476, a saber: el tamaño de los distritos y el doble voto simultáneo⁸.

En cuanto a la presidencia de ambas cámaras, en toda la historia del parlamento uruguayo solamente han ocupado este puesto tres mujeres, todas luego de 2005⁹.

En relación a las comisiones parlamentarias se observa que las mujeres están sub-representadas en las presidencias de las comisiones de la Cámara Baja y levemente sobre-representa-

das en las presidencias de las comisiones del Senado. Sin embargo, este fenómeno debería ser analizado globalmente al final de la presente legislatura debido a que las presidencias de las comisiones legislativas (de ambas cámaras) rotan cada año. Por lo tanto, en las comisiones que tienen cinco miembros o menos (la mayoría) lo más probable es que todos sus integrantes lleguen a presidir la comisión que integran.

En el ámbito parlamentario cabe destacar la creación de la Bancada Bicameral Femenina (BBF) en el año 2000 a iniciativa de tres legisladoras de los tres principales partidos (el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado)¹⁰ en el marco de la Red Uruguaya de Mujeres Políticas, una coordinadora de mujeres de todos los partidos creada a la salida de la dictadura para trabajar por los temas de igualdad de género. Inicialmente, la BBF estuvo conformada solamente por diputadas (se llamaba Bancada Femenina), pero en el año 2005 se suman a su conformación, mujeres senadoras. La BBF se conformó como una coordinación horizontal,

7 Si se tiene en cuenta que una de las senadoras electas renunció para asumir una banca en la Cámara Baja (fue electa por ambas cámaras) y su suplente era un hombre, las senadoras electas hubiesen sido nueve, es decir, se hubiese alcanzado el umbral de la cuota.

8 Por más información ver: Informe diagnóstico del Proyecto ATENA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional) elaborado por la consultora Verónica Pérez.

9 Nora Castro (Presidencia de la Cámara de Representantes en el año 2005), Ivonne Passada (Presidencia de la Cámara de Representantes en el año 2010), y Lucía Topolanski (Presidencia de la Cámara de Senadores 2010-2014, subrogando al Vice-presidente Danilo Astori).

10 Margarita Percovich del FA, Beatriz Argimón del PN y Glenda Rondán del PC.

transversal y multipartidaria de legisladoras con una estructura no formal ni jerárquica, sin autoridades ni órganos de decisión internos, que desde su fundación ha trabajado sistemáticamente promoviendo una diversidad de legislación sobre igualdad de género y derechos de las mujeres entre las que se destacan la Ley de Violencia Doméstica y la Ley de Cuotas¹¹.

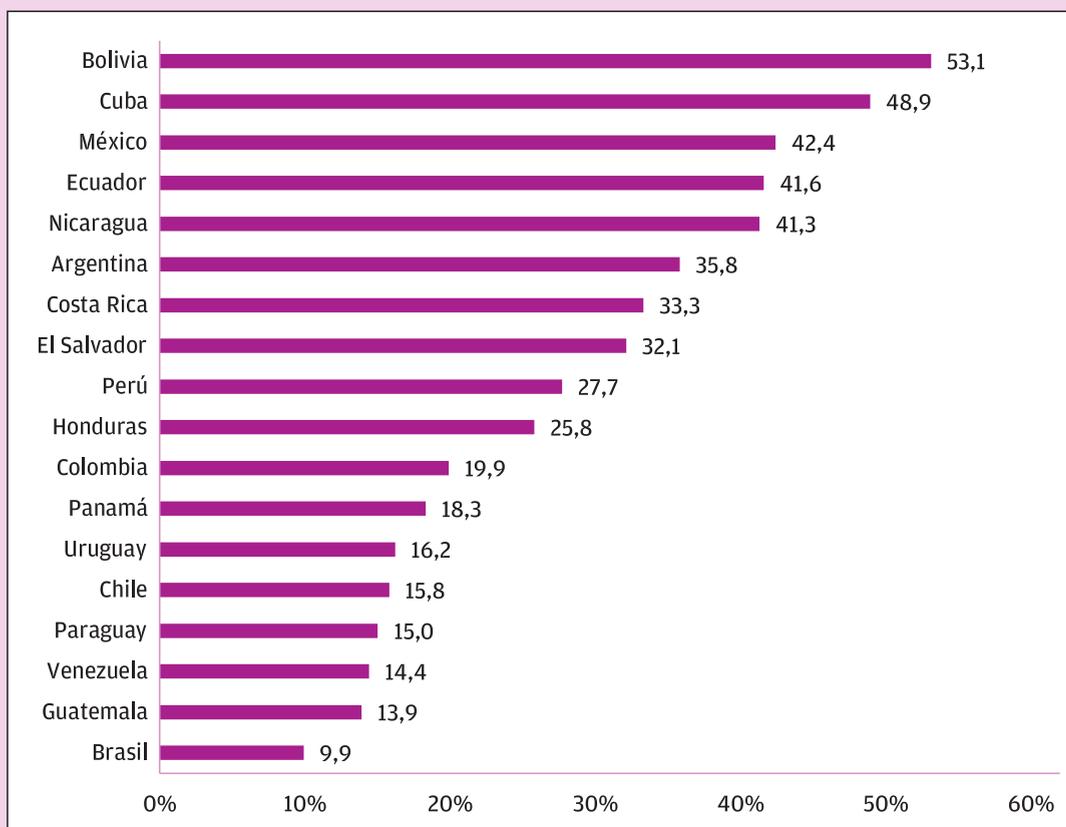
Actualmente en el parlamento existe la Comisión Especial de Género y Equidad de Diputados. Entre las primeras acciones colectivas

que realizó la Bancada Femenina el 8 de marzo del 2000, estuvo la presentación de una moción para crear esta Comisión. Dado que la Bancada Femenina era una instancia de trabajo no institucionalizada, la creación de la Comisión era necesaria en tanto permitía el acceso formal a los procesos legislativos (ONU Mujeres, PNUD, AECID, 2011). Los cometidos de dicha Comisión son estudiar e informar sobre los proyectos de ley presentados que tengan relación con temas o problemáticas de género.

Recuadro: Uruguay en el contexto regional

En el contexto regional, Uruguay se sitúa en el puesto número 13 del ranking de participación política de las mujeres que sistematiza periódicamente la Unión Interparlamentaria (UIP) en base a registros provistos por los países. Esto muestra que, si bien Uruguay ha sido pionero en extensión de derechos a las mujeres, el proceso que ha transitado es más lento que el de la mayoría de los países de la región.

Gráfico 2: Porcentaje de mujeres en Parlamentos: Cámara Baja o Única (al 1/08/2016)



Fuente: En base a datos extraídos de la Unión Interparlamentaria (UIP), al 1 de agosto de 2016.

11 Por más información sobre la BBF ver “10 años de la Bancada Bicameral Femenina en el parlamento del Uruguay. De una pequeña minoría a una masa crítica”. <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/07/10-anos>

1.2.2. La predominancia masculina en los primeros lugares de las listas

En el sistema político uruguayo, la confección de las listas prevé incluir más personas que la que realmente accederá a cargos. Por lo tanto, el hecho de que la cuota se haya cumplido en la integración de las listas, no garantiza que más mujeres resulten electas.

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, ocupan por lo general los lugares más bajos en las listas de candidaturas.

La forma de votación vigente en el sistema electoral uruguayo es de listas cerradas y bloqueadas. Es decir, el electorado sólo puede votar una lista de nombres previamente confeccionada y ordenada por los distintos sectores partidarios que compiten en las elecciones; no puede votar sólo a algunas personas de la lista, ni alterar con su voto el lugar de las distintas candidaturas. Resulta evidente, por lo tanto, que las posibilidades que tiene una persona candidata de ser elegida, depende del lugar que ocupa en la lista (Johnson, 2009).

Un indicador relevante para medir el grado de igualdad de género en el ejercicio efectivo del derecho político, es la distribución de hombres y mujeres en las listas electorales.

En las elecciones de 2014 (primer año que se aplicó la Ley de Cuotas para las elecciones parlamentarias), todos los partidos superaron el porcentaje de cuota mínimo previsto en la Ley (33.3%) en el total de lugares de las listas (ver primera columna del Cuadro 3).

Sin embargo, es preciso analizar los primeros lugares de las listas, ya que son las personas que tienen alguna posibilidad efectiva de acceder al Parlamento. Como podemos observar en la segunda columna del Cuadro 3, al hacer foco estrictamente en el primer lugar de cada lista, el porcentaje de mujeres desciende al 14,6%.

Cuadro 3: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, elecciones 2014

Partido	Porcentaje de mujeres en el total de las listas	Porcentaje de mujeres en el primer lugar de las listas
Frente Amplio	42.6%	17.8%
Partido Nacional	40.9%	7.1%
Partido Colorado	37.7%	14.6%
Partido Independiente	42.3%	8.7%
Asamblea Popular	40.4%	18.3%
Total	41.4%	14.6%

Fuente: Informe diagnóstico del Proyecto ATENEA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional).

Lo mismo puede observarse en la distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Alta, con la particularidad de que, en las candidaturas al Senado, el porcentaje de mujeres ocupando el primer lugar de la lista es aun inferior que en las listas de diputados. En las candidaturas a la Cámara de Senadores, solo el Frente Amplio presentó listas lideradas por mujeres; el resto de las listas presentadas por los restantes partidos políticos eran encabezadas por hombres (ver Cuadro 4).

Chasqueti (2014) señala que los jefes de fracción son quienes confeccionan las listas, ubicándose a sí mismos en el Senado por ser un espacio de mayor visibilidad pública en comparación con Diputados.

Cuadro 4: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Alta, elecciones 2014

Partido	Porcentaje de mujeres en el total de las listas	Porcentaje de mujeres en el primer lugar de las listas
Frente Amplio	42.5%	14.3%
Partido Nacional	41.8%	0%
Partido Colorado	34.4%	0%
Partido Independiente	38.0%	0%
Total	40.6%	7.7%

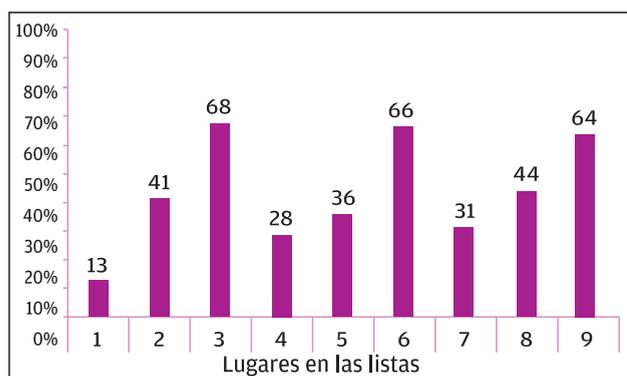
Fuente: Informe diagnóstico del Proyecto ATENEA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional).

La cantidad de mujeres que ocuparon el primer lugar en las listas presentadas a ambas Cámaras es significativamente inferior a la cantidad de mujeres en el total de las listas, lo que da cuenta del desplazamiento de las mujeres a los lugares menos privilegiados, limitando las posi-

bilidades reales de las mismas de acceder a un escaño.

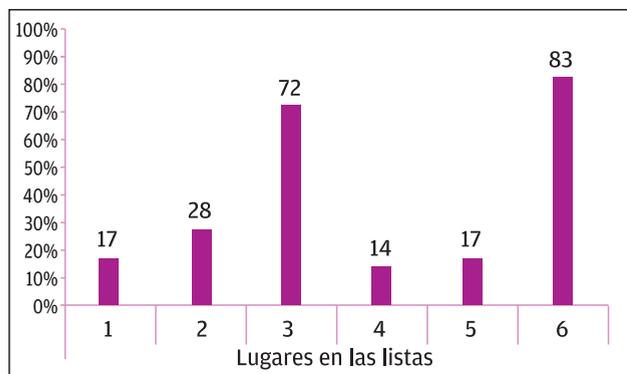
En suma, respecto a la implementación de la Ley de Cuotas se observa que si bien todos los partidos tienen un porcentaje similar de mujeres en el total de las listas (alrededor de 40%) que supera incluso el piso mínimo de la cuota (33%), todos han realizado una aplicación minimalista de esta ley. Esto es, en la mayoría de las listas tanto en la Cámara Alta como Baja, las mujeres ocupan sistemáticamente el último lugar en las ternas de candidaturas, es decir los puestos 3, 6, 9, y así sucesivamente (ver Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja, primeras tres ternas, elecciones 2014



Fuente: Informe diagnóstico del Proyecto ATENEA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional).

Gráfico 4: Distribución de mujeres en las listas de candidaturas al Senado, primeras dos ternas, elecciones 2014



Fuente: Informe diagnóstico del Proyecto ATENEA (ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional).

Cabe señalar que los partidos políticos también han usado diferentes mecanismos que, sin llegar a incurrir en el incumplimiento, terminan desconociendo o burlando el espíritu de la ley. Los partidos políticos repitieron candidaturas en las listas de Senado y Diputados y colocaron suplentes varones en las candidaturas femeninas impidiendo de esta forma los objetivos de representación de mujeres buscados.

Finalmente es importante destacar que la Ley de Cuotas del 2009 solo rigió para las elecciones nacionales y departamentales del ciclo electoral 2014/2015¹².

Recuadro: Proyecto de Ley de Paridad

En junio de 2016 se presentó en Uruguay un proyecto de ley que tiene como objetivo promover la participación paritaria de hombres y mujeres en los diversos cargos de representación política (nacional, departamental y municipal) y en los órganos de los partidos políticos.

La paridad es considerada “uno de los propulsores determinantes de la democracia cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder” (Consenso de Quito, párrafo 17). Las democracias de calidad requieren de la participación paritaria de hombres y mujeres, dado que se reconoce la igual contribución que las mujeres y los hombres realizan al desarrollo de las sociedades.

La Ley de paridad prevé la alternancia consecutiva de personas de distinto sexo en las listas de candidaturas. Además, se regula el sistema de suplencias para evitar que la inclusión de mujeres en las listas se haga con el único objetivo de cumplir con lo que la Ley dispone.

1.3. Poder Judicial: numerosa presencia de mujeres, pero escaso poder de decisión

El Poder Judicial es quien se ocupa de aplicar la ley en el país. La lógica de acceso a cargos es diferente que la del Poder Ejecutivo o Legislativo.

12 Está prevista que se aplique sin límite de tiempo para las elecciones internas constitucionales y de los partidos políticos.

El ascenso dentro del Poder Judicial es en función de la carrera funcional y con requerimiento de venia parlamentaria.

La estructura del Poder Judicial uruguayo es piramidal. En la base se encuentran los Juzgados. Dos tercios de quienes ocupan esos cargos son mujeres. En el segundo escalón de la pirámide están los Tribunales de Apelaciones. Si bien hay preponderancia de ministras de apelaciones mujeres (54%), es menor que en la base de la pirámide. En la cúspide de la pirámide se ubica la Suprema Corte de Justicia, integra-

da por cinco magistrados/as, entre quienes solo una es mujer.

En el Poder Judicial la representación femenina es numerosa, alcanzando el 70% del funcionariado. Sin embargo, a medida que se asciende en la escala jerárquica, la representación de mujeres disminuye alcanzando únicamente el 20% en los cargos de mayor jerarquía (ver Cuadro 5). Históricamente, la presencia femenina en los escalafones más altos en este Poder ha sido casi inexistente¹³.

Cuadro 5. Cantidad y porcentaje de funcionarios del Poder Judicial por sexo, según escalafón. Año 2016

Escalafón	Total	Mujeres	Porcentaje Mujeres	Varones	Porcentaje Varones
Ministras/os Suprema Corte de Justicia	5	1	20%	4	80%
Ministras/os Tribunales Apelaciones	52	28	54%	24	46%
Jueces y juezas	484	304	63%	180	37%
Profesional no jueces o juezas	826	616	75%	210	25%
Administrativo y auxiliares de servicio	2667	2029	76%	638	24%
Total de funcionariado	5006	3518	70%	1488	30%

Fuente: En base a registros del Poder Judicial a julio de 2016.

1.4. El poder desde una mirada territorial

Uruguay tiene dos niveles de descentralización territorial: el departamental y el municipal. Estos dos espacios constituyen un nuevo desafío en términos de la distribución de poder entre varones y mujeres, siendo un caso más de sub-representación femenina.

1.4.1. Al más alto nivel: Intendencia y Junta Departamental

El nivel departamental se compone de 19 gobiernos departamentales, cada uno encabezado por un/a Intendente/a que es el máximo cargo ejecutivo y una Junta Departamental electa en distritos únicos de 31 miembros (ediles/as).

Hasta el año 2009 no hubo mujeres intendentes titulares en todo el territorio nacional. En las

elecciones de 2009 fueron electas por primera vez tres mujeres intendentes. En las elecciones del 2015 se presentaron 122 candidaturas al cargo de intendente/a en todo el país, de las cuales 15 eran mujeres. El resultado de esta elección arrojó solo una mujer electa en todo el país, evidenciando un retroceso respecto a los avances logrados en el período anterior¹⁴ (ver cuadro 6).

Cuadro 6. Proporción de mujeres electas intendentes, (en porcentaje). Período 1985-2015

Período	Intendentes
1985-1989	0,0%
1990-1994	0,0%
1995-1999	0,0%
2000-2004	0,0%
2005-2009	0,0%
2010-2014	15,8%
2015-2019	5,3%

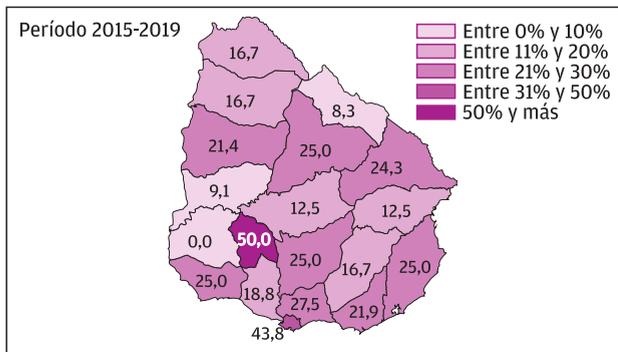
Fuente: En base a datos de la Corte Electoral.

13 Entre 2006 y 2008, Sara Bossio integró el máximo órgano del Poder Judicial; desde 1989, luego que Jacinta Balbela dejara el cargo tras 4 años como ministra, ninguna mujer lo había integrado. Actualmente, de las 5 autoridades que integran la Suprema Corte de Justicia, solo una es mujer: Elena Martínez Rosso, quien asumió en septiembre de 2015.

14 Adriana Peña logró la reelección en el departamento de Lavalleja; en el período anterior (2010-14) también fueron electas Ana Olivera (Montevideo) y Patricia Ayala (Artigas).

El resto de los miembros del Concejo Municipal son las personas Concejales electas por representación proporcional a la cantidad de votos obtenidos por los partidos en cada municipio. A diferencia de las alcaldías, son cargos no rentados. En el período 2010-2014, el promedio nacional de concejalas fue de 19%; este valor ascendió a 25,6% en las elecciones de 2015. Todos los departamentos del país tienen representantes mujeres en sus Concejos; sin embargo, sigue habiendo claro predominio masculino (ver mapa 3).

Mapa 3. Porcentaje de concejalas por departamento según período de gobierno. Período 2015-2019



Fuente: SIG-Inmujeres (2015).

1.5. Las percepciones de la población uruguaya sobre la participación de las mujeres en política

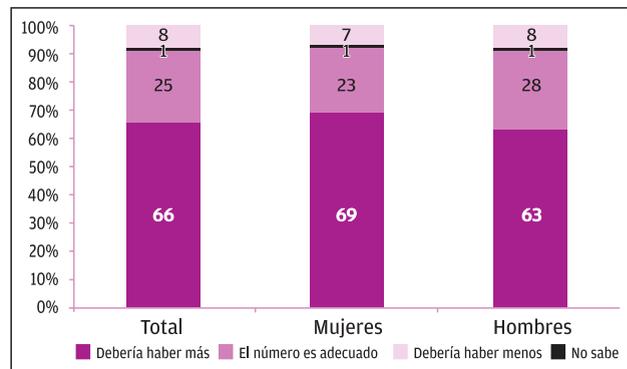
Los datos que hemos relevado en los apartados anteriores reflejan una realidad contundente en Uruguay: las mujeres están subrepresentadas en los cargos de decisión en el ámbito político, tanto en los tres poderes del Estado como en los gobiernos subnacionales. Y esto ocurre aun cuando en Uruguay el nivel educativo promedio de las mujeres supera al de los hombres¹⁶.

Con el objetivo de conocer las percepciones de la población hacia la participación de mujeres en política y mecanismos de acción afirmativa en Uruguay, ONU Mujeres y PNUD encargaron una encuesta de opinión en junio de 2016¹⁷.

De los resultados obtenidos por el estudio llevado a cabo por CIFRA, se desprenden las siguientes conclusiones:

En primer lugar, una amplia mayoría -dos de cada tres personas en Uruguay- considera que debería haber más mujeres legisladoras y ministras, sin registrarse diferencias significativas en las opiniones de mujeres y varones (69% y 63% respectivamente).

Gráfico 6: Distribución porcentual del grado de acuerdo con la frase “¿Es adecuado el número de mujeres legisladoras y ministras o debería haber más?”, según sexo. País urbano, 2016



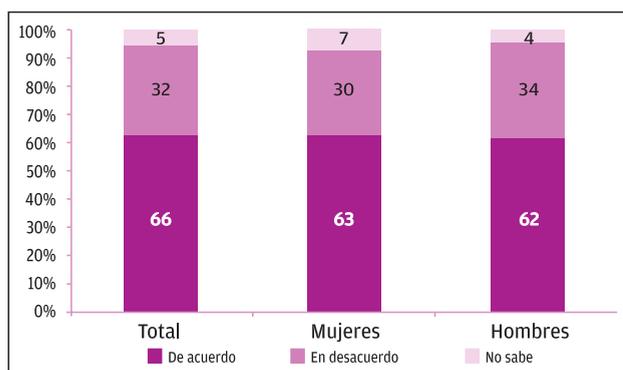
Fuente: encuesta realizada por CIFRA sobre "Actitudes hacia la participación de mujeres en política y mecanismos de acción afirmativa en Uruguay", encargada por ONU Mujeres y PNUD, junio 2016.

En segundo lugar, el 63% de la población sostiene estar de acuerdo con haber aplicado la Ley de Cuotas en las elecciones del 2014-2015. Tampoco hay diferencias significativas cuando se analizan los resultados según sexo. El grado de conformidad con la aplicación de la Ley en función de la edad, varía entre 60% y 66%, siendo los jóvenes quienes presentan el mayor grado de acuerdo respecto de este punto.

16 Por ejemplo, si consideramos a las mujeres ocupadas de 24 años y más, el 30,6% tienen nivel educativo terciario, el 50% nivel secundario y el 19,4% nivel primario. En cambio, para los hombres ocupados solo el 18,3% posee educación terciaria como máximo nivel educativo (siendo el restante 54% con secundaria y el 27,3% con primaria). Estadísticas de Género 2015, SIG.

17 Por más información ver: http://www.onu.org.uy/files/Estudio_CIFRA.pdf

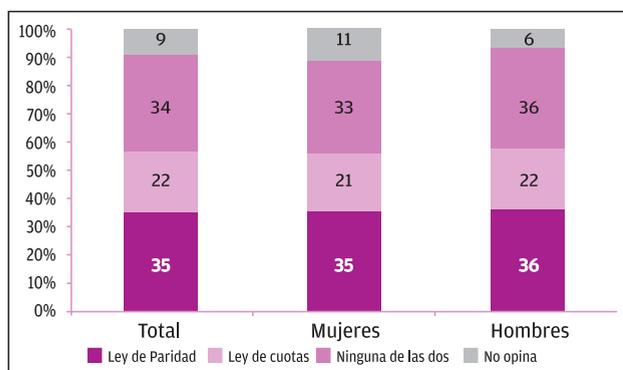
Gráfico 7: Distribución porcentual del grado de acuerdo con la aplicación de la Ley de Cuotas en las elecciones del 2014, según sexo. País urbano, 2016



Fuente: encuesta realizada por CIFRA sobre "Actitudes hacia la participación de mujeres en política y mecanismos de acción afirmativa en Uruguay", encargada por ONU Mujeres y PNUD, junio 2016.

En tercer lugar, consultados sobre la posibilidad de que en las próximas elecciones existan nuevos mecanismos de acción afirmativa para la participación de las mujeres en política, la mayoría absoluta (57%) de la población está de acuerdo con implementar algún mecanismo de acción afirmativa: en promedio un 35% manifestó que se debería avanzar hacia una Ley de Paridad y un 22% optó por una Ley de Cuotas (ver gráfico 8).

Gráfico 8: Próximas elecciones: ¿paridad, cuotas o ninguna? Respuestas según sexo, País urbano, 2016

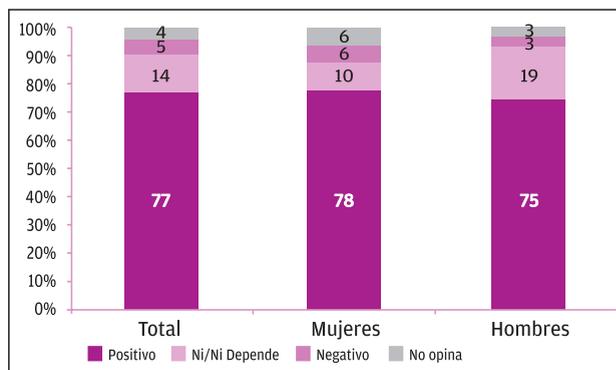


Fuente: encuesta realizada por CIFRA sobre "Actitudes hacia la participación de mujeres en política y mecanismos de acción afirmativa en Uruguay", encargada por ONU Mujeres y PNUD, junio 2016.

Un dato relevante que arrojó la encuesta es que las mayores resistencias respecto a la presencia de mujeres en cargos políticos y a la aplicación de medidas de acción afirmativa provienen de hombres con nivel educativo terciario, de donde habitualmente se recluta la mayoría de las personas que participan en los liderazgos políticos.

Finalmente, es importante destacar que casi ocho de cada diez personas en Uruguay considera que sería positivo que el país tenga una mujer presidenta en los próximos 10 años.

Gráfico 9: De aquí a 10 años: ¿sería positivo que Uruguay tuviera una mujer presidenta? Respuestas según sexo. País urbano, 2016



Fuente: encuesta realizada por CIFRA sobre "Actitudes hacia la participación de mujeres en política y mecanismos de acción afirmativa en Uruguay", encargada por ONU Mujeres y PNUD, junio 2016.

Capítulo 2. El techo de cristal en el sector público

En este capítulo se analiza la participación de las mujeres en organismos públicos, servicios descentralizados, entes autónomos, órganos con autonomía funcional y empresas públicas¹⁸. En términos generales, las mujeres están subrepresentadas en los cargos directivos de estos organismos, ocupando -en todos los tipos de instituciones- una proporción menor de los cargos jerárquicos. Por el contrario, representan un porcentaje considerablemente más alto del total de funcionarios públicos.

Del total de los servicios descentralizados considerados – Administración Nacional de Co-

reos, Agencia Nacional de Vivienda, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Puertos, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay – solamente 6 de los 19 puestos de alta jerarquía son ocupados por mujeres (Cuadro 7), aunque casi el 70% del total del funcionariado son mujeres. Cabe destacar que la Agencia Nacional de Vivienda no cuenta con participación femenina en los principales ámbitos de toma de decisiones. La situación es similar a la de 2011¹⁹ cuando solamente 5 de los 19 puestos analizados eran ocupados por mujeres.

Cuadro 7. Distribución de altos cargos²⁰ de los servicios descentralizados por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015

	Altos cargos			Plantilla total
	Mujeres	Varones	Total	% funcionarias
Administración Nacional de Puertos	1	3	4	76%
Administración de los Servicios de Salud del Estado	2	3	5	72%
Administración Nacional de Correos	2	2	4	41%
Agencia Nacional de Vivienda	0	3	3	40%
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	1	2	3	73%
Total	6	13	19	69%

Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

El escenario se repite para el caso de los entes autónomos: de los 64 puestos de alta jerarquía analizados, solamente 17 son ocupados por mujeres²¹ (Cuadro 8), a pesar del alto porcentaje que trabajan en estas instituciones (71% del funcionariado). Así, el Banco de Seguros del Estado y la Administración de Ferrocarriles del Estado no cuentan con ningún cargo alto ocupado por

una mujer. Sin embargo, en la Administración Nacional de Educación Pública, la participación de las mujeres iguala a la de los hombres. En cuanto a la Universidad de la República, 6 de los 20 puestos de mayor jerarquía eran ocupados por mujeres en 2011, y se observa un descenso en 2015, cuando solo 3 mujeres ocupan estos cargos.

18 Se tomó la información de la Guía Oficial de Autoridades del 2015 que refleja las decisiones del gobierno en el momento en el que asumió. No se consideran las reasignaciones posteriores.

19 Ver Anexo.

20 Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaría general.

21 La situación es casi idéntica a la del 2011 (16 mujeres en puestos de alta jerarquía), ver Anexo.

Cuadro 8. Distribución de altos cargos²² de los entes autónomos por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015

	Altos cargos			Plantilla total
	Mujeres	Varones	Total	% funcionarias
Administración Nacional de Educación Pública ²³	6	8	14	76%
Administración de Ferrocarriles del Estado	0	4	4	6%
Banco Central del Uruguay	1	3	4	55%
Banco Hipotecario del Uruguay	1	2	3	50%
Banco de Previsión Social	2	6	8	66%
Banco de la República Oriental del Uruguay	2	4	6	43%
Banco de Seguros del Estado	0	4	4	55%
Instituto Nacional de Colonización	2	3	5	49%
Universidad de la República ²⁴	3	17	20	58%
Total	17	47	64	71%

Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

El patrón se repite nuevamente al analizar la distribución de cargos en las empresas públicas, donde solamente 4 de los 31 puestos de alta jerarquía son ocupados por mujeres (Cuadro 9). A diferencia del resto de las instituciones del Estado, en las empresas públicas también se observa una subrepresentación de mujeres en el total de funcionarios (34%). Es importante señalar que ni

ANCAP ni ANTEL, empresas públicas proveedoras de energía eléctrica y servicios de telefonía e internet respectivamente, cuentan con participación femenina en los cargos analizados. En el 2011, las empresas cuyas jerarquías eran puramente masculinas eran ANCAP, PLUNA y UTE. En ese año, solo 2 de 31 cargos eran ocupados por mujeres.

Cuadro 9. Distribución de altos cargos²⁵ en las empresas públicas por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015

	Altos cargos			Plantilla total
	Mujeres	Varones	Total	% funcionarias
ANCAP	0	7	7	27%
ANTEL	0	4	4	47%
OSE	2	4	6	32%
PLUNA	1	2	3	32%
UTE	1	6	7	26%
Total	4	27	31	34%

Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

Al analizar la participación femenina en la toma de decisiones dentro de los órganos con autonomía funcional como la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se observa que solamente

6 de los 22 puestos analizados son ocupados por mujeres a pesar de constituir el 63% del funcionario (Cuadro 10). En este ámbito no se registran cambios respecto a la conformación que se presentaba en 2011.

22 Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaría general, excluyendo la ANEP y la UdelaR.

23 Incluye cargos de consejero/a y director/a del CODICEN, del CEP, del CES y del CETP.

24 Incluye cargos de rector/a, vicerrector/a y decanos/as.

26 Incluye cargos de presidencia, vicepresidencia, prosecretaría, dirección, gerencia general, directorio y secretaría general.

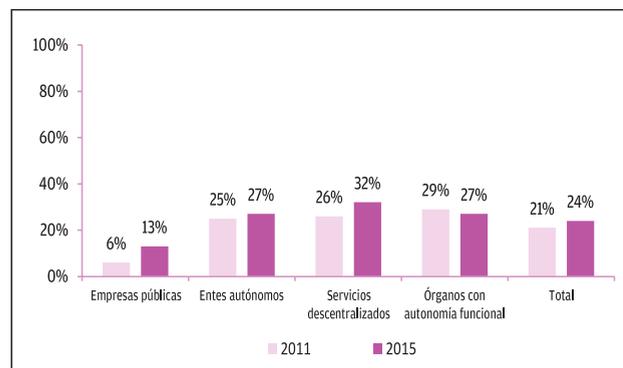
Cuadro 10. Distribución de altos cargos²⁶ de los órganos con autonomía funcional por sexo y porcentaje de funcionarias. Año 2015

	Altos cargos			Plantilla total
	Mujeres	Varones	Total	% funcionarias
Corte Electoral	2	7	9	63%
Tribunal de Cuentas	3	5	8	63%
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	1	4	5	60%
Total	6	16	22	63%

Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

El Gráfico 10 indica que la participación femenina en la toma de decisiones en los organismos del Estado constituye únicamente el 24% del total. El tipo de organismo con menor representación femenina en estos cargos son las empresas públicas. En ese grupo de instituciones, solo el 13% de las personas que ocupan cargos jerárquicos son mujeres. Por lo contrario, en los servicios descentralizados es donde se observa la mayor participación: las mujeres ocupan un 32% de estos puestos. Tanto en los entes como en los órganos autónomos, la proporción también es cercana al tercio. A pesar del aumento de tres puntos porcentuales en el total de la participación, la participación femenina sigue siendo escasa.

Gráfico 10. Porcentaje de mujeres que ocupan altos cargos en órganos autónomos, servicios descentralizados, entes autónomos y empresas públicas. Año 2011 y 2015

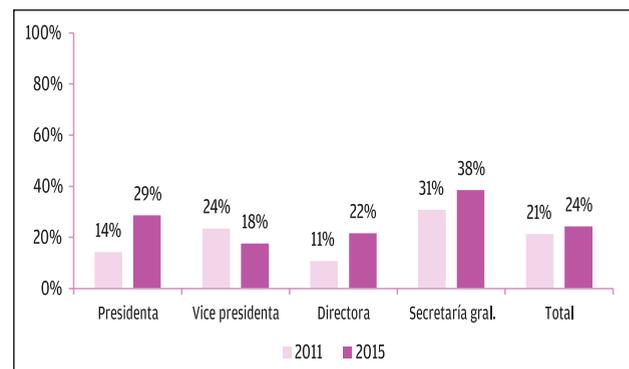


Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

En cuanto a los cargos que ocupan se destacan los puestos de secretaria general (38%), mientras que el puesto con menor participación femenina es el de la vicepresidencia (18%). En

todos los cargos, excepto la vicepresidencia, se observa un leve aumento de presencia de mujeres.

Gráfico 11. Porcentaje de mujeres en cada cargo²⁷. Año 2011 y 2015



Fuente: En base a Guía Oficial de Autoridades y ONSC, 2015.

Recuadro: Mujeres en la Academia

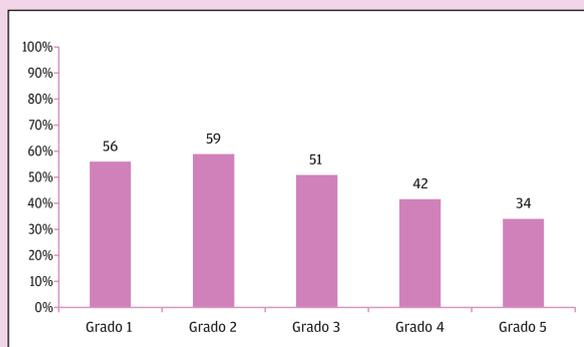
Al igual que en otros ámbitos, en la Academia pueden distinguirse dos tipos de segregación: la segregación horizontal (disciplinas más masculinizadas que otras) y la segregación vertical (estructuras jerárquicas). En cuanto al segundo tipo de discriminación, la evidencia en general indica que, a medida que se avanza en la escala jerárquica en el ámbito académico, la participación femenina disminuye. Más allá de que, generalmente las mujeres han igualado- y hasta superado- las tasas de egreso del grado, la participación femenina comienza a reducirse en estudios de posgrado y, más aún, en posiciones académicas de alto grado (Wolffinger, Mason, y Goulden, 2006; van Anders, 2004; Fox, 2001).

26 Incluye cargos de ministro/a, presidente/a, vicepresidente/a y secretario/a general.

27 No todos los cargos existen en todas las instituciones. Se incluyeron solo los cargos más repetidos.

Dicha segregación vertical se evidencia con claridad en el caso de la Universidad de la República, a través de diversos indicadores, como la participación por sexo en los grados docentes, las diferencias en la dedicación horaria, y la participación en programas de investigación, entre otros (Tomassini, 2014; Goñi, Schenk y Tomassini, 2014; Bielli, Butti y Viscardi, 2002, 2000). En términos generales, y en la misma línea de las investigaciones en otros países, las mujeres tienen menor presencia en los espacios de mayor jerarquía. En el Gráfico 12 se ilustra cómo, a medida que se avanza en la escala de grado docente, se reduce sustancialmente la participación femenina. Mientras que en el Grado 1 y el Grado 2 (grados de inicio de la carrera docente) hay un 56% y un 59% de mujeres, esta proporción cae a un 42% en el Grado 4 y a un 34% en el Grado 5.

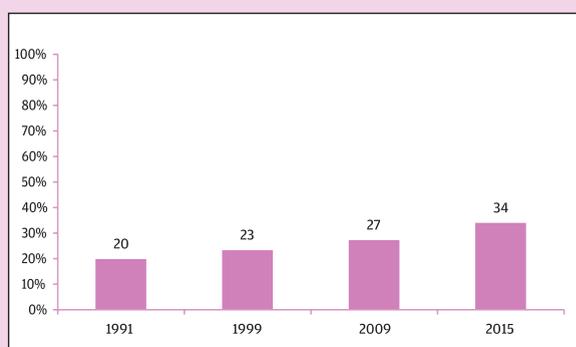
Gráfico 12. Proporción de mujeres en cargos docentes, según grado. Universidad de la República. Año 2015



Fuente: En base a registro de la Dirección General de Planeamiento, 2015.

A pesar de esta baja proporción de mujeres en el grado más alto, se constata un avance a lo largo de las últimas décadas. En 1991, por ejemplo, solo el 20% de docentes Grado 5 eran mujeres. Este guarismo aumentó siete puntos porcentuales entre el 1991 y el 2009 (18 años), mientras que en los últimos seis años se observa un salto más pronunciado (también de siete puntos porcentuales).

Gráfico 13. Proporción de mujeres en cargo docente Grado 5. Universidad de la República. Años seleccionados



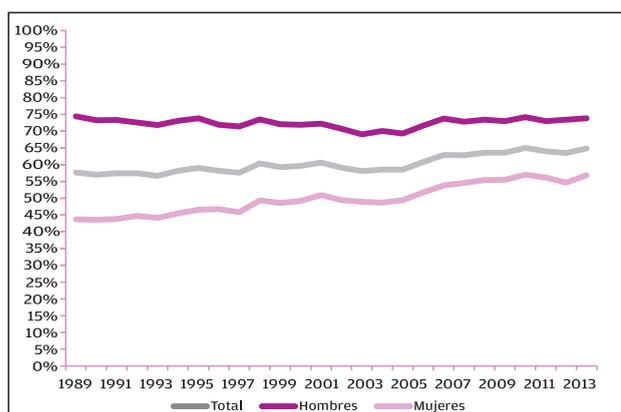
Fuente: En base a Tomassini (2014) y Dirección General de Planeamiento (2015).

Capítulo 3. El mercado laboral, ¿quiénes toman las decisiones?

3.1. Características del mercado laboral

El aumento de la participación femenina constituye uno de los principales cambios que se han registrado en el mercado laboral a nivel mundial. Los datos oficiales indican que en 1989 la tasa de actividad femenina en Uruguay rondaba el 45%, mientras que en el 2015 aumentó a 55%. Existen diversos trabajos que analizan esta evolución y sus determinantes, entre otros el nivel educativo, el estado civil y la cantidad de hijos (Espino, Leites y Machado, 2009; Espino, Salvador y Azar, 2014; entre otros). A pesar de que la brecha de participación entre hombres y mujeres ha disminuido en las últimas décadas (Gráfico 14), las diferencias siguen siendo importantes. Continúan además registrándose desigualdades en la percepción de ingresos por hora de trabajo y acceso a puestos de jerarquía, entre otros.

Gráfico 14. Tasa de actividad según sexo. País urbano, 1989-2014



Fuente: En base a ECH, INE.

La tasa de ocupación, que mide la proporción de personas ocupadas respecto al total de personas en edad de trabajar, se sitúa en 50,5% en el caso de las mujeres y 68,4% en los varones en 2015. Es decir que tanto la tasa de actividad como la de ocupación femenina representa aproximadamente el 80% de la masculina. Los

datos también indican que el desempleo afecta en mayor medida a las mujeres (8,9%) que a los hombres (6,4%).

La proporción de personas ocupadas que aporta a la seguridad social ronda el 77%, cifra que no presenta diferencias significativas en función del sexo. En cuanto a cantidad de horas trabajadas en la ocupación principal, las mujeres dedican en promedio 7 horas menos que los varones (34 vs. 42 horas), lo cual repercute en la percepción de ingresos propios por mes.

Esta menor dedicación femenina al trabajo remunerado se vincula con su mayor dedicación al trabajo no remunerado, ampliamente documentado para el caso uruguayo (Batthyány, 2015).

Cuadro 11. Tasa de ocupación, desempleo e informalidad, según sexo. Total país, 2015

	Varones	Mujeres	Total
Tasa de ocupación	68,4%	50,5%	59,0%
Tasa de desempleo	6,4%	8,9%	7,5%
Informalidad (entre ocupados)	25,5%	23,8%	24,7%

Fuente: En base a ECH 2015, INE.

El Cuadro 12 muestra la distribución porcentual de personas, según tipo de ocupación por sexo. Las mujeres predominan entre los profesionales científicos e intelectuales (60%), en los empleados de oficina (63%) y en los trabajadores de servicios y vendedores (62%). Sin embargo, entre el personal directivo de empresa, solo 33% son mujeres. Se identifican otras ocupaciones con escasa presencia de mujeres, como oficiales, operarios y artesanos y operadores de instalaciones y máquinas. Las proporciones más altas de mujeres ocupadas, se concentran en las categorías Servicios Sociales y de Salud (31%) y Trabajadores no calificados (21%), las cuales a su vez son las que reportan menores ingresos.

Cuadro 12. Distribución porcentual de personas ocupadas y salario promedio en ocupación principal, según sexo. Total país, 2015

Tipo de ocupación	Distribución dentro de cada tipo de ocupación (%)			Distribución dentro de cada sexo (%)			Salario por hora promedio (pesos corrientes)		
	H	M	T	H	M	T	H	M	T
Personal directivo de empresas	67	33	100	3	2	2	\$462	\$413	\$446
Profesionales científicos e intelectuales	40	60	100	8	15	11	\$339	\$284	\$306
Técnicos y profesionales de nivel medio	59	42	100	8	7	7	\$236	\$202	\$222
Empleados de oficina	38	63	100	8	16	12	\$199	\$174	\$184
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	81	19	100	7	2	5	\$155	\$157	\$156
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	89	11	100	12	2	7	\$153	\$105	\$148
Ocupaciones militares	95	5	100	1	0	1	\$142	\$135	\$142
Oficiales, operarios y artesanos	88	12	100	23	4	14	\$139	\$87	\$132
Trabajadores de los servicios y vendedores	38	62	100	15	31	22	\$129	\$104	\$113
Trabajadores no calificados	49	51	100	16	21	19	\$96	\$107	\$101
Total	55	45	100	100	100	100	\$171	\$156	\$165

Fuente: En base a ECH 2015, INE.

Si se analiza la distribución de hombres y mujeres dentro de cada rama de actividad, se identifican claramente las ramas feminizadas: la Enseñanza y los Servicios sociales y de salud (76% mujeres), y la Industria textil (69% mujeres). Por el contrario, las ramas masculinizadas

son la Construcción (95% hombres) y las Industrias no textiles, como también el área de Transporte y almacenamiento. Del total de mujeres ocupadas, 20% se emplea en la rama Industria y comercio, un 15% en Servicios sociales y de salud y un 15% en Servicio doméstico.

Cuadro 13. Distribución porcentual de personas ocupadas de 14 y más años, según rama de actividad por sexo. Total país, 2015

	Varones	Mujeres	Total
Agropecuaria, pesca, caza y explotación de minas o canteras	12,7	4,5	9
Industria manufacturera, Suministro de electricidad, gas y agua	15	8,8	12,2
Construcción	13,8	0,9	8,1
Comercio por menor y por mayor, Alojamiento y servicios de comida	21,2	22,6	21,8
Transporte y almacenamiento	7,7	1,8	5
Informática y Comunicación	2,8	1,8	2,3
Actividades financieras y de seguros	1,5	1,8	1,6
Actividades inmobiliarias	0,5	0,6	0,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	3	4,3	3,6
Actividades administrativas y servicio de apoyo	4,1	4	4,1
Administración Pública; Defensa y Actividades de organizaciones	6,4	6	6,2
Enseñanza	2,8	10,7	6,3
Servicios sociales y de salud	3,4	13,2	7,8
Otras Actividades de servicio; Arte, entretenimiento y recreación	4	5,3	4,6
Actividades de los hogares como empleadores	1,2	13,8	6,8
Total	100	100	100

Fuente: En base a ECH 2015, INE.

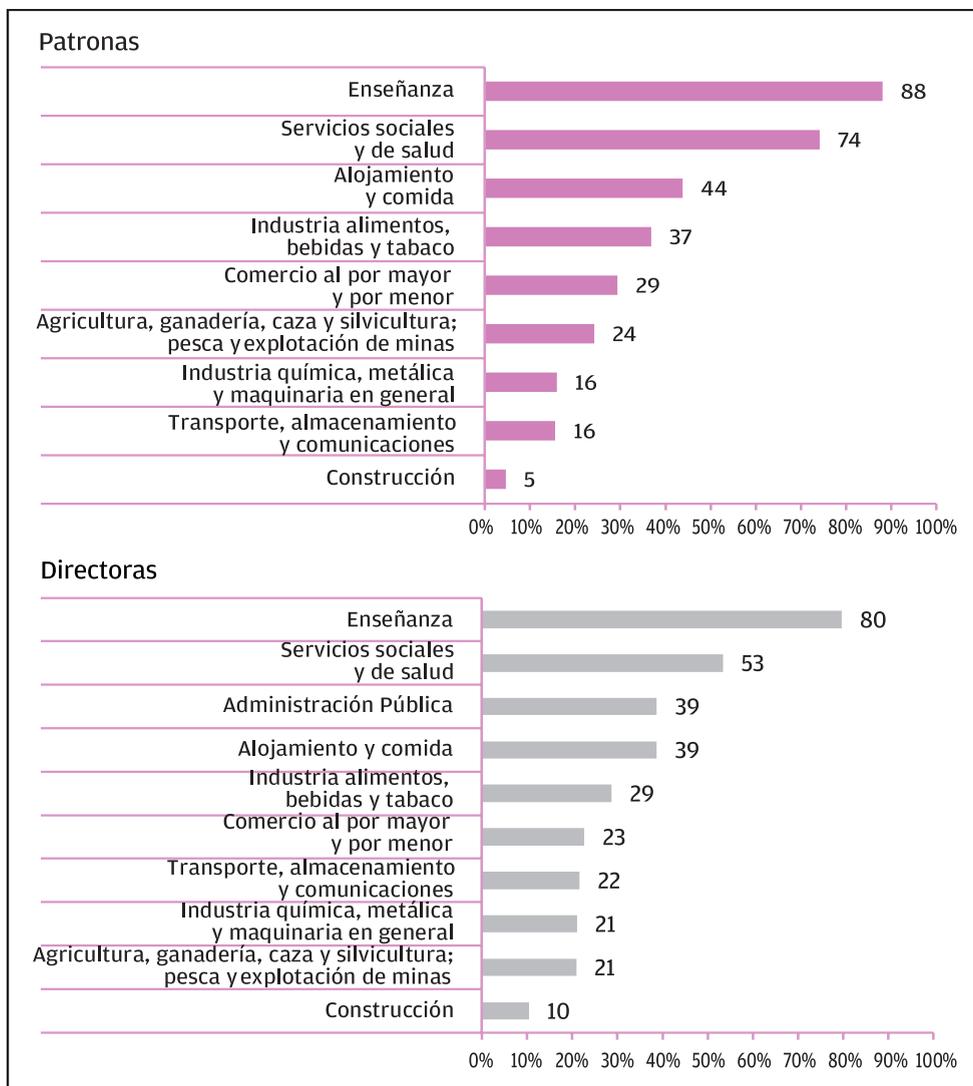
3.2. Mujeres en cargos directivos

La categoría de ocupación permite identificar si los trabajadores son asalariados/as (públicos o privados), cuenta propistas (con y sin local), miembros/as de una cooperativa de producción o trabajo, miembros/as del hogar no remunerados o patronas/as. La mayor proporción de mujeres patronas, se encuentran en Enseñanza y los Servicios sociales y de salud (88% y 74% respectivamente). Como contraparte, sólo 5% de las mujeres empleadas en la Construcción, se autoidentifican como patronas.

Otra información respecto a este punto se obtiene a través de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIIUO, propuesta por la OIT), que identifica a los Directores/

as. Predominan las directoras en la Enseñanza (80%) y Servicios sociales de salud (53%). Del mismo modo, el área de Construcción es la que tiene menor cantidad de directoras (solo el 10% son mujeres).

Entre el total de patronas/as en el área de la enseñanza, un 88% son mujeres; entre el total de directores/as de esta actividad, un 80% son mujeres. En el caso de los/as patronas/as en el sector de Sociales y Salud, también hay una mayoría de mujeres que ocupan estos cargos (74%). Sin embargo, esta proporción comienza a caer notoriamente en el resto de las ramas, tanto entre la categoría de patronas/as como directores/as. Por ejemplo, en la rama de Comercio, menos de un tercio de los/as patronas/as y solo un 23% de los/as directores/as son mujeres (Gráfico 15).

Gráfico 15. Mujeres patronas y directoras, según rama de actividad (%)

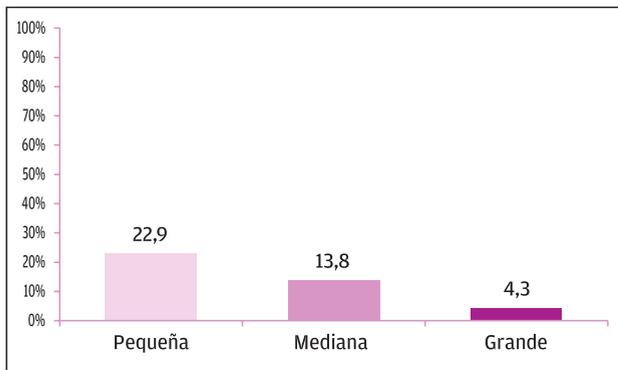
Fuente: En base a ECH 2015, INE.

Según los datos de Enterprise Survey²⁸, relevados en el 2010, en apenas 19,4% de las empresas hay mujeres en cargos gerenciales de alto rango. Al discriminar por tamaño de empresa, se observa que la mayor concentración de mu-

jes se encuentra en empresas pequeñas (de 5 a 19 empleados), en las cuales 23% de mujeres ocupan cargos gerenciales, cifra que se reduce a 4% en el caso de empresas grandes (100 o más empleados) (Gráfico 16).

²⁸ Enterprise Survey es una encuesta realizada por el Banco Mundial a nivel global. El último relevamiento realizado en Uruguay fue en 2012 y se encuestaron 607 empresas (pequeñas, medianas y grandes).

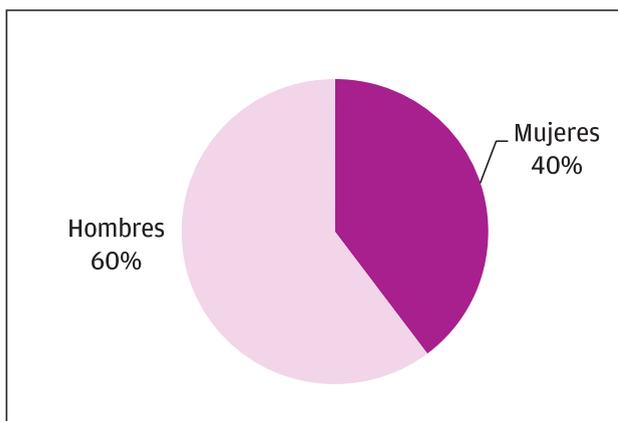
Gráfico 16. Porcentaje de empresas con gerente general femenino. Total, país, 2010



Fuente: Enterprise Survey, Uruguay 2010.

Los datos de esta encuesta también permiten diferenciar las características de las empresas con gerenciamiento femenino en comparación con el masculino. El 38,4% de las empresas gerenciadas por mujeres se encuentran registradas como unipersonales, mientras que esta proporción desciende a 8% en las empresas gerenciadas por hombres. A su vez, suelen haber más empleadas mujeres en aquellas empresas con gerenciamiento femenino (52,2% vs. 33,1%). En aquellos casos en donde hay participación femenina en la titularidad de la empresa, hay un mayor porcentaje de gerentes femeninas.

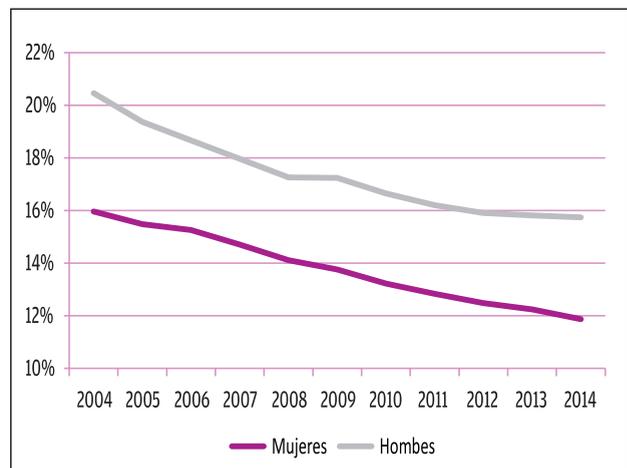
Gráfico 17. Cotizantes patronos, según sexo (2014)



Fuente: En base a Asesoría General en Seguridad Social, BPS 2015.

En función de información disponible por parte del Banco de Previsión Social, al diferenciar cotizantes según dependientes o patronos y en función del sexo, se destaca que del total de cotizantes patronos, 40% son mujeres (Gráfico 17). Al considerar la evolución de personas que cotizan en tanto patronos/as entre los años 2004-2014 (Gráfico 18), se observan descensos en las proporciones tanto de mujeres como de varones, debido al importante crecimiento de los cotizantes dependientes.

Gráfico 18. Porcentaje de hombres y mujeres que cotizan como patronos (sobre total de cotizantes)



Fuente: En base a Asesoría General en Seguridad Social, BPS 2015.

Recuadro: Cuotas femeninas en cargos directivos

En los últimos años, varios países han incorporado leyes que establecen cuotas femeninas en los cargos directivos de empresas, tanto públicas como privadas. Noruega fue pionero en este aspecto, estableciendo en 2003 que por lo menos el 40% de los cargos directivos de las empresas²⁹ deben estar ocupados por mujeres. Debido a la poca efectividad de la ley, en el 2006 se creó una nueva ley estableciendo la obligatoriedad de la medida (y eventual disolución de una empresa en caso de no cumplimiento) (Bertrand, et al., 2014). A raíz de esto, se registró un aumento significativo en la presencia femenina en las juntas corporativas: en el 2015, la cifra de participación femenina alcanzó el 36%. Este

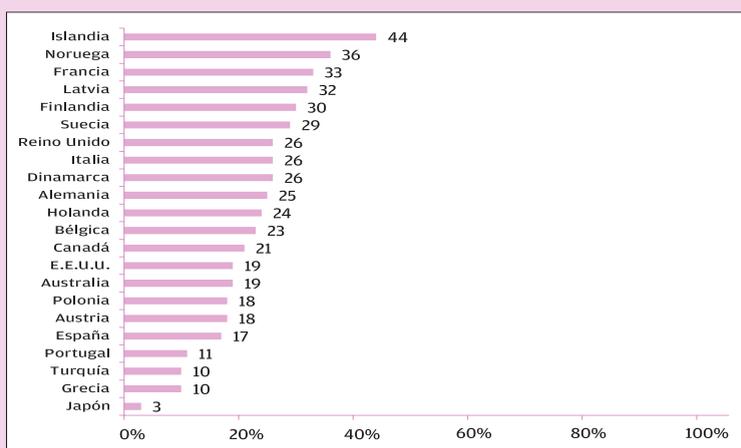
29 Específicamente, la ley refiere a las *public limited companies*, similares a las Sociedades Anónimas.

éxito visible ha llevado a otros países a imitar el caso noruego: varios países (Bélgica, Italia, Alemania, Islandia, España, entre otros) han incorporado este asunto en el debate público y en su legislación (ONU Mujeres 2015). El parlamento europeo resolvió en 2013 que, para el 2020, las empresas que cotizan en bolsa debe tener un mínimo de 40% de representación femenina en los cargos directivos; el plazo para las empresas públicas es 2018 (Comisión Europea, 2015).

En América Latina, Brasil es el país que más se ha aproximado a estas iniciativas. En el parlamento brasileño está pendiente la aprobación de una ley que exige que las empresas públicas alcancen un mínimo de 40% de participación femenina en los cargos directivos (Deloitte, 2015). En el caso colombiano existe una

Ley de cuotas desde el año 2000, correspondiente a organismos y empresas públicas, que establece que el 30% de los cargos directivos deben de ser ocupados por mujeres (Deloitte, 2015). Finalmente, en Chile, el gobierno de Michelle Bachelet asumió formalmente el compromiso de aumentar la presencia femenina en los directorios de las empresas públicas, alcanzando el mínimo de 40%. El dato correspondiente a 2015 indicaba que el 29% de los cargos directivos estaban ocupados por mujeres. A su vez, en el 2015 se reformó una norma que afecta la transparencia de las empresas privadas, exigiendo que estas informen sobre el género de sus directores. De este modo, se pretende generar mayor conciencia sobre la subrepresentación de las mujeres en estas posiciones (Leiva, 2016).

Gráfico 19. Porcentaje de mujeres en cargos directivos de empresas de mayor tamaño

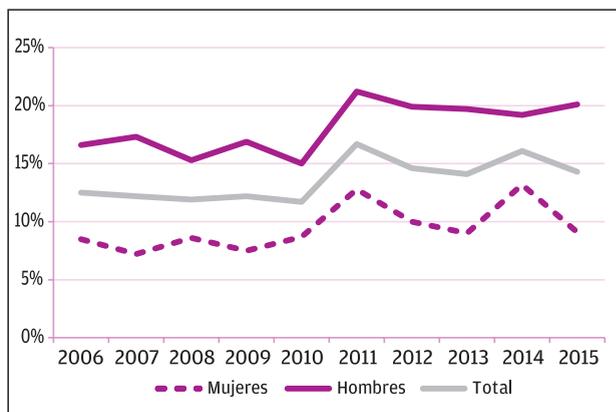


Fuente: Indicadores de género de la OCDE (último año disponible).

3.3. Emprendedoras

Según datos del Monitor Global de Emprendimiento (GEM, por sus siglas en inglés), la tasa de emprendimiento en Uruguay varía sustancialmente en función del sexo. En el 2015, se estima que 9% de las mujeres entre 18 y 64 años han comenzado un negocio: menos de la mitad que los hombres (20,1%). Con la excepción de algunos años, la tasa de emprendimiento femenino se ha ubicado en valores próximos a la mitad de la tasa de emprendimiento masculino (Gráfico 20).

Gráfico 20. Tasa de emprendimiento (sobre población en edad activa)



Fuente: En base a el Monitor Global de Emprendimiento.

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

A pesar de que las mujeres representan un 45% de la población económicamente activa, cuentan con una escasa o nula representación en el sindicato central, así como en las directivas de las cámaras empresariales. El PIT-CNT, sindicato central del Uruguay, cuenta con un Secretariado Ejecutivo de 15 miembros y con una Mesa Representativa de cada uno de los sindicatos o federaciones del país. En el Cuadro 14 se puede apreciar que todos los puestos del Secretariado Ejecutivo están ocupados por varones. En 2011, a pesar de que había una mujer en el Secretariado Ejecutivo, el órgano estaba desproporcionadamente compuesto por varones. En cuanto a los titulares de la Mesa Representativa, ha habido un aumento en la participación femenina. En el 2011, solo 2 de los 41 cargos (5%) eran ocupados por mujeres, mientras que en 2015 hay 9 mujeres sobre 44 cargos en total, representando un 21%. Entre los suplentes de la Mesa Representativa se registra la misma distribución porcentual.

Cuadro 14. Número de varones y mujeres en los órganos del PIT - CNT. Año 2015

	Hombres	Mujeres	Total
Secretariado Ejecutivo	15	0	15
Mesa Representativa titulares	34	9	44
Mesa Representativa suplentes	34	9	44

Fuente: En base a registros del Instituto Cuesta Duarte PIT-CNT, 2015.

Respecto a las autoridades de algunas de las cámaras o asociaciones uruguayas más reconocidas, de 99 cargos analizados solo 9 son ocupados por mujeres. De esta manera, se puede observar que la mayoría de las asociaciones tenidas en cuenta para este estudio, no cuentan con ninguna mujer entre los principales cargos de sus Consejos Directivos (Cuadro 15).

Cuadro 15. Mujeres en altos cargos directivos de las principales Cámaras Empresariales. Año 2015*

Cámara	Total cargos	Mujeres
Cámara Uruguaya de Empresas Suministradoras de Personal	3	2
Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas	4	2
Cooperativas Agrarias Federadas	4	1
Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay	6	1
Coordinadora de la Industria de Construcción del Este	6	1
Federación Rural del Uruguay	6	1
Unión de Exportadores del Uruguay	6	1
Asociación de Dirigentes de Marketing	6	0
Asociación Rural del Uruguay	6	0
Cámara de Construcción del Uruguay	4	0
Cámara de Industrias del Uruguay	8	0
Cámara Mercantil de Productos del País	4	0
Cámara Nacional de Comercio y Servicios	6	0
Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información	3	0
Cámara Uruguaya de Turismo	4	0
Centro de Almaceneros, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay	7	0
Centro de Navegación	4	0
Intergremial del Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay	5	0
Liga de Construcción del Uruguay	7	0
Total	99	9

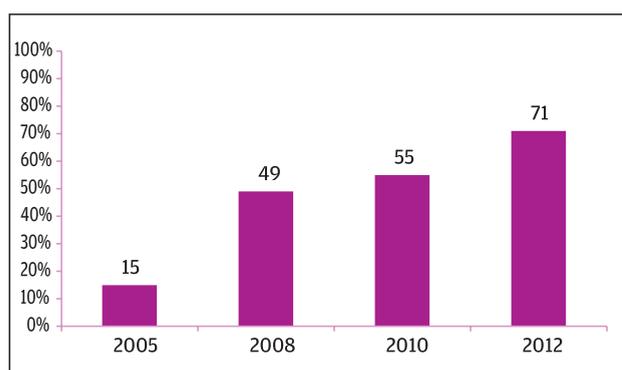
* Se relevó la información de las autoridades de cada cámara. En general los cargos son: presidencia, vicepresidencia, secretaría y tesorería, pero varía según cada cámara.

Fuente: Información disponible en sitio web de cada cámara empresarial.

3.5. Cláusulas de género

Los Consejos Salariales restituidos en el año 2005, constituyen una de las principales herramientas por medio de la cual empresarios, trabajadores y el Estado negocian mejoras en las condiciones laborales. En los últimos años se ha comenzado a incorporar la cuestión de género en este ámbito. En el año 2008, el gobierno asume formalmente el compromiso de incluir las cláusulas de igualdad de género en estas negociaciones, ratificando lo establecido en los Convenios Internacionales de Trabajo y la Ley 16.045 referida a la no discriminación en el ámbito laboral (Pedetti, 2009).

Gráfico 21. Convenios que incorporan alguna cláusula de género (%)



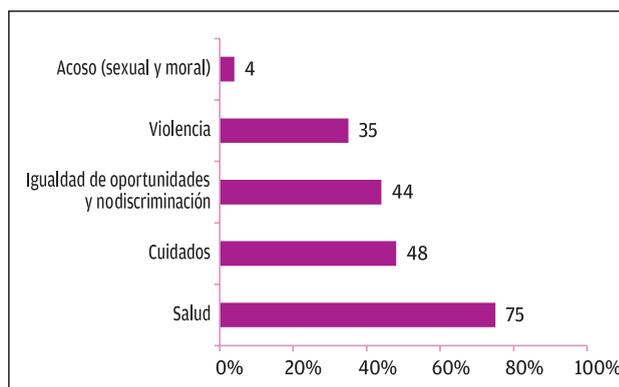
Fuente: MTSS, 2015.

Las cláusulas de género constituyen herramientas que buscan facilitar la conciliación que realizan las personas entre las demandas del mercado laboral y sus responsabilidades familiares.

También se busca regular situaciones vinculadas con la violencia o discriminación, derecho a licencias por motivos de salud, entre otras.

Los datos del Ministerio de Trabajo indican que el porcentaje de convenios salariales que incorporan alguna cláusula de género pasó de 15% a 71% entre 2005 y 2012 (Gráfico 21). Dentro del total de cláusulas de género incorporadas en la Ronda 2012, 48% contenían alguna referencia a la dimensión del cuidado. Aquí se encuentran artículos sobre el derecho a licencias maternales y paternales, reducción de la jornada laboral por maternidad o lactancia, entre otros. Por otro lado, 44% de las cláusulas contienen aspectos sobre la igualdad de oportunidades y no discriminación, un 35% sobre temas de violencia y género, y un 4% sobre temas de acoso sexual y moral (Gráfico 22).

Gráfico 22. Cláusulas que refieren a cada dimensión (%)



Fuente: MTSS, 2015.

Capítulo 4. La construcción de igualdad como premisa. Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

Los Mecanismos de Adelanto de las Mujeres (MAM) son instituciones generadas en el ámbito público que contribuyen a la defensa de los derechos de las mujeres en cada país. Su principal objetivo es la transversalización de la perspectiva de género en los distintos ámbitos de acción de los Estados nacionales, así como la coordinación y la rectoría de las políticas que apuntan a fortalecer los derechos de las mujeres en la esfera nacional. En este apartado se presentan las estrategias que se han tomado desde el Estado uruguayo para transversalizar la perspectiva de género y propiciar los derechos de las mujeres.

4.1. Mecanismo nacional de género: cambios y apuestas

La existencia de un organismo específico con potestades para promover las políticas de igualdad de género a nivel nacional, es un piso necesario para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres. La generación de avances institucionales orientados a la construcción de equidad fue impulsada desde la sociedad civil organizada y luego retomada por los gobiernos, en función de compromisos asumidos internacionalmente (en particular en el marco de las Naciones Unidas; en Conferencias de la Mujer: México 1975, Copenhague 1980, Nairobi 1985 y Beijing 1995).

En este contexto, se crea en Uruguay el Instituto Nacional de la Mujer (Inamu), en 1987, bajo 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. Como fuera analizado en otros estudios, el Instituto fue concebido desde su propio diseño como órgano rector y coordinador de políticas implementadas por los otros organismos del Estado. Sumado a esto, no contaba con presupuesto propio y los cargos de sus 44 integrantes eran honorarios (CNS Mujeres,

2007). Esta falta de presupuesto y de recursos humanos asignados generó, entre otras causas, dificultades en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Es así que, las organizaciones de mujeres y feministas comienzan a incorporar en su agenda de demandas la necesidad de jerarquizar al mecanismo nacional, al tiempo que los organismos internacionales observaban a Uruguay por sus escasos desempeños en esta dimensión. En 1991 se plantean ciertas modificaciones al instituto original. En primer lugar, se amplían los cometidos al ser designado como un Instituto ejecutor (o coejecutor) de las políticas públicas de la mujer, además de su ya establecido rol de rectoría en la materia. Se suma como cometido el de asesorar sobre la forma de prevenir la violencia sexual y doméstica. Una segunda modificación está vinculada a su rango institucional, pasando de ser una comisión horizontal dentro del Ministerio de Educación y Cultura, a una dependencia de la Dirección General de Secretaría de ese Ministerio.

En cuanto a la integración del nuevo instituto, no se prevé la participación de otras dependencias del Estado o de la sociedad civil (CNS Mujeres, 2007), al tiempo que se modifica su estructura interna, dotándolo de escasos (pero rentados) recursos humanos. Estos cambios se vieron acompañados por un cambio en el nombre del Instituto; Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Sin embargo, esta nueva institucionalidad no trajo aparejada un aumento en la jerarquía o autonomía del mismo o de sus recursos. El cargo de dirección del organismo tenía escasa autonomía funcional y si bien los recursos, tanto económicos como humanos fueron aumentados, eran insuficientes para la concreción de los cometidos (CNS Mujeres, 2007).

Con estas modificaciones el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer en Uruguay mantuvo su ubicación marginal en el organigrama del Estado uruguayo. Lo cual representaba un obstáculo a la hora de institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en el Estado. Tanto la sociedad civil como los organismos internacionales señalaron este hecho en reiteradas oportunidades.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno

nacional se suscitaban diferentes cambios institucionales dentro del Estado. Se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la misión de “contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades”³⁰.

En este marco, se incorpora a la estructura del MIDES el antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Se redefine su estrategia, lo que conlleva el cambio de nombre al de Instituto Nacional de las Mujeres inicialmente INAMU, luego Inmujeres y se modifican sus cometidos.

Dado los cometidos de Inmujeres, su ubicación en el Ministerio de Desarrollo Social se evalúa como más adecuada por los diferentes actores, en tanto rector de las políticas en materia social. La nueva institucionalidad representa un avance sustantivo respecto a la situación anterior, 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 Poder Ejecutivo del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (Inmujeres, 2007). Si bien este estatus institucional es reconocido como un avance, no logra alcanzar el rango jerárquico sugerido por la Plataforma de Acción de Beijing. Esto es, que los mecanismos para el adelanto de la mujer se ubiquen en las «instancias más altas de gobierno». En cuanto a recomendaciones específicas, Uruguay es un país observado por el Comité de Naciones Unidas sobre la discriminación de las Mujeres (CEDAW) en esta materia, al señalar que la falta de autonomía de Inmujeres es preocupante y recomienda que adquiera rango ministerial³¹.

4.1.1. Mecanismos de género en organismos públicos

El fortalecimiento de la trama institucional, así como la creación de mecanismos que permitan articular las diferentes áreas de gobierno—ministerios y otros poderes del Estado— es una tarea crucial para acrecentar el reconocimiento y, por ende, la fuerza política de los mecanismos nacionales de adelanto de la mujer (CEPAL, 2011).

A nivel nacional, el Consejo Nacional de Género establece que cada ministerio se debe encargar de la realización del plan de trabajo, acordar presupuesto, relevar las necesidades de formación y capacitación permanente de las y

los funcionarios asociados a las acciones para el eficaz cumplimiento de las tareas que les competen (CNG, 2015).

En este sentido, la formación de mecanismos en cada organismo público ha sido clave para la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas. En el año 2006 se inicia un proceso de creación de mecanismos dentro de los Ministerios, con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Economía y Finanzas a la vanguardia. Si bien existen mecanismos en la mayoría de los organismos públicos, estos son muy incipientes (ver Cuadro 16). Cuentan con escasos recursos humanos y financieros, y la legitimidad relativa es baja, por lo que no son reconocidos como interlocutores de políticas (Agostino, A., Guzmán, V., Frías, C. (2012). Evaluación del primer plan de igualdad de oportunidades y derechos, 2007 – 2011. Montevideo, MIDES-Inmujeres).

Cuadro 16. Mecanismos de género en organismos públicos

Organismo	Año de creación	Organismo	Año de creación
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	2011	Ministerio de Economía y Finanzas	s/d
Ministerio de Industria, Energía y Minería	2008	Ministerio de Vivienda y Medio Ambiente	2006
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	2008	Ministerio de Educación y Cultura	2009
Ministerio del Interior	2006	Ministerio de Defensa Nacional	2012
Ministerio de Relaciones Exteriores	2009	Antel	2009
Ministerio de Turismo y Deporte	2009	OSE	2009
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	s/d	UTE	2009
Ministerio de Desarrollo Social	2008	ANP	2009
Ministerio de Salud Pública	2011	ANEP	2009

Fuente: Agostino et al., 2012.

30 <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision>

31 Las conclusiones del informe CEDAW para Uruguay del año 2016 fueron publicadas el 25 de julio y se pueden leer aquí: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1019&Lang=en

4.1.2. Mecanismos de Inmujeres en el territorio

Las referentes de género son las encargadas de asegurar el despliegue de las políticas, programas y acciones del Inmujeres en los distintos departamentos, priorizando el relacionamiento, articulación, coordinación y trabajo conjunto con las áreas de género departamentales. Asimismo, tienen la responsabilidad de trabajar con los diferentes organismos públicos en la incorporación de la perspectiva de género, promoviendo, apoyando y monitoreando la implementación de los compromisos asumidos por estos organismos en el PIODNA. 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.

El Inmujeres cuenta con referentes territoriales en los departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, San José, Soriano, Tacuarembó. En cuanto a los departamentos restantes, mientras que en Salto no se cuenta con referente de Inmujeres, en el caso de Treinta y Tres la referente no está radicada en el departamento³².

4.2. Mecanismos de género en las Intendencias Departamentales

La Comisión Interdepartamental de Género (CIG) del Congreso de Intendentes (CI) realizó un relevamiento en 2014, donde se sistematizó lo hecho por las Intendencias Departamentales en materia de transversalización del enfoque de género. Para dar cuenta de esto se analiza el grado de institucionalidad del mecanismo de género y la capacidad de implementar actividades y coordinar con otras instituciones (Herrera, 2015)³³.

Tanto el lugar que ocupan los mecanismos de género en el organigrama de las Intendencias, como las denominaciones, no son neutrales, reflejan una enorme heterogeneidad del posicionamiento de la agenda de género y, en general, de la temática de la igualdad en cada departamento.

El Cuadro 17 muestra que los mecanismos de género en Canelones, Maldonado y Montevideo cuentan con presupuesto propio para las políticas de género. Por otra parte, se observa una gran disparidad en términos de recursos huma-

nos. Florida, Rivera y Tacuarembó son las Intendencias que disponen de menos recursos humanos en estos mecanismos, con una sola persona asignada. En el otro extremo se encuentra Montevideo con 22 personas, seguido de Rocha, 15 y Canelones 14 personas. El resto de las Intendencias no superan las 4 personas (Herrera, 2015).

Respecto a la ubicación en la estructura, se señala que los mecanismos de género no ocupan lugares relevantes en el organigrama de las Intendencias. En cuatro departamentos son "Área", en uno "Departamento", en cuatro son "Oficina", en tres "Secretaría" y en el resto "Unidad" (Herrera, 2015). Además, solamente en seis departamentos los jefes del mecanismo participan del Gabinete Municipal.

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. A pesar de las distintas tareas que tiene el organismo, la CIG no cuenta con presupuesto propio.

Según señala el informe, además de participar del Consejo Nacional de Género, desde el 2013, la Mesa del CIG coordina actividades con el Inmujeres, habiendo organizado en conjunto tres encuentros regionales en el 2013, abarcando todo el país (Herrera, 2015).

32 Información proporcionada por el Inmujeres.

33 El trabajo de referencia fue publicado en 2015 y no relevó información de Soriano, Río Negro y Cerro Largo.

Cuadro 17. Características del mecanismo de género de las Intendencias

Departamento	Nivel dentro de la estructura	Participa del gabinete departamental	Tipo de contrato del jerarca del mecanismo	Tiene presupuesto propio
Artigas	Unidad	NO	Funcionaria Presupuestada	NO
Canelones	Área	NO	Cargo de confianza	SI
Colonia	Oficina	NO	Funcionaria Presupuestada	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Durazno	Oficina	NO	Funcionaria Presupuestada	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Flores	Oficina	SI	Cargo de confianza	s/i
Florida	Área	SI	s/i	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Lavalleja	Área	SI	Funcionaria Presupuestada	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Maldonado	Área	NO	Cargo de confianza	SI
Montevideo	Secretaría	NO	Cargo de confianza	SI
Paysandú	Unidad	NO	Funcionaria Presupuestada	NO
Rivera	Oficina	NO	Cargo de confianza	NO
Rocha	Departamento	SI	Cargo de confianza	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Salto	s/i	s/i	s/i	s/i
San José	Área	SI	s/i	Presupuesto general de la intendencia, no específico
Tacuarembó	Secretaría	NO	s/i	s/i
Treinta y Tres	Secretaría	SI	Funcionaria Presupuestada	Presupuesto general de la intendencia, no específico

Fuente: Herrera, 2015.

4.3. Coordinación de mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer

El Consejo Nacional de Género (CNG), presidido por Inmujeres, es el organismo responsable de coordinar el entramado institucional de mecanismos de género y definir las líneas estratégicas de las políticas públicas de género. El CNG se creó en marzo de 2007, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, y está integrado por representantes de todos los ministerios, miembros de la Suprema Corte de Justicia y del Congreso de Intendentes, así como representantes de la sociedad civil y la Universidad de la República.

Cabe destacar, que en el documento base de trabajo 2015-2020, el CNG reconoce que la representación política, así como la presencia significativa de mujeres en ámbitos de decisión económica, social y política, constituye un enorme déficit en Uruguay, por lo tanto, se propone abordar las barreras específicas en el marco de la promoción de la participación social y política de las mujeres (CNG, 2015). El cargo de los representantes que designa cada Institución al CNG, constituye un buen indicador para dar cuenta de la relevancia asignada a la construcción del mencionado entramado.

El Cuadro 18 muestra que, en la gran mayoría de los casos, los representantes de los organismos públicos en el CNG ocupan cargos de alta jerarquía. Se observa que por parte de los

ministerios participan subsecretarios/as y/o Directores/as Generales de Secretaría; representando otros organismos públicos participan Directores/as, Consejeros/as y Presidentes/as, y por la SPJ la representante es una Ministra. Esta

jerarquización actual del Consejo Nacional de Género es factor fundamental para asegurar los compromisos asumidos en el documento base de trabajo 2015-2020 (CNG, 2015).

Cuadro 18. Instituciones participantes y autoridades en el Consejo Nacional de Género

Institución	Cargo
Ministerio de Desarrollo Social	Subsecretaria
Ministerio de Defensa Nacional	Subsecretario
Ministerio de Economía y Finanzas	Directora General de Secretaría
Ministerio de Educación y Cultura	Subsecretaria
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Adscripta a la Dirección General
	Director General de Desarrollo Rural
Ministerio de Industria, Energía y Minería	Directora General de Secretaría
	Subsecretario
Ministerio del Interior	Director General de Secretaría
Ministerio de Relaciones Exteriores	Directora General para Asuntos Técnicos - Administrativos
Ministerio de Salud Pública	Subsecretaria
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Directora General de Secretaría
Ministerio de Turismo	Directora General de Secretaría
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Director Nacional de Vivienda
Oficina de Planeamiento y Presupuesto	Director
	Director General de Secretaría
Banco de Previsión Social	Vicepresidente
Administración Nacional de Educación Pública	Consejera
Administración de los Servicios de Salud del Estado	Presidenta
Instituto Nacional de Colonización	Presidenta
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	Presidenta
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	Director General
Instituto Nacional de Cooperativismo	Presidente
Universidad de la República	Consejera Facultad de Ciencias Sociales
Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	Integrante Consejo Directivo
Suprema Corte de Justicia	Ministra de Tribunal de Apelaciones
Congreso de Intendentes	Presidenta Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes
	Vicepresidenta Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes
CNS-Mujeres	Coordinación General
	Coordinación General
PIT-CNT	Departamento de Género y Equidad
	Departamento de Género y Equidad
Cámaras Empresariales	Directora Representante de las Cámaras

Fuente: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/22379/6/innova.front/consejo_nacional_de_genero

Referencias

- Agostino, A., Guzmán, V., Frías, C. (2012). Evaluación del primer plan de igualdad de oportunidades y derechos, 2007 – 2011. Montevideo, MIDES-Inmujeres.
- Asesoría General en Seguridad Social. (2015). Evolución de los Cotizantes 2015.
- Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social. Disponible en: <http://www.bps.gub.uy/bps/file/9783/1/evolucion-de-los-cotizantes-2015.pdf>
- Batthyany, K (ed.) (2015). Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. Instituto Nacional de las Mujeres, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Bertrand, M., Black, S. E., Jensen, S., & Lleras-Muney, A. (2014). Breaking the glass ceiling? The effect of board quotas on female labor market outcomes in Norway (No. w20256). National Bureau of Economic Research.
- Bielli, A., Buti, A., & Viscardi, N. (2000). Participación de mujeres en actividades de investigación científica de nivel universitario en Uruguay. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Serie Documentos de Trabajo, N. 5.
- Bielli, A., Buti, A., & Viscardi, N. (2002). Mujeres investigadoras uruguayas: ¿participación real o incierta? Comisión Sectorial de Investigación Científica, Serie Documentos de Trabajo, N. 9.
- CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. 64 Session (04 Jul 2016 - 22 Jul 2016). General Documentation. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1019&Lang=en.
- 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.
- Chasqueti, D. (2014). Parlamento y carreras legislativas en Uruguay, un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las cámaras, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.
- CNS MUJERES (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.
- Consejo Nacional de Género (2015): Documento Base de Trabajo 2015-2020. Montevideo. En línea: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/22379/1/documento-base-cng-2015-2020.pdf>
- Deloitte. (2015). Women in the boardroom: A global perspective. Fourth edition. Deloitte Global Center for Corporate Governance.
- Dirección General de Planeamiento (2015). Datos básicos del Censo de Funcionarios Universitarios: año 2015. Dirección General de Planeamiento, Universidad de la República. Disponible en: <http://planeamiento.udelar.edu.uy/files/2015/12/Triptico-Censo-2015-Final.pdf>
- Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), The World Bank.
- Espino, A., Leites, M. y Machado, A. (2009). El aumento en la oferta laboral de las mujeres casadas en Uruguay. Desarrollo y Sociedad, segundo semestre.
- Espino, A., S. Salvador, y E. Galván. 2014. “Uruguay. ¿Frenos Al Empoderamiento Económico? Factores Que Limitan La Inserción Laboral Y La Calidad Del Empleo de Las Mujeres.” Proyecto “Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas”. IDRC, CIEDUR, CEDLAS.
- Fox, M. (2001). Women, Science, and Academia: Graduate Education and Careers. Gender and Society, 15(2): 654-666.
- Goñi, M., Schenck, M. y Tomassini, C. (2014). Género e investigación científica: Reflexiones a partir de la experiencia de CSIC. En Bianco, M. y Sutz, J. (coords.), Veinte años de políticas de investigación en la Universidad de la República: aciertos, dudas y aprendizajes. Ediciones Trilce: Montevideo.
- Herrera, Teresa (2015): “Sistematización de institucionalidad de género en el Congreso de Intenden-

tes y las Intendencias Departamentales del Uruguay. Recomendaciones para el futuro”. Comisión Interdepartamental de género del Congreso de Intendentes.

- Inmujeres (2007): La institucionalidad de género en el Estado uruguayo. Consultora Soc. María Bonino.
- Inmujeres (2011). Cuaderno No. 3 del Sistema de Información de género de Inmujeres: “En busca del pleno ejercicio de la ciudadanía: el lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”. Montevideo, MIDES-Inmujeres.
- Johnson, Niki (2009) Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay, Primer Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales.
- Leiva, M. (2016). “Presencia femenina en directorios de empresas públicas bordeó el 30% en 2015”. Pulso, 11 de febrero de 2016. <http://static.pulso.cl/20160210/2253234.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social (<http://www.mides.gub.uy/>).
- Monitor Global de Emprendimiento (<http://www.gemconsortium.org>), Global Entrepreneurship Research Association, London Business School.
- MTSS (2015). Cláusulas de género: Evolución e inclusión en consejos de salarios, Unidad de Estadística del Trabajo y Seguridad Social, MTSS
- ONU Mujeres (2015). El Progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016. Transformar las economías para realizar los derechos. ONU Mujeres <http://progress.unwomen.org>
- ONU Mujeres, PNUD, AECID (2011). 10 Años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento de Uruguay. <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/07/10-anos>.
- ONU Mujeres, PNUD, IDEA Internacional (2015). Informe diagnóstico del Proyecto ATENA para Uruguay elaborado por la consultora Verónica Pérez.
- Pedetti, G. (2009). Cláusulas de Género en la Negociación Colectiva: 2005-2008. Proyecto Fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay.
- Pérez, Verónica. (2015). La participación política de las mujeres en el nivel sub-nacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015”; documento de Cotidiano Mujer.
- Tomassini, C. (2014). Ciencia académica y género. Trayectorias académicas de varones y mujeres en dos disciplinas del conocimiento dentro de la Universidad de la República. Comisión Sectorial de Investigación Científica y Universidad de la República. Ediciones Universitarias: Montevideo.
- Van Anders, S. (2004). Why the Academic Pipeline Leaks: Fewer Men than Women Perceive Barriers to Becoming Professors. *Sex Roles*, 51(9/10).
- Wolfinger, Mason, & Goulder, (2006). Dispelling the Pipeline Myth: Gender, Family Formation, and Alternative Trajectories in the Academic Life Course. Institute of Public and International Affairs, The University of Utah, Working Paper 2006-07-07.

Anexos

Cuadro A. 1. Distribución de altos cargos³⁴ de los servicios descentralizados por sexo. Año 2011

	Mujeres	Varones	Total
Administración Nacional de Puertos	1	3	4
Administración de los Servicios de Salud del Estado	1	4	5
Administración Nacional de Correos	2	2	4
Agencia Nacional de Vivienda	1	2	3
Instituto Nacional de Adolescencia y Juventud	0	3	3
Total	5	14	19

Fuente: Guía Oficial de Autoridades 2011.

Cuadro A. 2. Distribución de altos cargos³⁵ de los entes autónomos por sexo. Año 2011

	Mujeres	Varones	Total
Administración Nacional de Educación Pública ³⁶	4	10	14
Administración de Ferrocarriles del Estado	0	4	4
Banco Central del Uruguay	1	3	4
Banco Hipotecario del Uruguay	1	2	3
Banco de Previsión Social	2	6	8
Banco de la República Oriental del Uruguay	0	6	6
Banco de Seguros del Estado	1	3	4
Instituto Nacional de Colonización	1	4	5
Universidad de la República ³⁷	6	14	20
Total	16	48	64

Fuente: Guía Oficial de Autoridades 2011.

Cuadro A. 3. Distribución de altos cargos³⁸ en las empresas públicas por sexo. Año 2011

	Mujeres	Varones	Total
ANCAP	0	7	7
ANTEL	1	3	4
OSE	1	5	6
PLUNA	0	3	3
UTE	0	7	7
Total	2	29	31

Fuente: Guía Oficial de Autoridades 2011.

34 Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaría general.

35 Incluye cargos de dirección, presidencia, vicepresidencia y secretaría general, excluyendo la ANEP y la UdelaR.

36 Incluye cargos de consejero/a y director/a del CODICEN, del CEP, del CES y del CETP.

37 Incluye cargos de rector/a, vicerrector/a y decanos/as.

38 Incluye cargos de presidencia, vicepresidencia, prosecretaría, dirección, gerencia general, directorio y secretaría general.

Cuadro A. 4. Distribución de altos cargos de los órganos³⁹ con autonomía funcional por sexo. Año 2011

	Mujeres	Varones	Total
Corte Electoral	2	6	8
Tribunal de Cuentas	3	5	8
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	1	4	5
Total	6	15	21

Fuente: Guía Oficial de Autoridades 2011.

39 Incluye cargos de ministro/a, presidente/a, vicepresidente/a y secretario/a general.

