

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# Las Mujeres transforman el Poder Legislativo



ESTUDIO DE PAÍS:

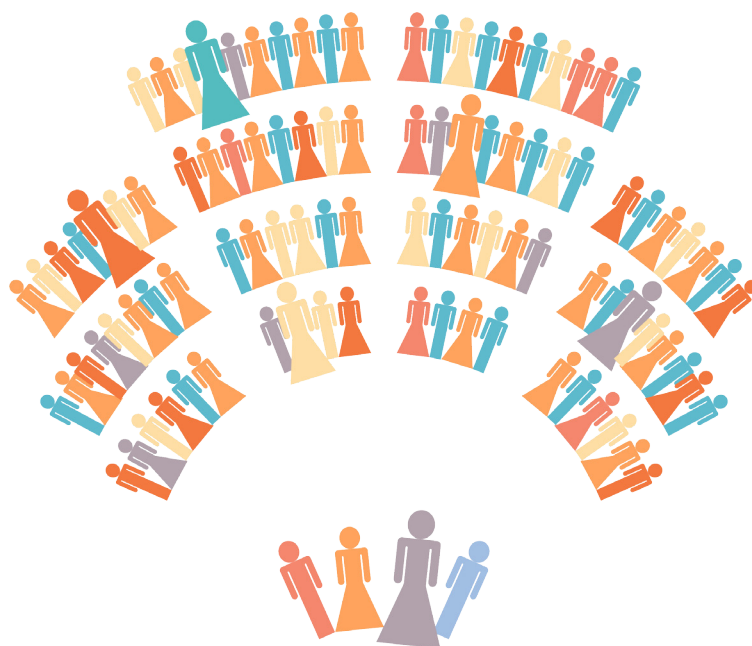
# URUGUAY



MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:

# Las mujeres transforman el Poder Legislativo

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



**URUGUAY**

Verónica Pérez (con asistencia  
de Niki Johnson y  
Cecilia Rocha)



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

### **CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

#### **JESSICA FAIETA**

Subsecretaria-General de la ONU  
Directora del PNUD para América Latina y el Caribe

#### **SUSAN MCDADE**

Directora Regional Adjunta del PNUD para América Latina y el Caribe

#### **REBECA ARIAS**

DIRECTORA DEL CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Coordinación de la Publicación: **Neus Bernabeu. Especialista en Género.**

Revisión: **Neus Bernabeu y Rosa Lucía Peña Castillo**

Este documento ha sido desarrollado por el Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Contó además con la colaboración de la especialista Mariana Caminotti, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín, quien realizó el análisis regional basada en la información recolectada en los casos de estudio de país.

#### **Edición: Carmen Salas**

#### **Diseño: Oscar Riaño**

Queremos agradecer por la sistematización y análisis de casos nacionales a:

Mariana Caminotti, Argentina,

Mónica A. Novillo Gonzáles, Bolivia,

Clara Araújo (con asistencia de Karolyne Romero y Aline Lopes), Brasil

Maricel Sauterel, Chile

Marcela Jager Contreras, Costa Rica,

Morena Herrera, El Salvador,

Daniela Cerva, México,

Altagracia Balcacer, República Dominicana

Verónica Pérez (con asistencia de Niki Johnson y Cecilia Rocha), Uruguay

Un especial agradecimiento a las colegas de las Oficinas de País del PNUD y otros colaboradores que ayudaron en la revisión del estudio regional: Alejandra García, Andrea Balzano, Cristina Martín, Elizabeth Guerrero, Gabriela Mata, Gilda Pacheco, Isabel Crespo, Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Raissa Crespo, Virginia Varela y Xenia Díaz.

**Más allá de los Números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.**  
**ISBN 978-9962-688-34-1**

Todos los derechos reservados. Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva ni de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente preparada por un grupo de consultoras/es por encargo del PNUD.

© **Copyright, 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

**INTRODUCCIÓN** ..... 7

**1. El escenario nacional** ..... 8

    1.1. La participación de las mujeres en perspectiva histórica ..... 9

    1.2. El poder legislativo y las características del sistema electoral..... 10

**2. La representación política de las mujeres: guía conceptual**..... 13

**3. La representación descriptiva: desventajas electorales, ley de cuotas y acceso de las mujeres al parlamento** ..... 15

    3.1. Las legisladoras en las instancias internas de trabajo: las comisiones permanentes ..... 19

    3.2. La composición por sexo de las mesas directivas de las dos cámaras legislativas .....22

**4. La representación sustantiva**..... 25

    4.1. Los temas centrales de la agenda de igualdad de género .....25

    4.2. La institucionalidad de género del parlamento .....28

        4.2.1. La comisión especial de género y equidad.....28

        4.2.2. La bancada bicameral femenina y sus acciones de incidencia política .....30

            4.2.2.1. La legislación promovida por la bancada femenina .....33

            4.2.2.2. Otras iniciativas: presupuesto con enfoque de género y acciones de control político .....36

    4.3. Las articulaciones hacia afuera del parlamento .....36

    4.4. Limitaciones y retos para la incorporación sistemática del enfoque de género.....38

A modo de balance .....39

Bibliografía .....40

**LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS**

**Tabla 2. Comisiones del parlamento uruguayo, según tipología skard y haavio-mannila (en números absolutos y relativos)** .....19

**Gráfico 1. Evolución de la presencia de mujeres en el congreso, 1942-2014 (ambas cámaras), en porcentajes.** .....9

**Gráfico 2. Mujeres en los congresos nacionales de américa latina, noviembre de 2014 (en porcentajes).**.....17

<b>Gráfico 3.</b>	<b>Mujeres por bancada partidaria en el parlamento uruguayo, 1990-2014 (en porcentajes).....</b>	<b>17</b>
<b>Gráfico 4.</b>	<b>Diferencias entre la proporción de mujeres en la cámara y la proporción de mujeres presidentas de comisiones poderosas y comisiones sociales. ....</b>	<b>20</b>
<b>Gráfico 5.</b>	<b>Mujeres en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema de la cámara de representantes, 1995-2015 (en porcentajes).....</b>	<b>21</b>
<b>Gráfico 6.</b>	<b>Mujeres en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema del senado, 1995-2015 (en porcentajes). ....</b>	<b>22</b>
<b>Gráfico 7.</b>	<b>Diferencias entre la proporción de mujeres en la cámara y la proporción de mujeres presidentas y vicepresidentas del pleno. ....</b>	<b>24</b>
<b>Anexo.</b>	<b>Nombre y clasificación de comisiones según la categorización de skard y haavio-mannila (1985) .....</b>	<b>42</b>

# INTRODUCCIÓN

Pese a los obstáculos que aún enfrentan las mujeres para acceder a puestos de decisión en igualdad de condiciones, en América Latina la fisonomía de los Congresos se transformó profundamente en las dos últimas décadas. El promedio de legisladoras aumentó dieciséis puntos porcentuales entre 1990 y 2014, de 9 al 25%, superando el promedio mundial para ambas Cámaras combinadas, de 22% (IPU, 2014).

La llegada de más mujeres al Congreso (representación descriptiva) es un salto en calidad democrática porque refleja el ejercicio del derecho a ser representante, un derecho afirmado por la normativa internacional y, en particular, por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) en su capítulo sobre la Vida Pública y Política<sup>35</sup>. Existe hoy un amplio acuerdo en que una democracia sin mujeres no es completa y que su presencia en los órganos de deliberación y decisión es un hecho elemental de justicia. Pero además, quienes abogan por mayores números de mujeres en el Poder Legislativo acentúan una serie de consecuencias en los resultados políticos. Por su experiencia social, las legisladoras suelen traer miradas y preocupaciones novedosas, ampliando y enriqueciendo las agendas legislativas en temas de igualdad de género y ciudadanía (representación sustantiva).

Este informe nacional es parte de un estudio más amplio que aborda la representación de las mujeres latinoamericanas a partir del análisis de nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay). Básicamente, dicha investigación exploró la evolución del número de legisladoras y la representación sustantiva de las mujeres entendida de manera amplia, como un proceso y como un resultado (Franceschet y Piscopo, 2008). Al ser considerada un resultado, la representación sustantiva implica la aprobación

de leyes favorables a las mujeres y depende de una pluralidad de actores y de condiciones políticas. En su condición de proceso, la representación sustantiva comprende las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover iniciativas, incidir en discusiones e incluso proponer temas.

Uruguay es un caso que encierra algunas paradojas. Por un lado, se destaca por la adopción de leyes que se consideran de vanguardia en América Latina (interrupción voluntaria del embarazo, matrimonio igualitario) y por la existencia de una institucionalidad de género consolidada en el Estado central (con un organismo rector, el Instituto Nacional de las Mujeres, y unidades en los ministerios). Por otro lado, el país no aplicó cuotas en elecciones legislativas hasta 2014 y el número de mujeres en el Parlamento nacional ha sido históricamente reducido. En este escenario de reducida representación numérica, las legisladoras desarrollaron una experiencia de articulación interpartidaria para promover proyectos en temas de igualdad de género: la Bancada Bicameral Femenina (BBF).

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección ofrece un panorama general del país, sus instituciones políticas y electorales, y la participación política de las mujeres en perspectiva histórica. La segunda sección presenta un breve marco conceptual, y las secciones siguientes se abocan al análisis de la representación descriptiva y sustantiva. En este sentido, la tercera sección profundiza en las condiciones que han dificultado la llegada de legisladoras al Parlamento y examina su participación en el interior de las Cámaras legislativas (sección 3). A continuación, la última sección sistematiza las principales leyes en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género que han sido aprobadas en años recientes y explora la experiencia de la BBF como plataforma de la representación sustantiva de las mujeres.

<sup>35</sup> La representación descriptiva remite a la presencia numérica de legisladoras (medida según sus porcentajes) y es un indicador del grado de inclusión de los órganos legislativos (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

# 1. El escenario nacional



Uruguay es un país considerado de renta alta y elevado desarrollo humano. Con un valor de 0.79 en el índice de desarrollo humano, Uruguay se posiciona en el puesto 50, inmediatamente después de la Argentina (última en la lista de los países de desarrollo muy alto) (PNUD, 2014). Sin embargo, Uruguay ocupa el puesto 70 del índice de desigualdad de género, con un valor de 0.364<sup>2</sup>.

La República Oriental del Uruguay es un Estado unitario, subdividido en diecinueve departamentos, con un régimen

político presidencialista. La literatura en ciencia política clasifica al uruguayo como un presidencialismo fuerte, donde el presidente tiene amplios poderes formales. El origen de la democracia uruguaya se sitúa habitualmente en torno al establecimiento de la Constitución de 1918 y, tras el interregno militar de 1973-1984, se encuentra plenamente consolidada (Chasquetti y Buquet, 2004). Desde 2005 al presente, el izquierdista Frente Amplio (FA) gobierna el país. Los tres partidos principales son el FA, el Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC)<sup>3</sup>.

Uruguay fue uno de los primeros países de América Latina —y del mundo— en otorgar los derechos de ciudadanía política a las mujeres en 1932<sup>4</sup>. La ley de sufragio femenino fue el corolario de un proceso iniciado durante la primera presidencia de Batlle y Ordoñez (1904-1907) con la presentación del primer proyecto que no prosperó. Las mujeres uruguayas votaron recién en 1938 debido a que en 1933 la democracia fue interrumpida por un golpe de Estado. En 1942 fueron electas las primeras senadoras (Sofía Álvarez Vignoli e Isabel Pinto de Vidal) y diputadas (Magdalena Antonelli Moreno y Julia Arévalo), pero la participación femenina en los cargos de elección popular ha sido históricamente limitada.

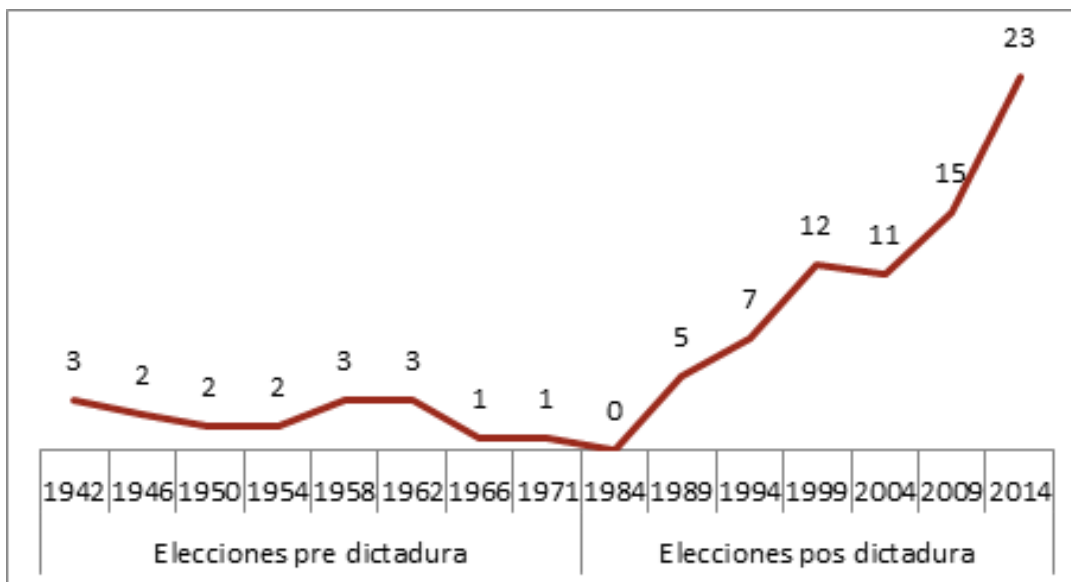
2 El Índice de Desigualdad de Género mide la pérdida de logros en tres dimensiones del desarrollo humano —salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral— a causa de la desigualdad entre mujeres y hombres (PNUD, 2014). En este índice, la República Oriental se ubica por debajo de Chile y Costa Rica, pero por encima de la gran mayoría de los países latinoamericanos.

3 La literatura coincide en señalar que los partidos uruguayos preceden a la formación de Uruguay como país independiente (Solari, 1991). Lo que en su momento fueron facciones rivales, identificadas por el color de sus banderas (divisas) blanca y colorada, se convirtieron, durante el siglo XX, en estructuras partidarias modernas, nacionales e institucionalizadas, dando lugar al PC y al PN. Hasta la década de 1970 ambos obtuvieron, sumados, más del 90% de los votos, dando lugar a un sistema de competencia bipartidista. En 1971, surgió el FA como una agrupación de partidos y sectores que reunió a comunistas, socialistas, democristianos y a las alas progresistas del PC y PN. En las elecciones de 1971, el FA alcanzó el 18% de votos, dando lugar, por primera vez, a la aparición de un tercer actor partidario que disputaba los votos a los partidos tradicionales. La dictadura que comenzó en 1973 congeló por doce años el proceso que se había iniciado. Con la vuelta de la democracia, el FA comenzó un proceso de crecimiento sostenido, hasta que en las elecciones de 1994 el sistema de partidos uruguayo se estructuró en tercios. La evolución electoral desde el retorno de la democracia hasta las elecciones de 2009 muestra que los PC y PN perdieron votos de manera sistemática (ver el gráfico A.1 en el anexo).

4 Para una historia sobre la aprobación de la ley de ciudadanía política femenina en Uruguay, ver Rodríguez Villamil y Sapriza (1984).



**Gráfico 1. Evolución de la presencia de mujeres en el Congreso, 1942-2014 (ambas Cámaras), en porcentajes**



Fuente: elaboración propia con base en Rodríguez Villamil y Sapriza (1984) y datos del Sistema de Información Parlamentaria de Uruguay.

El país ratificó la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) el 31 de septiembre de 1981, todavía bajo la égida de un gobierno de facto. En tanto, su Protocolo Facultativo fue aprobado el 30 de mayo de 2001<sup>5</sup>. El país cuenta con una ley de cuotas que fue aprobada en el Congreso en 2009 a fin de registrar únicamente para las elecciones legislativas nacionales y subnacionales de 2014 y 2015, respectivamente.

Antes de las últimas elecciones nacionales (octubre de 2014), el Congreso bicameral de Uruguay contaba con apenas un 13% de mujeres, ocupando una de las peores posiciones en la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria (puesto 109 sobre 189). En las elecciones de 2014, la aplicación de cuotas por sexo marcó un punto de inflexión en el Senado, que pasó a estar integrado por un 29% de mujeres, una cifra inédita para el país<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Es de señalar que el país no ha elevado a categoría constitucional los tratados, pactos y convenciones internacionales sobre igualdad y no discriminación.  
<sup>6</sup> <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [Acceso 23 Dic 2014].

## 1.1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

En las elecciones de 1984, que marcaron el retorno a la democracia, luego de la dictadura militar que se inició en 1973, ninguna mujer fue electa para ocupar una banca en el Parlamento. A partir de las elecciones de 1989 se observa una tendencia creciente en la tasa de mujeres parlamentarias en ambas Cámaras, pese al leve descenso registrado en las elecciones de 2004. En las elecciones de 2009 se eligieron diecinueve mujeres en total (cuatro en el Senado y quince en la Cámara de Representantes), alcanzando una participación global del 15%, la más elevada hasta ese momento. Este incremento ha sido denominado por Johnson y Pérez (2010) como “crecimiento vegetativo” en la medida en que se dio sin la existencia de medidas de acción afirmativa. Como se comentará en las secciones siguientes, las razones de esta situación se encuentran en el sistema de selección de candidaturas y su interacción con las reglas electorales uruguayas, así como en la no aplicación de una norma de acción afirmativa hasta 2014.



En 1992 se creó la Red de Mujeres Políticas, un espacio de articulación que une a las mujeres de todos los partidos uruguayos con el objeto de potenciar los liderazgos femeninos y el trabajo interpartidario en temas de género. La Red articula acciones con las legisladoras nacionales y de orden local, así como con mujeres que ocupan cargos ejecutivos. Desde su fundación, la Red ha trabajado en la promoción de la participación de mujeres en política y ha tenido un rol preponderante en la sanción de la ley de cuotas aprobada en 2009<sup>35</sup>.

## 1.2. EL PODER LEGISLATIVO Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

Uruguay cuenta con un Congreso bicameral que se denomina Parlamento Uruguayo, con un sistema de renovación total cada cinco años<sup>8</sup>. El Senado tiene treinta y un integrantes, y la Cámara de Representantes tiene noventa y nueve. Salvo la Presidencia del Senado y la Asamblea General (unión de ambas Cámaras) que es ejercida por el vicepresidente de la República, la presidencia de la Cámara de Representantes y las vicepresidencias (tres en el Senado y cuatro en la Cámara) son rotativas entre los partidos y se eligen

anualmente. El Congreso tiene como cometidos principales elaborar las leyes y controlar al Poder Ejecutivo, cuyo titular es el presidente de la República.

Según la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo tiene iniciativa privativa en materia de gastos, impuestos y exoneraciones, como en la declaratoria de iniciativas legislativas de “urgente consideración”<sup>9</sup>. El presidente cuenta con capacidad de veto total y parcial a un proyecto de ley sancionado por el Poder Legislativo. El Poder Legislativo tiene iniciativa en todos los temas, a propuesta de cualquiera de sus legisladores/as, salvo en aquellos que son iniciativa privativa del Ejecutivo (ley de presupuesto y de urgente consideración). El Poder Legislativo<sup>10</sup> controla al Ejecutivo mediante pedidos de informes —de cualquiera de sus miembros— a cualquier dependencia, interpelando o llamando a sala a ministros o directores de entes autónomos y servicios descentralizados o incluso promoviendo el mecanismo de censura<sup>11</sup>.

En ambas Cámaras del Parlamento, la asignación de escaños se realiza por medio de un sistema electoral de representación proporcional con doble voto simultáneo, en distritos plurinominales y con listas cerradas y bloqueadas<sup>36</sup>. Esto significa que cada ciudadano/a vota simultáneamente a un partido y a una lista (sublema) dentro de dicho partido. Todas las listas de cada lema suman votos al partido y, al mismo tiempo, compiten entre sí por los cargos en juego<sup>13</sup>. Aunque esta combinación electoral reúne algunos elementos “amigables” para la elección de mujeres señalados por la literatura especializada, como el tipo de distritos (plurinominales) y de listas (cerradas) (IDEA 2007; Norris 2004; Matland 2004), otros elementos de la ingeniería electoral uruguaya se configuran como

7 Un año antes, el informe de observaciones del Comité de la CEDAW al país señalaba que “al Comité le preocupa que la mujer siga estando insuficientemente representada en la vida política y pública” y recomendaba la adopción de políticas de acción afirmativa, y en especial, la aprobación de una ley de cuotas. Dicha ley fue aprobada por el Congreso en 2009, pero en calidad de una medida especial para ser aplicada en elecciones legislativas nacionales y locales en una única oportunidad.

8 El Poder Ejecutivo y el Parlamento se eligen a la vez, aunque existe doble vuelta para la elección del presidente si en la primera el candidato/a más votado no obtiene la mitad más uno de los votos.

9 Estas son iniciativas que deben ser consideradas por el Poder Legislativo en plazos breves y estipulados de antemano, en tanto se transformarán en ley si dentro de esos plazos no fueron “expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo”, el proyecto se considerará sancionado en la forma en que fue enviado por el Poder Ejecutivo.

10 El veto puede ser levantado por la Asamblea General (unión de ambas Cámaras) para lo que se necesita una mayoría de tres quintos de los presentes de cada una de las Cámaras.

11 También es el Poder Legislativo quien inicia juicio político al presidente. Además, entre las funciones más importantes se encuentra la de designar, en reunión de ambas Cámaras, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia y los organismos de contralor de Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Tribunal en lo Contencioso Administrativo.

36 En las listas cerradas y bloqueadas, los nombres de los candidatos aparecen en un orden predeterminado y la propia lista sirve de hoja de votación, sin que el electorado pueda expresar una preferencia por alguna candidatura en particular ni tampoco añadir o suprimir nombres.

13 Por razones de claridad y simplicidad, aquí se refiere a sectores internos o listas; no obstante, en FA algunos son partidos propiamente dichos, como el Partido Socialista o el Partido Comunista.

obstáculos para tal fin: el tamaño reducido de los distritos y la fraccionalización partidaria.

En relación con el tamaño de los distritos, para la elección del Senado y de la Cámara de Representantes hay diferencias significativas. El Senado se elige en un único distrito nacional de 30 escaños, mientras que los/as diputados/as de la Cámara baja se eligen en diecinueve distritos plurinominales de tamaño variable (que coinciden con división político-administrativa del país, los departamentos), de acuerdo con el tamaño de la población, no pudiéndose elegir menos de dos representantes por circunscripción. Por la concentración de la población en el sur del país (en la capital y el área metropolitana), el único distrito grande es Montevideo (40 escaños), Canelones es un distrito mediano (catorce escaños) y el resto de los distritos (diecisiete) son de magnitud pequeña (entre dos y cuatro bancas), salvo Maldonado, con cinco escaños.

Otro elemento característico del escenario político del país, vinculado con el mecanismo del “doble voto simultáneo”, es que la participación política se dirige en los sectores internos de los partidos, que acumulan votos para el partido a la vez que compiten entre sí. Esta modalidad de organización partidaria hace que los partidos uruguayos sean organizaciones fraccionalizadas y ello se traduce en la conformación del Parlamento, donde generalmente muchas listas ganan pocas bancas. En la práctica, el doble voto simultáneo reduce el tamaño efectivo de los distritos para cada lista partidaria (o sublema). A modo de ejemplo, si un partido gana veinte bancas en Montevideo, esto no significa que una sola lista obtendrá las 20 bancas, sino que varias listas dentro del partido se repartirán las bancas ganadas. Sobre todo en los distritos pequeños, la fraccionalización de los partidos hace prácticamente imposible que una misma lista obtenga

- El sistema de doble voto simultáneo posibilita que muchas listas consigan pocas bancas y esto reduce los lugares expectables (candidaturas efectivas), favoreciendo a los hombres, que normalmente ocupan los primeros lugares. Incluso en las circunscripciones grandes (el Senado, Montevideo y Canelones en la Cámara de Representantes) el alto grado de fraccionalización partidaria hace que sean muy pocos los lugares “expectables” de las listas.
- Para llegar a ser electas, las candidatas primero tienen que asegurarse un lugar “expectable” en la lista de su sector, lo que depende no solo de su trayectoria política, sino de su visibilidad y capacidad de moverse en la interna y de los recursos que tiene para negociar su lugar (Johnson 2005; Pérez 2006, 2008; Johnson y Pérez, 2010).
- De las diecinueve legisladoras electas en 2009, la mayoría fue elegida en los

más de una banca, a pesar de que el partido al que la lista pertenece gane más de una. En síntesis, aunque el sistema electoral de Uruguay es formalmente proporcional, el doble voto simultáneo produce efectos mayoritarios en la práctica (sobre todo en los departamentos pequeños) e impone barreras de acceso para las mujeres.

Por otro lado, desde la reforma constitucional de 1996 se celebran elecciones internas (abiertas) en los partidos políticos para la elección de los candidatos a la presidencia y a los órganos deliberativos nacionales y departamentales de los partidos, también llamados convenciones. A partir de dicha reforma, algunos sectores partidarios han comenzado a utilizar estas elecciones internas como un método democrático para ordenar las candidaturas en las listas que competirán por las bancas legislativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los lugares en las listas parlamentarias continúan asignándose a dedo por el líder del sector o una cúpula. Las investigaciones sobre selección de candidaturas bajo este sistema han mostrado que la competencia democrática abierta no favorece necesariamente a las mujeres, ya que estas compiten con menos recursos y su visibilidad siempre es menor (Johnson, 2010).

**distritos grandes (Senado y Montevideo) y mediano (Canelones) y solo un 21% en distritos pequeños.**

- **Además, cinco legisladoras ocuparon el último lugar que salió electo de su lista (las senadoras Moreira, Dalmás y Xavier y las diputadas Payssé y Lournaga) y otras cuatro (Sanseverino, Piñeyría, Alonso y Eguiluz) fueron candidatas suplentes que asumieron cuando los hombres titulares renunciaron para ejercer otro cargo.**

## 2. La representación política de las mujeres: guía conceptual



En las últimas décadas ha crecido el interés por estudiar cómo acceden las mujeres a los cargos legislativos nacionales, qué temas priorizan, cómo y con quienes se vinculan para llevar a cabo sus proyectos. Esto ha generado una rica discusión alrededor de dos conceptos: la representación descriptiva y la representación sustantiva. Esta sección presenta un breve marco conceptual que guiará el análisis de la representación de las mujeres en Uruguay, que se desarrolla en las secciones siguientes.

Brevemente, la representación descriptiva hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si estas reflejan a la población en su composición social (Pitkin, 1985). De esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros sin que esto signifique, necesariamente, actuar en el nombre de otros. Así entendida, la representación de las mujeres mejora a medida que los porcentajes de legisladoras se acercan

a la proporción de mujeres en la población (alrededor del 50%)<sup>35</sup>. Existen diferentes medidas para promover la representación descriptiva de las mujeres, algunas voluntarias (como las cuotas que adoptan los partidos políticos) y otras obligatorias (como las cuotas y los principios de paridad que se incorporan en la legislación electoral) (Rodríguez Gustá y Madera, 2013).

A diferencia de la representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la noción de representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses. En las discusiones sobre política y género, la representación sustantiva aparece asociada con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género,

---

<sup>35</sup> La representación descriptiva es un aspecto clave de la normativa internacional de derechos humanos. La CEDAW, 1979 y la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) recomendaron la adopción de medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia de mujeres en la política institucional. Más adelante, en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer se estableció como Objetivo 3. Uno de los indicadores de este objetivo mide el incremento de la proporción de escaños ocupados por mujeres en los órganos legislativos.




e incluso con modalidades específicas de articulación y de trabajo político que implican lazos horizontales y coaliciones multipartidarias entre legisladoras.

Franceschet y Piscopo (2008) distinguen dos dimensiones de la representación sustantiva de las mujeres que se retomarán en este estudio:

1. La representación sustantiva como resultado, que implica la adopción de cambios legales favorables a las mujeres.
2. La representación sustantiva como proceso, que hace referencia a la articulación de intereses para promover proyectos de legislación.

Desde esta segunda perspectiva, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre otras. Si bien estas acciones no se traducen siempre en nuevas leyes, “son prácticas políticas de construcción de sentidos en torno de la igualdad de género” (Rodríguez Gustá y Madera, 2013) y, por lo tanto, se las considera un elemento importante de la representación sustantiva. En síntesis, para comprender cómo ocurre la representación sustantiva de las mujeres es importante observar las acciones que desarrollan las legisladoras y la estructura de oportunidades que les proporciona el Congreso, incluyendo las instituciones (formales e informales) existentes dentro del propio Poder Legislativo como las comisiones, las bancadas y las unidades técnicas para la incorporación de la perspectiva de género (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011).

# 3. Representación descriptiva: desventajas electorales, ley de cuotas y acceso de las mujeres al parlamento



Esta sección caracteriza la representación descriptiva de las mujeres en el Parlamento uruguayo, tomando en consideración las condiciones que moldean su acceso a los cargos legislativos. En este marco, un elemento característico del país es la inseguridad electoral que enfrentan las mujeres candidatas como consecuencia de la naturaleza fraccionalizada de la competencia partidista y de los efectos mayoritarios del sistema electoral. En este sentido, tanto Johnson (2005) como Johnson y Pérez (2011) han mostrado que las mujeres no se distribuyen de forma homogénea en la oferta electoral, sino que su presencia aumenta en los lugares inferiores en las listas electorales con chances de obtener cargos, así como en las listas escasamente competitivas (que no consiguen bancas).

En 2004, de las catorce mujeres elegidas para ocupar bancas en el Parlamento, tres ocupaban el último lugar ganador de la lista por la que se presentaron (Dalmás, Xavier y Payssé, por el FA). Otras dos fueron candidatas suplentes que ingresaron en la Cámara de Representantes

Hasta el año 2013, Uruguay se encontraba entre los tres países de América Latina con menor porcentaje de legisladoras nacionales, junto con Brasil y Panamá.

Las elecciones de 2014 marcaron un punto de inflexión que mejoró la posición internacional del país, pese a mantener una posición deficitaria en la Clasificación Mundial de la Unión Interparlamentaria.

tras la renuncia de quienes figuraban como titulares, para asumir una banca en el Senado<sup>35</sup>. En 2009, tres diputadas electas (Adriana Peña, Patricia Ayala y Cecilia Eguiluz) renunciaron a sus bancas por haber asumido responsabilidades en ejecutivos departamentales (las primeras dos como intendentas y la última como secretaria general de otra intendencia) y, puesto que sus suplentes

<sup>35</sup> Se trata de las legisladoras Argimón y Peña, que ocupaban las primeras suplencias de la lista 33 del PN a la Cámara de Representantes por los departamentos de Montevideo y Lavalleja, respectivamente.



eran hombres, el porcentaje de mujeres en la Cámara se redujo de 15 al 12%. Esto es un correlato lógico de la desventajosa posición que ocupan las mujeres en la oferta electoral de los partidos uruguayos.

En abril de 2009, el Parlamento uruguayo votó la ley 18.476, que estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos—titulares y suplentes—en las listas electorales presentadas en las tres elecciones que integran el ciclo electoral quinquenal del Uruguay: elecciones internas de los partidos políticos, elecciones nacionales (Cámara de Representantes y Cámara de Senadores) y elecciones departamentales. La cuota también se aplica en todos los procesos electorales de los órganos ejecutivos de los partidos políticos.

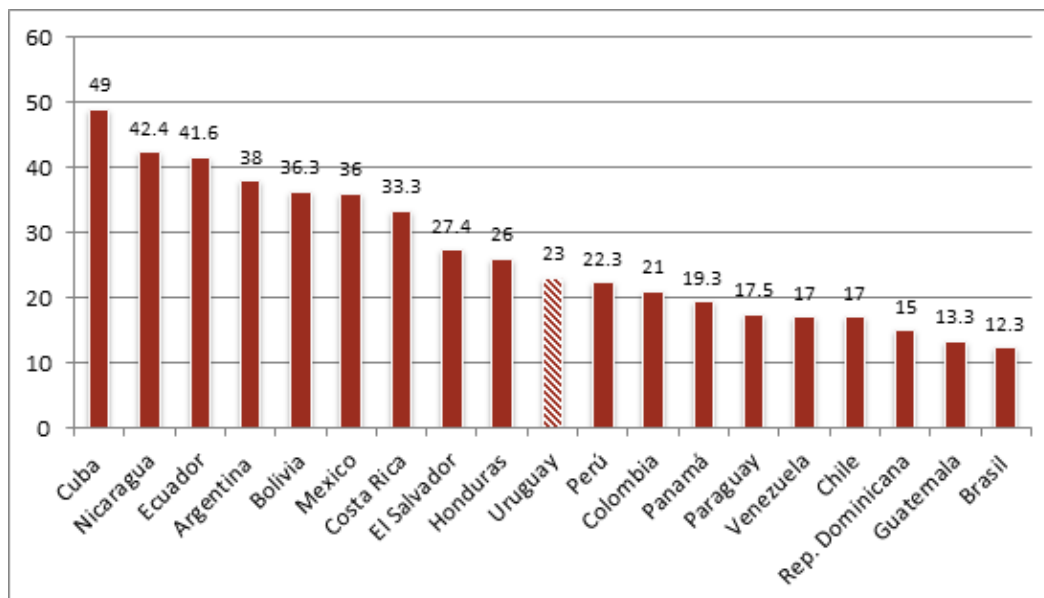
En el proceso parlamentario, el proyecto de ley sufrió modificaciones, a efectos de conseguir las mayorías necesarias para su aprobación (2/3 del total de presentes de cada Cámara por tratarse de una ley que modifica disposiciones constitucionales). Estas modificaciones acotaron el alcance original de la norma y, como consecuencia, la ley aprobada estableció que para las elecciones internas de los partidos políticos y para la elección de sus órganos ejecutivos la cuota rige a partir de las elecciones de 2009 y sin límite de tiempo. En cambio, para los cargos de representación nacional y departamental, la ley regirá recién para el ciclo electoral 2014-2015 y por única vez, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura.

Posteriormente, fue necesario realizar una modificación de la norma porque dio lugar a interpretaciones erróneas por parte de la Corte Electoral, que contravenían su espíritu. En la reglamentación de la ley, la Corte Electoral resolvió considerar las ternas tomando conjuntamente la lista de titulares y suplentes en aquellas hojas de votación que usen el sistema de suplentes respectivos (un titular y un suplente ubicado en forma horizontal en la lista), lo que habilitaría a los partidos a poner a mujeres solamente en suplencias pues las ternas (en esta interpretación) quedarían compuestas por: titular-suplente-titular. A iniciativa de la BBF—un agrupamiento de legisladoras de todos los partidos— se aprobó una ley interpretativa de la ley de cuotas (ley 18.487) que estableció que la cuota se debe aplicar a las listas de titulares y suplentes por separado.

En las elecciones de 2014, la ley de cuotas tuvo efectos en la representación femenina en el Senado. En esa Cámara, la cantidad de mujeres pasó de cuatro a nueve, lográndose un máximo histórico cercano al 30% de senadoras nacionales. De las nueve senadoras electas, cinco pertenecen al FA, tres al PN y una al PC. Sin embargo, en la Cámara de Representantes la cantidad de mujeres se mantuvo reducida (dieciséis mujeres), representando un 16% del total de la Cámara. En este caso, la mayoría pertenece al FA (con un bloque de 49 bancas), tres al PC (con un bloque de trece bancas) y una al PN (con un bloque de 33 bancas). Cinco candidatas electas encabezaron sus listas y un 60% fueron elegidas en Montevideo.



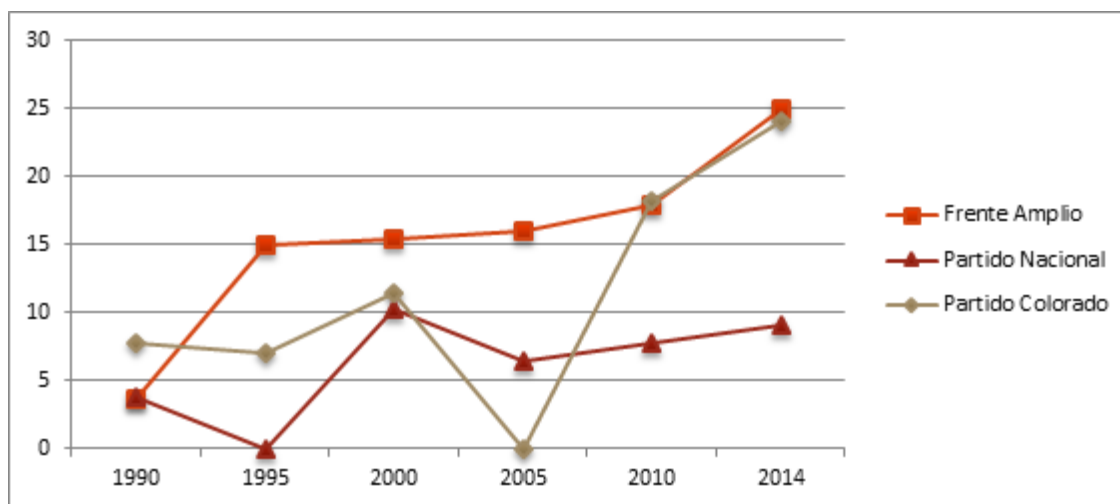
**Gráfico 2. Mujeres en los Congresos nacionales de América Latina, noviembre de 2014 (en porcentajes)\***



\*El dato para Uruguay representa el promedio de ambas Cámaras.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Unión Interparlamentaria y datos de la Corte Electoral de Uruguay.

**Gráfico 3. Mujeres por bancada partidaria en el Parlamento uruguayo, 1990-2014 (en porcentajes)\***



\*Los datos corresponden a las bancadas que asumen como titulares al iniciarse la legislatura, el 15 de febrero, a excepción de los datos de 2014 que corresponden al resultado electoral previo al inicio de la legislatura en 2015. Se incluye en el cálculo la banca del vicepresidente en el Senado.

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la Corte Electoral y Johnson 2005.



En cuanto a la afiliación partidaria de las parlamentarias electas, desde 1995 la representación femenina en la Cámara alta ha tenido un carácter casi exclusivamente frenteamplista. En las elecciones de 2009, todas las senadoras provinieron del FA, lo que refleja la mejor ubicación de las candidatas frenteamplistas en la oferta electoral en comparación con sus pares de los PN y PC. Hasta 2014, la única senadora perteneciente a otro partido fue Julia Pou (2000-2005), del PN. Asimismo, entre 2009 y 2014, la representación femenina en la Cámara de Representantes ha sido mayoritariamente frenteamplista: de las quince diputadas electas, ocho pertenecían al FA, cuatro al PC y tres al PN<sup>35</sup>. Si se compara el peso que tienen las mujeres en sus respectivas bancadas con respecto a períodos previos, se observa que el partido que registró el mayor aumento respecto a las elecciones de 2004 es el PC, como se puede apreciar en el siguiente gráfico<sup>17</sup>.

Como lo sugieren los datos presentados, el FA, en términos relativos, es más amigable en cuanto a la participación política de las mujeres, tanto porque las candidatas ocupan mejores posiciones como porque se benefician de una lógica de financiamiento centralizado del partido. En los partidos tradicionales, en cambio, los lugares que ocupan las mujeres en la oferta electoral son más desfavorables y las candidatas se ven afectadas negativamente por lógicas de financiamiento individuales de las campañas (Johnson 2005; Johnson y Pérez 2010).

Finalmente, cabe interrogarse por las características sociodemográficas de las parlamentarias uruguayas en comparación con los hombres. Aunque en Uruguay no se dispone de información oficial en este sentido (como un directorio biográfico), la investigación de Pérez (2011) a través de los datos de la Encuesta a Elites

Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca mostró que las parlamentarias del país diferían en algunos rasgos de sus colegas hombres.

### Cómo son las personas que llegan al Parlamento uruguayo?

- Las legisladoras suelen ser solteras, divorciadas y separadas, mientras que los hombres suelen estar casados en mayor proporción.

- Estas diferencias sociodemográficas son indicativas de cómo afectan los factores familiares a las mujeres

Si bien Pérez (2011) no tuvo acceso a cantidad de hijos/as de legisladoras/es debido a que la fuente con la que trabajaba no revelaba esa variable, otros trabajos en la región han mostrado que las legisladoras suelen tener menos hijos/as que sus colegas hombres (Borner, Caminotti, Marx, y Rodríguez Gustá, 2009). Aunque se requiere de más evaluación sistemática, estos son factores que afectan a la entrada en la política de las mujeres<sup>36</sup>.

36 Debería investigarse también cuánto afectan al desarrollo de las carreras políticas entendidas como reelección y pasaje a cargos superiores (por ejemplo, Senado). En este sentido, cabe la pregunta sobre si las mujeres que ascienden en sus carreras tienen perfiles iguales o diferentes a los de los hombres. Estos datos preliminares sugieren que tienen perfiles demográficos diferentes (son mujeres sin cargas familiares).

19 Los proyectos de ley pueden ser presentados por un legislador/a, por varios/as legisladores/as o por el presidente de la República. Los proyectos ingresan por una de las Cámaras y pasan a comisión (según su temática). En la comisión, el proyecto puede morir sin ser estudiado (se archiva), puede ser estudiado y desechado (en este caso también se amplía) o puede ser aprobado y pasar al pleno de la Cámara (con un informe en mayoría o con uno en mayoría y otro en minoría). La Cámara puede aprobar el proyecto y en ese caso pasa a la segunda Cámara, o puede desecharlo; en este caso, el proyecto no puede ser presentado hasta la siguiente legislatura. Si la segunda Cámara aprueba el proyecto tal como viene de la primera (sin modificaciones), el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si la segunda Cámara realiza modificaciones al proyecto que envió la primera Cámara, este vuelve a esta. Si esta Cámara acepta las modificaciones de la segunda Cámara, el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si la primera Cámara persiste en la su proyecto original, se reúne la Asamblea General, que aprobará alguna de las versiones del proyecto, uno nuevo o lo desechará. En este caso, el proyecto no puede ser presentado hasta la siguiente legislatura.

20 Los períodos legislativos ordinarios van del 15 de febrero al 15 de diciembre de cada año.

35 El Partido Independiente no tiene representantes mujeres. Este partido solo tiene dos diputados en la actualidad.

17 Aunque el desempeño del PC en 2009 parece particularmente espectacular por su nula representación femenina en el período previo, el dato de relevancia es el importante aumento sobre el máximo que había alcanzado anteriormente (período 2000-2005),

### 3.1. LAS LEGISLADORAS EN LAS INSTANCIAS INTERNAS DE TRABAJO: LAS COMISIONES PERMANENTES

En el Parlamento uruguayo, ambas Cámaras del Parlamento organizan su trabajo a través de comisiones, permanentes y no permanentes. Las comisiones permanentes están explícitamente establecidas por los reglamentos de las Cámaras, mientras las comisiones especiales se crean en cada legislatura, y en caso de permanecer en la legislatura siguiente, deben ser votadas de nuevo. De acuerdo con Chasqueti (2011), las comisiones son la verdadera cocina del Parlamento, ya que la mayoría de las modificaciones que reciben los proyectos de ley se realizan en ellas, no en los plenos<sup>19</sup>. La Cámara de Representantes tiene diecisiete comisiones permanentes, y el Senado, diecisiete.

En cuanto a la integración de las mismas, cada diputado/a debe integrar una comisión con voz y con voto (miembros titulares plenos). En el Senado, dado que el número de integrantes es menor, los/as senadores/as pueden formar parte de más de una comisión. La asignación está controlada por los partidos y, en especial, por los líderes de las fracciones. Los cargos de presidencia y vicepresidencia de las comisiones son rotativos y se designan para cada período legislativo anual<sup>20</sup>.

Las comisiones varían en poder y prestigio, dependiendo de su jurisdicción temática. En ese sentido, hay comisiones

que se consideran estratégicas y son más valorizadas que otras. Skard y Haavio-Mannila (1985), a partir de investigaciones realizadas en países del norte de Europa, encontraron una división sexual del trabajo en las comisiones parlamentarias, categorizadas en tres tipos:

- Comisiones de reproducción: son aquellas que tratan los temas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, de medioambiente, cultural, etc.
- Comisiones de producción: tienen que ver con la política económica, fiscal, laboral, industrial y energética, etc.
- Comisiones de preservación del sistema: son las que se encargan de los asuntos constitucionales, juicio político, reforma institucional y administrativa, relaciones exteriores, seguridad y defensa nacional, etc.

Esta clasificación se tomará para abordar el trabajo legislativo de las parlamentarias uruguayas, a fin de establecer si su trabajo se relaciona con el patrón tradicional de división sexual, que ubica a las mujeres en la esfera de los temas reproductivos y a los hombres en el ámbito de la producción. La tabla I evidencia los pesos relativos de las comisiones permanentes según las áreas de política definidas por Skard y Haavio-Mannila (1985) en cada cámara legislativa. El nombre de las comisiones se detalla en el anexo I.

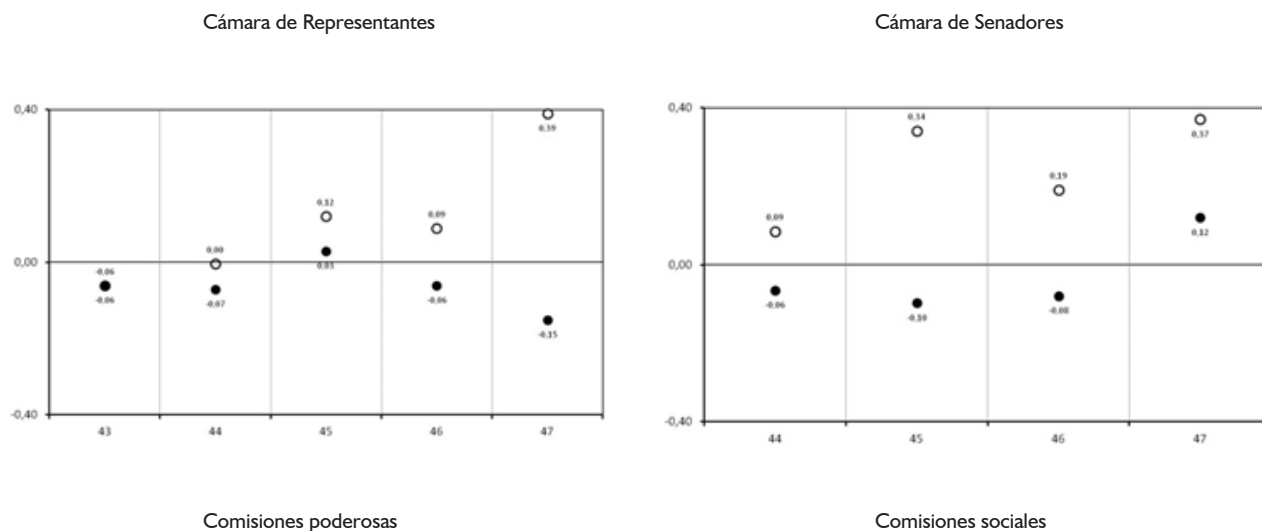
**Tabla 2. Comisiones del Parlamento uruguayo, según tipología Skard y Haavio-Mannila (en números absolutos y relativos)**

Tipo de comisión	Cámara baja		Senado	
	N.º de comisiones	Porcentaje	N.º de comisiones	Porcentaje
Reproducción	5	31.2	3	17.6
Producción	7	43.8	8	47.1
Preservación del sistema	4	25.0	6	35.3

Fuente: elaboración propia.



**Gráfico 4. Diferencias entre la proporción de mujeres en la Cámara y la proporción de mujeres presidentas de comisiones poderosas y comisiones sociales\***



\* El eje horizontal indica el número de la legislatura: 43.º = 1990-1995; 44.º = 1995-2000; 45.º = 2000-2005; 46.º = 2005-2010; 47.º = 2010-2015.

Fuente: tomado de Chasquetti y Pérez (2012).

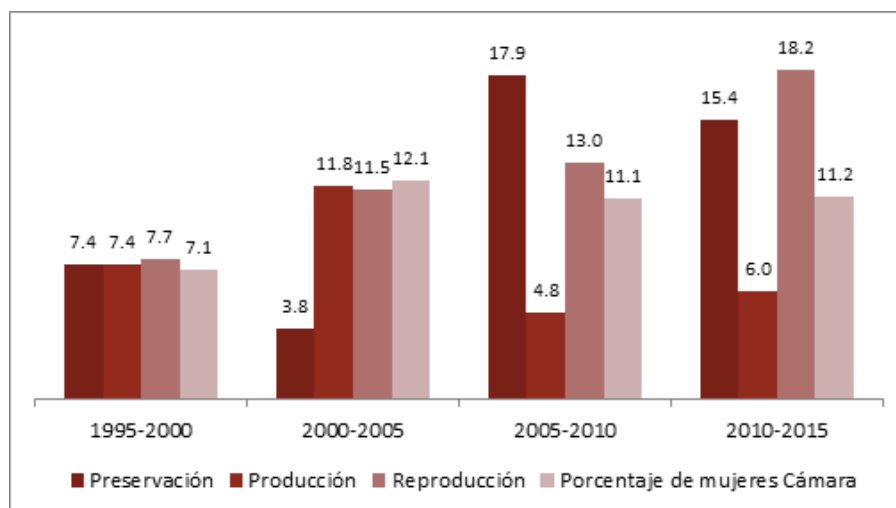
La tabla evidencia que, en ambas Cámaras, las comisiones de producción tienen mayor peso relativo. En cuanto a las dos restantes categorías, en la Cámara de Representantes es mayor el ámbito de la reproducción y menor el de preservación del sistema, de manera inversa que en el Senado. Chasquetti y Pérez (2012) realizaron un análisis de las posiciones relativas de las mujeres en las comisiones desde 1990 hasta 2010/2015 y uno de los indicadores que utilizaron fue el de presidencias de comisiones por sexo, considerando comisiones poderosas y comisiones sociales<sup>35</sup>.

El gráfico 4 presenta las diferencias de porcentajes de representación femenina en las Cámaras y en las presidencias de comisiones poderosas y sociales. Cuando el punto que indica las referencias de las comisiones está sobre la línea horizontal, significa que la composición de género de las presidencias es igualitaria en relación con la composición total de la Cámara. Si el punto que indica las referencias de las comisiones está por encima de la línea, supone que las mujeres están sobrerrepresentadas en las presidencias en relación con su presencia en el total de la Cámara. Si el punto de referencia (negro o blanco) está por debajo, significa que las mujeres están subrepresentadas en las presidencias de las comisiones.

En la Cámara de Representantes, las mujeres han estado subrepresentadas en las presidencias de las comisiones en cuatro de las cinco legislaturas consideradas, y en el Senado lo han estado en tres de cuatro (gráfico 4). Únicamente en la 43.ª Legislatura de la Cámara de Representantes y en la 47.ª de la Cámara de Senadores, las

35 Para distinguir cuáles son las comisiones poderosas en el Parlamento uruguayo, los autores realizaron una breve consulta, vía correo electrónico, a una muestra de miembros de la Cámara de Representantes de la legislatura 2010-2012. La consulta arrojó que las cuatro comisiones consideradas más importantes y a las que los legisladores atribuyen mayor poder están relacionadas con temas económicos y legislación: la Comisión de Hacienda, la de Presupuesto, la de Constitución y Legislación y la de Asuntos Internacionales. En el Senado, las comisiones sociales consideradas fueron: Educación y Cultura; Salud Pública; Vivienda; Asuntos Laborales y Seguridad Social, y Desarrollo, Población y Exclusión. En la Cámara de Representantes se consideró dentro del grupo de comisiones sociales a las comisiones de: Educación y Cultura; Salud Pública y Asistencia Social; Vivienda; Legislación del Trabajo; Seguridad Social y Derechos Humanos. En la categorización de Skard y Haavio-Mannila se trata de comisiones del área de la reproducción.

**Gráfico 5. Mujeres en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema de la Cámara de Representantes, 1995-2015 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia basada en el sistema de información parlamentaria.

mujeres han estado en situación de sobrerrepresentación (el número de las legislaturas está en el eje horizontal). En materia de ejercicio de autoridad, las mujeres han estado subrepresentadas en las comisiones poderosas (punto de referencia negro) en cuatro de cinco legislaturas de la Cámara de Representantes y en tres de cuatro legislaturas del Senado. En el primer caso, se observa una tendencia al aumento de la subrepresentación tras la 45.<sup>a</sup> legislatura (2000-2005). En el Senado, en cambio, la tendencia es inversa, pues la subrepresentación disminuye hasta transformarse en sobrerrepresentación en la última legislatura. En las presidencias de las comisiones sociales, en cambio, las legisladoras se encuentran en una situación de sobrerrepresentación en casi todas las legislaturas.

En Uruguay, no existen comisiones permanentes presididas en exclusiva por mujeres dado que las presidencias son siempre rotativas. Para que una comisión estuviese presidida solo por mujeres, su integración debería ser eminentemente femenina, pero esto es prácticamente imposible dado el bajo porcentaje de mujeres en el

Congreso. Asimismo, no existe un patrón claro en cuanto a comisiones demográficamente femeninas<sup>35</sup> y masculinas, aunque esto es consistente con los datos y las explicaciones que se reseñan a continuación. Solo en el Senado es posible identificar algunas comisiones demográficamente femeninas en el área de reproducción, como educación y cultura, a excepción de la legislatura 2005-2010 donde era una comisión equilibrada en términos de género.

Los siguientes gráficos muestran el peso relativo de las mujeres legisladoras en las comisiones según tipo (preservación, producción y reproducción), así como el peso total de las mujeres en las Cámaras. En la Cámara de Representantes, no existe una tendencia clara (gráfico 5). Mientras en la legislatura 1995-2000, el peso de las mujeres en los tres tipos de comisiones ha sido equivalente al peso en el total de la Cámara, lo cual indicaría igualdad de trato, en la siguiente legislatura las mujeres estuvieron subrepresentadas en comisiones de preservación del sistema, pero con igualdad de trato en el resto. En la legislatura 2005-2010, las mujeres estuvieron

<sup>35</sup> Las comisiones demográficamente femeninas, siguiendo el criterio de Borner et al. (2009) son aquellas donde la proporción relativa de las mujeres sobre sus integrantes supera el porcentaje total de las legisladoras en la Cámara al menos en un 5%.



subrepresentadas en comisiones de producción, pero sobrerrepresentadas en comisiones de preservación del sistema y de reproducción, lo mismo que se registra entre 2010-2015.

En el Senado, en tanto, siempre ha habido sobrerrepresentación de legisladoras en las comisiones de reproducción (gráfico 6), mientras que en el resto la tendencia es de tratamiento cercano a la igualdad (salvo en la legislatura 1995-2000 y en las comisiones de preservación del sistema en la legislatura 2000-2005, cuando no hubo ninguna mujer).

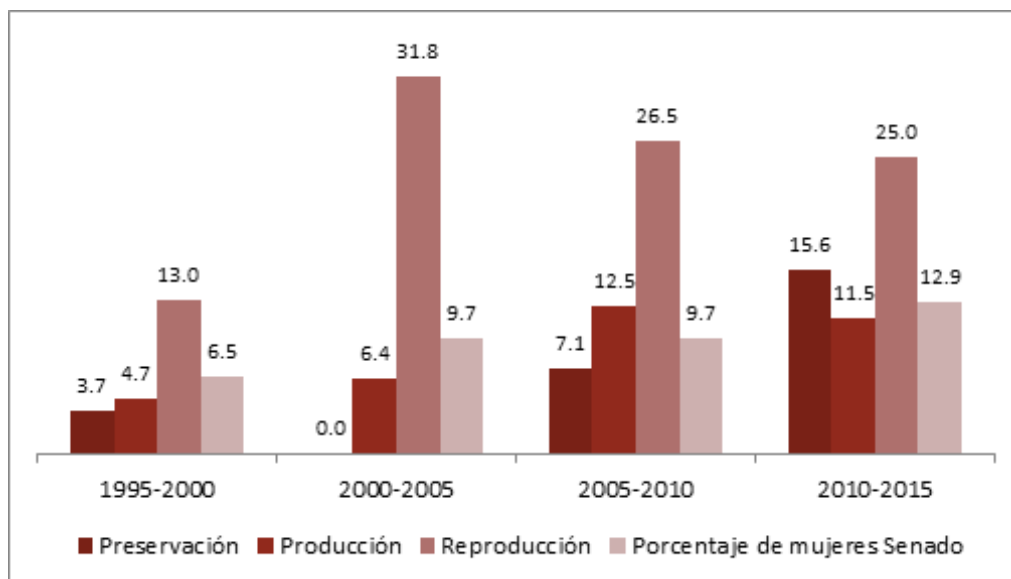
Estos datos son consistentes con los hallazgos de Chasquetti y Pérez (2012), quienes encontraron que en la Cámara de Representantes las mujeres obtienen igualdad de trato en las comisiones poderosas, mientras en el Senado existiría una subrepresentación femenina en estas comisiones hasta la última legislatura. En las comisiones sociales, las mujeres están sobrerrepresentadas en el Senado y en la Cámara de Representantes en dos legislaturas .

El mayor peso de las mujeres en comisiones sociales (no poderosas) requiere de mayor indagación, pues podría ser indicativo de un desinterés de los hombres hacia estas comisiones. No obstante, de ambas clasificaciones —la de Chasquetti y Pérez (2012) y la clasificación en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema— no se desprende discriminación hacia las mujeres para ocupar comisiones importantes en Uruguay, lo cual es contradictorio con los hallazgos de Marx et al. (2007) para Argentina o HEATH, SCHWINDT-BAYER y TAYLOR ROBINSON (2005) para seis países de América Latina.

## 3.2. LA COMPOSICIÓN POR SEXO DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE LAS DOS CÁMARAS LEGISLATIVAS

Como se mencionó, en el Parlamento uruguayo todas las posiciones de autoridad son rotativas, a excepción de la presidencia del Senado y de la Asamblea General (reunión

**Gráfico 6. Mujeres en comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema del Senado, 1995-2015 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia con base en el sistema de información parlamentaria.

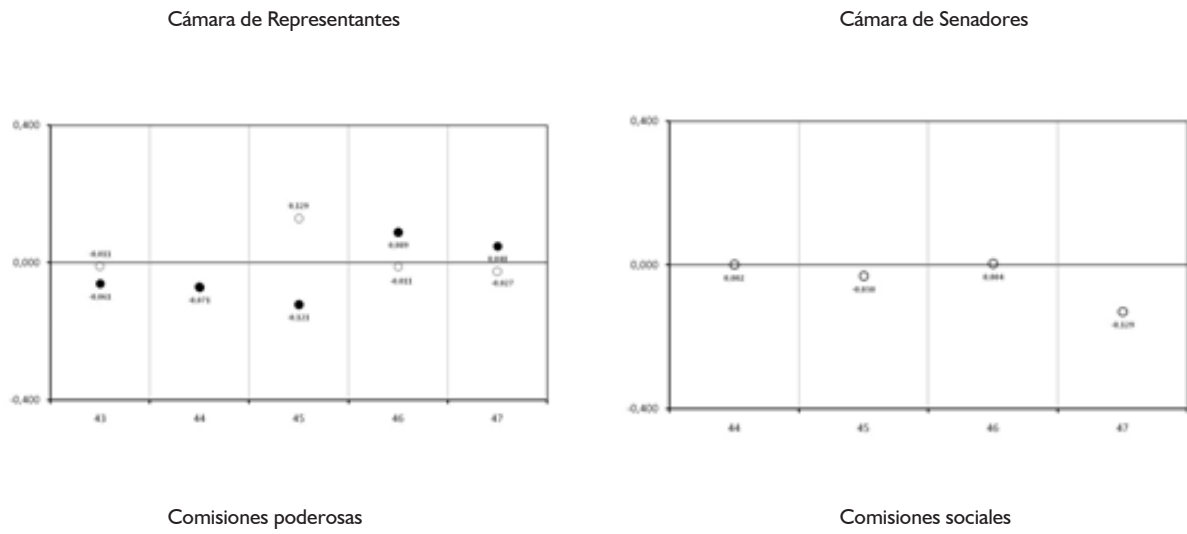
de ambas Cámaras) que es ejercida por el vicepresidente de la República. Dada la rotación en los cargos, en cada legislatura habrá quince vicepresidencias disponibles en el Senado, y cinco presidencias y veinte vicepresidencias en la Cámara de Representantes.

En la Cámara de Representantes la subrepresentación ha sido importante en materia de presidencias del Pleno hasta la 46.<sup>a</sup> y 47.<sup>a</sup> legislaturas, cuando las mujeres

comienzan a ejercer esa responsabilidad (gráfico 7). Asimismo, la distribución de las vicepresidencias muestra una subrepresentación de mujeres importante en la 44.<sup>a</sup> legislatura, y en el resto de la serie hay mínima desproporción o directamente sobrerrepresentación. Asimismo, hasta la legislatura 2010-2015, la representación femenina en el ejercicio de las vicepresidencias del Senado se ha ajustado al peso relativo de las mujeres en esa Cámara



**Gráfico 7. Diferencias entre la proporción de mujeres en la Cámara y la proporción de mujeres presidentas y vicepresidentas del Pleno**



Fuente: tomado de Chasquetti y Pérez (2012).



# 4. La representación sustantiva



La representación sustantiva de las mujeres supone la protección y la ampliación de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. En este sentido, los análisis más frecuentes han colocado la mirada en el rol de las legisladoras como firmantes o cofirmantes de proyectos de ley, pero otros estudios más recientes prestan atención a la introducción de temas y la construcción de sentidos en torno a la igualdad (Rodríguez Gustá y Madera, 2014), al fortalecimiento de la institucionalidad de género dentro del Congreso (Piscopo, 2014) y al desarrollo de acciones colectivas y de vinculaciones con organizaciones de mujeres y feministas, agentes del Estado y organismos de la cooperación internacional, entre otros actores. De esta manera, en el proceso de representación sustantiva hay dos ejes que cobran especial importancia: 1) la emergencia y el avance de una agenda legislativa de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, plasmada en leyes y propuestas, y 2) la existencia de una institucionalidad de género que proporcione soporte, conformada por comisiones de género o de la mujer, cuerpos de apoyo técnico y/o agrupamientos como bancadas femeninas o coaliciones informales que se activan para llevar

adelante iniciativas de género. Esta sección analiza ambas dimensiones de la representación sustantiva en Uruguay.

## 4.1. LOS TEMAS CENTRALES DE LA AGENDA DE IGUALDAD DE GÉNERO

En Uruguay, no es posible considerar las leyes aprobadas según el sexo de su autor/a debido a que los proyectos de ley que se presentan en el Parlamento suelen ser firmados por las bancadas parlamentarias, conducta que es particularmente frecuente en el FA. Esto ha sido señalado como una dificultad metodológica para el estudio de la producción legislativa desde un enfoque de género (ver, por ejemplo, Archenti y Johnson 2006 y Johnson 2006). No obstante, Johnson (2006) consiguió demostrar que las legisladoras trabajan más que los legisladores (“son más prolíficas”) y que lo hacen por los temas de género significativamente más que sus pares varones. Esto no significa que las mujeres no se ocupen de otros temas; en cambio, los resultados de la investigación de Johnson sugieren que la producción legislativa de las mujeres es diversa y los temas de género



son impulsados principalmente por estas. Es decir, que en este caso, la representación descriptiva y la sustantiva convergen<sup>35</sup>. Pero las legisladoras no trabajan solas para promover estas cuestiones. Como se verá más adelante, la organización de las mujeres en la BBF ha sido decisiva para impulsar y dar seguimiento a proyectos sobre igualdad de género y derechos de las mujeres.

A continuación se pasa revista a la legislación reciente sobre igualdad de género en Uruguay, considerando una serie de temas que son centrales desde el ángulo de los derechos humanos de las mujeres en su diversidad: la violencia y el acoso sexual; la salud sexual y reproductiva; la igualdad laboral; las medidas de equidad en organizaciones, sindicatos y/o empresas, y la igualdad de género y la no discriminación entendidas de manera amplia.

En materia de violencia contra las mujeres, Uruguay cuenta con una ley de violencia doméstica (ley 17.514, 2002) que penaliza la violencia doméstica o intrafamiliar<sup>25</sup>. Aunque la normativa reconoce distintas dimensiones del fenómeno, distinguiendo la violencia física, psicológica o emocional, patrimonial y sexual, el país carece de una legislación que reconozca la violencia de género que se ejerce en todos los ámbitos, públicos y privados. En este sentido, Uruguay no da cabal cumplimiento a las obligaciones contraídas con la ratificación de la Convención de Belem do Pará (Deus Viana y González Perrett, 2014). A su vez, la ley 18.850 (2011) sobre “Hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica” establece una pensión

no contributiva y una asignación familiar especial, y la ley 18.561 (2009) penaliza el acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones educativas, estableciendo normas para su prevención y su sanción.

En lo referido a la explotación sexual comercial de personas adultas, Uruguay sanciona el proxenetismo (ley 8.080 modificada por la ley 16.707) y reconoce la condición de trabajadoras sexuales de quienes ejercen la prostitución (ley 17.515, 2002). Siguiendo a Deus Viana y González Perrett (2014:46), “si bien esta ley procura dignificar a las trabajadoras sexuales, establece severos mecanismos de control-represión de las mismas, resultando una

**“El principal rezago de Uruguay en relación con la igualdad de género es la falta de un tratamiento integral y adecuado a la problemática de la violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público, lo que exige la aprobación de leyes integrales y la revisión de los Códigos Penal y Procesal Penal” (Deus Viana y González Perrett, 2014:102).**

**“La ley de interrupción voluntaria del embarazo constituyó un avance histórico en el país y en la región que requiere aún ser mejorada, para superar los modelos asistenciales-tutelares que exigen de la mujer la participación en un proceso de análisis de su situación ante el sistema de salud, so pena de incurrir el delito de aborto, aun cuando se encuentre dentro de los plazos establecidos” (Deus Viana y González Perrett, 2014:104)**

35 Dadas las dificultades para estudiar autorías de proyectos de ley, Johnson (2006) se vale de indicadores de género en otros tipos de actividad legislativa en la que sí es posible discriminar por sexo: exposiciones escritas, exposiciones verbales y pedidos de informes. El estudio sugiere una producción legislativa de las mujeres que es diferente de la producción de los hombres en el Parlamento uruguayo. En futuras investigaciones sería también interesante analizar qué papel juega este tipo de producción legislativa en las carreras políticas de las mujeres, es decir, si adoptar la agenda de género las perjudica, las favorece o es indiferente para su desarrollo político. Asimismo, sería relevante observar de qué depende adoptar una agenda de género por parte de las legisladoras y cuánto influye la cantidad de mujeres al respecto. Otro factor que se ha de considerar es la existencia de una bancada de mujeres.

25 Para la aprobación de esta ley nacional, las mujeres legisladoras reunidas en la BBF jugaron un papel fundamental de incidencia política (Johnson y Moreni 2011:68).

herramienta de discriminación más que de promoción de derechos. Por otra parte, el reconocimiento de la condición de trabajadoras esconde las formas explícitas e implícitas de explotación a las que se encuentran sometidas la mayoría de las trabajadoras sexuales”.

Uruguay cuenta con legislación avanzada en materia de salud sexual y reproductiva. Por un lado, la ley 18.426 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (2008) establece que la totalidad de servicios públicos y privados del sistema de salud deben crear servicios de salud sexual y reproductiva, y garantiza el acceso gratuito a contraceptivos en los servicios públicos. Esta ley se originó en una iniciativa del Encuentro Progresista-FA en la Cámara de Senadores tras un proceso de movilización de organizaciones feministas y otros actores comprometidos (López Gómez y Abracinskas, 2009:15 y 25). Un año después, la ley 18.437 (2009) institucionalizó la educación sexual en todos los niveles de educación formal, desde el inicial hasta la formación docente.

Originalmente, la ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva contenía un capítulo referido al aborto, pero este fue vetado por el Poder Ejecutivo a cargo del presidente Tabaré Vázquez (FA, 2005/2010), quien manifestó una posición abiertamente contraria<sup>35</sup>. Al final, el Parlamento aprobó la ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012) durante la presidencia de José Mujica (FA, 2010/2015) que habilita la interrupción del embarazo durante las primeras doce semanas de gestación,

35 En Uruguay, tras la aprobación de un proyecto de ley por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo tiene un plazo de diez días para realizar observaciones, totales o parciales. En este caso, se efectuó un veto parcial con el concurso de una sola cartera, el Ministerio de Salud Pública (López Gómez y Abracinskas, 2009:21).

27 Para poder ejercer este derecho y acceder a la práctica solicitada, la mujer debe: 1) informar al médico/a tratante las “circunstancias derivadas de las condiciones en que ha sobrevenido la concepción”; 2) presentarse ante un equipo interdisciplinario para ser asesorada e informada respecto a las alternativas existentes, y 3) cumplir un período de reflexión de 5 días. Al mismo tiempo, la norma exonera de intervenir en la interrupción del embarazo a operadores que manifiesten objeción de conciencia. Es importante destacar que la no penalización del aborto depende del cumplimiento del proceso administrativo ante la prestadora de salud, de lo contrario se lo considera delito, tal como establece el Código penal (Deus Viana y González Perrett, 2014).

cumpliendo ciertos requisitos, por la sola voluntad de la mujer<sup>27</sup>. Entre los impulsores de esta normativa se destaca el papel de las organizaciones feministas y los profesionales de la salud agrupados en Iniciativas Sanitarias contra el Aborto provocado en Condiciones Inseguras, quienes iniciaron su trabajo en 2001 y propusieron normativas de atención pre y postaborto para la reducción de riesgos (López Gómez y Abracinskas, 2009:11).

En relación con el trabajo y el empleo, el país cuenta con varias leyes que regulan la igualdad de trato, oportunidades y derechos. Este es un terreno crítico en Uruguay, ya que las mujeres tienen ganancias visibles en salud y educación pero enfrentan marcadas desigualdades en el mercado laboral<sup>36</sup>. La ley 16.045 (1989) estableció la igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de la actividad laboral, mientras la ley 17.242 (2000) “dio el primer paso para la atención de necesidades específicas, confiriéndole a la mujer un día de licencia anual para realizar los exámenes gínico-mamarios, y la ley 17.827 de 2004 previó la licencia por maternidad para las legisladoras” (Deus Viana y González Perrett, 2014:79). En cuanto a las normas recientes, se destacan la ley 18.065 (2006) que regula el trabajo doméstico que normalmente realizan las mujeres; la ley 18.868 (2011) que prohíbe exigir la realización o presentación de test de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gestación, como requisito para el proceso de selección, ingreso, promoción y permanencia en cualquier cargo o empleo, tanto en la actividad pública como privada; y la ley 18.999 (2012) que aprobó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre trabajo

36 Según datos para el mes de junio de 2014, la tasa de actividad era del 73,7% entre los hombres, y la tasa de empleo, del 69,8%. Como contrapunto, las mujeres exhibían una tasa de actividad del 56,1%, y una tasa de empleo del 51,4%. La tasa de desempleo masculina era del 5,3% y la femenina, del 8,5%. En este marco general, algunas mujeres enfrentan dificultades particularmente severas; por ejemplo, la tasa de desocupación entre mujeres pobres duplica a la de los varones en esa misma situación (21 y 10,0% en 2012), y las mujeres afrodescendientes tienen una tasa de desempleo del 11,5% frente al 5,8% de los varones afrodescendientes y al 7,5% de las mujeres no afrodescendientes (INMUJERES, 2013).

29 Solo existe la ya referida ley de cuotas que se aplica en las elecciones internas de los partidos políticos (y a las listas electorales en las elecciones nacionales de 2014 y subnacionales de 2015).



decente para las trabajadoras y trabajadores domésticos 2011. Finalmente, cabe destacar la aprobación de la ley 19.161 (2013) que instauró un subsidio para los cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral, basada en el concepto de licencia parental que pueden gozar el padre o la madre alternadamente.

Por otra parte, en Uruguay no existe legislación sobre cuotas para mujeres en organizaciones, sindicatos, empresas, etc<sup>29</sup>. En cambio, la ley 19.122 de afrodescendientes (2013) estableció medidas de acción afirmativa para contrarrestar la discriminación histórica de estas poblaciones y favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. Esta norma es fundamental para las mujeres afrodescendientes que experimentan discriminación agravada, por género y por raza. A su vez, la ley 19.133 de empleo juvenil (2013) prevé medidas afirmativas para la promoción de oportunidades laborales de las y los jóvenes.

Finalmente, en relación con la igualdad de género y la no discriminación en un sentido general, se destaca la ley 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República (2007), que estableció un marco regulador para las políticas públicas en la materia. Específicamente, esta norma encomendó el diseño de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que dé cumplimiento a los compromisos contraídos en el ámbito internacional al Instituto Nacional de las Mujeres. A su vez, la ley 18.620 (Derecho a la Identidad de Género, 2009) habilitó el cambio de nombre y sexo registral para las personas travestis y transexuales, mientras la ley 19.075 de Matrimonio Igualitario (2013) reconoce al matrimonio civil como la unión legal de dos personas de distinto o igual sexo, permitiendo la adopción a parejas del mismo sexo y dando a los cónyuges la potestad de decidir el orden de los apellidos de sus hijos e hijas.

Por último, en el período reciente se destacan esfuerzos para la incorporación del enfoque de género en la elaboración del presupuesto nacional. En este sentido, la ley 18.719 de Presupuesto Nacional 2011-2014 estableció que los recursos presupuestales se destinen en igualdad a varones y mujeres, y que en el diseño, la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas será de aplicación lo dispuesto en la Ley de Igualdad de Mujeres y Hombres y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. De acuerdo con el análisis realizado por Deus Viana y González Perrett (2014:28), “se trata de un primer paso pero todavía lejano a una verdadera política de asignación de recursos presupuestales con equidad de género”, puesto que no se especifican los rubros afectados y los destinos, las consecuencias del incumplimiento ni la creación de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y evaluación.

Por otra parte, la ley 18.834 de Rendición de Cuentas (2011) dispuso que toda la información sobre beneficiarios/as de servicios públicos brindados por los organismos del Presupuesto Nacional debe ser relevada, analizada y difundida por sexo (aunque sin asignar competencias y responsabilidades para su implementación ni prever mecanismos de monitoreo para garantizar su cumplimiento).

## 4.2. LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO DEL PARLAMENTO

En el Parlamento uruguayo hay una comisión especial en la Cámara de Representantes encargada de promover la igualdad de los géneros (denominada Comisión Especial de Género y Equidad [CEGE]). A su vez, existe la BBF, pero esta no es una estructura formal, sino una articulación de las legisladoras de todos los partidos políticos.

## 4.2.1. LA COMISIÓN ESPECIAL DE GÉNERO Y EQUIDAD

La CEGE se creó en el año 2000 a instancias de la bancada femenina (BF). La importancia de esta propuesta radicaba en el reconocimiento de que la BF, pese a que desarrollaba prácticas innovadoras y de impacto en el ámbito parlamentario, estaba inserta en una realidad institucional cuyas normas y prácticas formales podían coartar su margen de influencia. Dado que la BF era una instancia de trabajo no institucionalizada, la creación de la CEGE permitiría el acceso formal a los procesos legislativos y a los canales de interacción y de control existentes tanto en el interior del Parlamento como entre el Poder Legislativo y el resto de los organismos del Estado.

Lograr la creación de la CEGE no fue difícil ya que, desde 1988 había existido una Comisión Especial sobre la Condición de la Mujer y la Familia en la Cámara de Representantes. El desafío residía en superar los problemas de funcionamiento que esta había tenido en períodos anteriores y transformarla en un órgano efectivo desde el cual promover una agenda legislativa de género. En el curso de la legislatura 2000-2005, la CEGE se reunió en 88 ocasiones, de las que 87 obtuvieron quórum<sup>35</sup>. Sin duda, el factor determinante del alto rendimiento de la Comisión fue el compromiso de sus integrantes: de sus siete miembros, seis eran algunas de las legisladoras más activas de la BF, y el séptimo era un diputado que apoyó de forma permanente las iniciativas de la BF a lo largo de esta legislatura<sup>31</sup>. Se puede ver, entonces, a la CEGE como una suerte de brazo institucionalizado de la BF que facilitaba la incidencia multipartidaria de las legisladoras en la agenda legislativa a través de canales formales.

<sup>35</sup> En el período anterior, en cambio, la Comisión Especial sobre la Condición de la Mujer y Familia había citado a sus integrantes a un total de 36 reuniones, para las cuales solo hubo quórum 31 veces.

<sup>31</sup> Se trata del diputado Pablo Mieres, del Partido Independiente.

La experiencia acumulada de trabajar juntas en su militancia de género que tenían las legisladoras que integraban la Comisión hizo que existiera la confianza mutua necesaria para priorizar la obtención de resultados concretos por encima de cuestiones formales.

Así, la división de tareas —por ejemplo, el relacionamiento con los medios, con organizaciones sociales de mujeres, las solicitudes de entrevistas con miembros del Poder Ejecutivo, etc.— se hacía con base en las posibilidades y los puntos fuertes de cada una, más allá de quiénes ocupaban los cargos formales de responsabilidad.

Por otro lado, la creación de la Comisión no restaba legitimidad a la BF ni obviaba la necesidad de mantenerla como un espacio aparte. Cada uno tenía su función, la Comisión sobre todo hacia el interior del Parlamento y la BF hacia afuera.

Entre mediados de los años 2000 y 2002, la CEGE mostró una fuerte vocación de contralor respecto a la situación del organismo rector de políticas de género, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer (INFM) (actual Instituto Nacional de las Mujeres). La preocupación de las legisladoras pasaba, en principio, por la necesidad de nombrar a una nueva directora del INFM, en tanto pasaban los meses desde la asunción de un nuevo gobierno y el organismo seguía acéfalo.



También se realizaron gestiones con el objeto de fortalecer el INFM. Como resultado, se duplicó el presupuesto del INFM, algo que el propio ministro de Educación y Cultura reconoció como producto de la intervención de las legisladoras. Posterior al nombramiento de la nueva directora del INFM, las acciones de contralor se centraron en establecer un canal de diálogo con la nueva dirección. Cuando la directora no respondió a repetidas invitaciones para dialogar, informales y formales, las legisladoras hicieron uso de sus competencias constitucionales para realizar un control más riguroso, que culminó en su remoción. Por otro lado, también en abril de 2002, la CEGE convocó a los ministros de Relaciones Exteriores y de Educación y Cultura, para dialogar sobre el procedimiento y producto de la elaboración del informe país al Comité de la CEDAW, el cual había suscitado observaciones muy críticas con eco en la prensa internacional.

### 4.2.2. LA BANCADA BICAMERAL FEMENINA Y SUS ACCIONES DE INCIDENCIA POLÍTICA

Formalmente, la BF se creó en el año 2000. Fue bautizada con ese nombre por los medios de comunicación, nombre que las legisladoras adoptarían como propio. En 2005, con el ingreso a la Bancada de las senadoras, se adoptó la denominación actual (BBF).

La BBF es un ámbito de coordinación horizontal, transversal y multipartidario; tiene una estructura no formal ni jerárquica, sin autoridades ni órganos de decisión. Según la sistematización de la experiencia por los diez años de la BBF realizada por Johnson y Moreni (2011), en la primera legislatura (2000-2005) en que funcionó, las tres diputadas que le dieron impulso operaron como coordinadoras y principales voceras del espacio. A principios de la legislatura 2010-2015, en cambio, ninguna de las tres fundadoras fue reelecta al Parlamento, por lo que se intentó instalar una mesa de coordinación integrada

**La creación de la BF fue una iniciativa impulsada especialmente por tres diputadas de los principales partidos con representación parlamentaria (FA, PC, PN), cuya elección a la Cámara de Representantes en 1999 brindó la oportunidad de trasladar a este ámbito una estrategia que había estado presente en la práctica política de las mujeres militantes uruguayas desde la salida de la dictadura en 1984: la articulación interpartidaria.**

**Estas legisladoras ya habían trabajado juntas, coordinando acciones en pos de los derechos de las mujeres y del fortalecimiento de la participación política de las mujeres en el ámbito departamental (Junta Departamental de Montevideo, 1990-2000) y en otras instancias de coordinación interpartidaria (Concertación de mujeres a la salida de la dictadura, 1984; Red de Mujeres Políticas, 1992).**

por una representante por partido de la Cámara de Representantes y una senadora. No obstante, diferencias internas impidieron que en la Cámara de Representantes cada partido llegara a un acuerdo formal al respecto, aunque en los hechos hay una legisladora por partido que asiste regularmente a las reuniones de la BBF. Estas están abiertas a todas las legisladoras titulares o suplentes que quieran asistir, y a los planteos que quisieran presentar a la consideración del resto<sup>35</sup>.

35 Si no pueden asistir, muchas legisladoras envían a sus asesoras.

En la última legislatura, la BBF no tuvo una agenda o plan de trabajo concreto, sino que se fijó las siguientes líneas de trabajo prioritarias:

- **Violencia doméstica:** en esta línea se desarrollaron diversas actividades, como la campaña “Nunca más a mi lado” junto con la banda uruguaya No Te Va Gustar; acciones de denuncia pública y rechazo en ocasión de muertes de mujeres por violencia doméstica; y participación en la Mesa Interinstitucional del Ministerio del Interior sobre el uso de tobilleras electrónicas para hombres acusados de violencia doméstica.
- **Participación política:** en esta línea se apoyó el proyecto “Más mujeres, mejor política” de la Red de Mujeres Políticas, financiado por ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), que supuso actividades de formación para candidatas y mentorías para mujeres políticas jóvenes. Por su parte, se realizó la campaña “Mujer, tu voto tiene voz”, una actividad realizada junto con la cooperación internacional y la Universidad de la República durante la legislatura 2005-2010. En esta campaña, la BBF invitaba a las mujeres uruguayas a que enviaran propuestas, demandas o inquietudes para ser transmitidas a todos los partidos políticos de forma que estos las contemplaran en los programas que presentarían a las elecciones nacionales del año 2009. A tales efectos, la BBF instaló puestos de recepción de demandas en lugares de alta circulación de mujeres (centros de salud, centros de atención en violencia doméstica, centros locales de las intendencias, etc.).
- **Presupuesto y rendición de cuentas:** esta línea supuso trabajar en pos de la incorporación de artículos en el presupuesto quinquenal (aprobado en el primer año

de la legislatura) y del monitoreo de la distribución presupuestal en la Rendición de Cuentas 2012.

Las tres líneas arriba mencionadas fueron establecidas para la legislatura 2010-2015 y tuvieron prioridad en los comunicados públicos de la BBF. En este sentido, en el marco de la campaña “Nunca más a mi lado”, cada vez que ha muerto una mujer por violencia doméstica durante el año 2013, la BBF ha emitido una declaración pública denunciando el hecho e instando a la toma de conciencia colectiva sobre el fenómeno. Por otro lado, en relación con el tema de la participación política, durante el año 2013, la BBF mantuvo dos reuniones en las que participaron distintos actores (legisladoras, Red de Mujeres Políticas, academia, representantes de la Corte Electoral y representantes de la cooperación internacional) con el objetivo de avanzar en estrategias de cara a la aplicación de la ley de cuotas para las elecciones nacionales de 2014. Asimismo, también se debe señalar que durante el año 2013, la BBF apoyó el tratamiento en el Congreso de la ley de Protección a la Maternidad y a la Paternidad, iniciativa del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Finanzas.

De la sistematización de experiencias de la BBF realizada por Johnson y Moreni (2011), se desprende que las actividades de esta van más allá de la promoción de leyes para abarcar una gran diversidad de acciones que pueden llegar a incidir indirectamente en la agenda legislativa, pero cuyo objetivo principal tiene que ver con las otras funciones de los y las parlamentarios/as: recoger las inquietudes de la ciudadanía —en particular de las mujeres uruguayas— y trasladarlas al debate parlamentario; posicionarse políticamente ante la opinión pública, a través de los medios o en contacto directo con la ciudadanía; realizar acciones de contralor sobre los otros poderes del Estado. El siguiente recuadro clasifica los diferentes tipos de actividades no legislativas que suele realizar la BBF.



### 4.2.2.1. LA LEGISLACIÓN PROMOVIDA POR LA BANCADA FEMENINA

Un aspecto central respecto al análisis de la BF es determinar su incidencia en la promoción de legislación sobre igualdad de género. La existencia de una articulación interpartidaria de mujeres —aunque informal— en el Parlamento uruguayo plantea el interrogante respecto a cuál ha sido su agencia en la promoción de leyes y, también, si ha sido efectiva a los efectos de transversalizar la perspectiva de género. De hecho, esta

#### Clasificación de las actividades no legislativas de la bancada femenina

##### A.Mediación de demandas de organizaciones sociales o de la ciudadanía en general

- Recibir a delegaciones que presentan demandas o denuncias
- Intervenir ante las autoridades para trasladar o dar seguimiento a esas demandas

##### B.Fiscalización de los demás poderes del Estado

- Solicitar rendiciones de cuentas o acciones específicas a autoridades
- Trasladar denuncias o demandas recibidas
- Convocar reuniones o solicitar audiencia a autoridades

##### C.Recepción de informantes calificados/as (técnicos/ académicos; representantes de organismos estatales; delegaciones internacionales)

##### D.Visitas para conocer realidades sociales (por iniciativa propia o por invitación)

##### E.Actividades coorganizadas por la BF (seminarios y talleres; capacitaciones; investigaciones, publicaciones, etc.)

##### F.Reuniones de trabajo con otros actores

- Para definir posicionamientos políticos
- Para coordinar agendas

##### G.Actividades de impacto en la opinión pública

- Comunicados y conferencias de prensa
- Otras actividades de difusión

##### H.Participación activa en actividades organizadas por otros actores (organizaciones de la sociedad civil, organismos estatales, otros gobiernos, sindicatos, empresas, etc.)

##### I.Apoyo o auspicio a actividades organizadas por otros actores (organizaciones de la sociedad civil, organismos estatales, otros gobiernos, sindicatos, empresas etc.)

##### J.Articulación con mujeres políticas de otros países

- Visitas a eventos en el exterior
- Visitas de delegaciones del exterior a Uruguay

Fuente: tomado de Johnson y Moreni (2011).



pregunta está relacionada con la preocupación teórica (y política) sobre el vínculo entre la representación descriptiva de las mujeres y la representación sustantiva, que ha sido el fundamento de varios de los argumentos en torno a las ventajas del aumento de la representación femenina en los Congresos.

Si bien un análisis que permita determinar el peso de la agenda de las mujeres organizadas en el Parlamento de Uruguay requeriría una investigación que combinara una estrategia cuantitativa con una cualitativa en torno al análisis de procesos de piezas de legislación clave (que no es posible realizar aquí), la sistematización de Johnson y Moreni (2011) permite realizar algunas conjeturas y extraer algunas conclusiones preliminares.

En primer lugar, pese a que en el Congreso uruguayo suele ser difícil identificar la autoría de proyectos de ley, Johnson y Moreni (2011) han mostrado que el rol de la BBF ha sido fundamental en impulsar y lograr aprobar una serie de leyes con contenido de género. Las autoras mencionadas identificaron una serie de leyes cuyos proyectos originales tenían la firma de varias legisladoras. Pese a que varios de estos proyectos también llevaban la firma de hombres, las entrevistas realizadas por las autoras permitieron determinar que estas leyes habían sido propuestas por las legisladoras y fueron especialmente apoyadas e impulsadas en el proceso legislativo por la bancada.

Por otro lado, Johnson y Moreni (2011) también identificaron una serie de leyes originadas en el Poder Ejecutivo, pero que fueron impulsadas o apoyadas en el Parlamento por la BF: la ley 17.338 de Ratificación de la CEDAW, la ley 17.474 sobre Asignación prenatal al embarazo gemelar múltiple, la ley 18.065 sobre regulación del trabajo doméstico, la ley 18.104 de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres, la ley 18.227 de Asignaciones familiares que

### Leyes con contenido de género impulsadas por la Bancada Bicameral Femenina (2000-2010)

#### Leyes aprobadas:

- **Ley 17.242: Día de licencia para trabajadoras para realizar exámenes de prevención de cánceres génito-mamarios.**
- **Ley 17.386: Acompañamiento a la mujer en el parto.**
- **Ley 17.514: Violencia doméstica.**
- **Ley 17.521: Denominación con el nombre de Adela Reta el Auditorio Nacional del Sodre.**
- **Ley 17.565: Contar con una partera donde se asistan partos.**
- **Ley 17.605: Denominación con el nombre de Paulina Luisi la Sala 17 del edificio anexo del Palacio Legislativo.**
- **Ley 17.815: Pornografía y prostitución infantil.**
- **Ley 17.823: Código de la Niñez y Adolescencia.**
- **Ley 17.900: Denominación con el nombre de Paulina Luisi el Hospital de la Mujer del Pereira Rossell.**
- **Ley 17.938: Derogación del artículo 16 del Código Penal que extinguía el delito de violación por matrimonio del agresor a la víctima.**
- **Ley 17.957: Registro de Deudores Alimentarios.**



- **Ley 17.987: Denominación con el nombre de Alba Roballo la Sala 15 del edificio anexo del Palacio Legislativo.**
- **Ley 18.148: Declaración feriado por voto de la mujer por primera vez en Cerro Chato.**
- **Ley 18.154: Obligatoriedad educación inicial desde 4 años.**
- **Ley 18.214: Modificaciones al Código de la Niñez y Adolescencia. Prohibición castigo físico.**
- **Ley 18.244: Modificación de ley de deudores alimentarios.**
- **Ley 18.246: Unión concubinaria.**
- **Ley 18.426: Salud sexual y reproductiva.**
- **Ley 18.476: Ley de participación política equitativa para ambos sexos (cuotas).**
- **Ley 18.487: Ley interpretativa de la ley de participación política.**
- **Ley 18.620: Cambio de nombre por identidad sexual.**

**Proyectos de ley no aprobados:**

- **Reconocimiento de calidad de socio de sociedades cooperativas a integrantes del núcleo familiar.**
- **Licencia por enfermedad de hijos menores a cargo.**
- **Instituto Nacional Antidiscriminación.**

establece la titularidad femenina de la prestación, la ley 18.395 de Flexibilización jubilatoria que fija un cómputo de un año más por hijo a las mujeres que no alcancen los años de aporte requeridos al llegar a la edad de jubilación, la ley 18.436 sobre Jornada laboral de la madre adoptiva, así como la ley 18.561 sobre Acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones de docencia. A esto debe agregarse la ley 19.161 de Modificación de los subsidios por maternidad y paternidad aprobada durante el año 2013.

Más allá de esta enumeración, del trabajo de Johnson y Moreni (2011) se desprende que han existido tres temas centrales en la actividad de las legisladoras y en especial en sus acciones a través de la bancada: violencia contra las mujeres, salud y participación en la toma de decisiones. En este sentido, las autoras señalan que durante el primer período (2000-2005), la violencia doméstica ocupó el primer lugar en la clasificación de todas las actividades realizadas por la bancada (no solo las legislativas), hecho que estuvo influido por la aprobación de la ley de violencia doméstica en este período. Algo similar ocurrió con las actividades de los temas sobre salud y participación política en el segundo período (2005-2010) al aprobarse las leyes de salud sexual y reproductiva y la ley de cuotas. Nótese que estos tres temas son centrales en la agenda del movimiento de mujeres, tanto de Uruguay como del movimiento feminista en el ámbito mundial, al tiempo que refieren a ámbitos en los que, según las estadísticas nacionales, las mujeres uruguayas se ven afectadas negativamente en el goce de sus derechos. En este sentido, y en relación con estos temas, puede afirmarse que la agencia interpartidaria de las legisladoras ha sido vital en la promoción de la representación sustantiva de las mujeres en Uruguay<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Johnson y Moreni (2011) también señalan que las acciones de las legisladoras no solo se remiten a los derechos de las mujeres, sino a otros grupos, muchas veces los más vulnerables o marginados de la sociedad. Así, los derechos de las y los niños, las acciones en las áreas de los derechos humanos y de la no discriminación por razones de discapacidad, diversidad sexual, pertenencia racial o etaria han sido objeto de la labor de las legisladoras nucleadas en la BBF.

De los testimonios recabados por Johnson y Moreni (2011) se desprenden dos factores intervinientes en la promoción de legislación sobre igualdad de género por parte de las mujeres. En primer lugar, la disciplina partidaria y la posibilidad que tienen las legisladoras para impulsar, de forma interpartidaria, legislación que puede dividir a sus respectivos partidos. En este sentido, la representación sustantiva encuentra un límite:

“... la definición de una agenda en común [...] no implicaba que fueran temas sobre los cuales todas compartían una misma posición. Por ejemplo, la participación política de las mujeres o la salud sexual y reproductiva eran temas que provocaban niveles importantes de disenso al interior del grupo de legisladoras respecto a la solución legislativa a proponer. Así había legisladoras que no apoyaban la cuotas de género en las listas electorales, y otras que no votaban la despenalización del aborto. El consenso radicaba, en cambio, en el reconocimiento de que estos eran temas que afectaban la ciudadanía de las mujeres y que le correspondía al Poder Legislativo poner en debate para tratar de avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

En el éxito de esta estrategia fue fundamental la concepción de la ‘unidad’ de la Bancada, no en términos de buscar una posición unánime sobre todos los temas de género, sino en términos de respetar las diferencias y límites de cada una de sus integrantes dentro de un marco compartido de convicción en cuanto a la necesidad de abrir un espacio para estos temas en la agenda legislativa. En este sentido se puede afirmar que en su práctica política la Bancada Femenina valoraba la deliberación como el elemento central para la construcción de una convivencia democrática y plural” (Johnson y Moreni, 2011:28).

En segundo lugar, de la sistematización de testimonios de Johnson y Moreni (2011) también se deduce que otro límite

en la representación sustantiva que realizan las legisladoras en Uruguay podría estar en la formación feminista de las legisladoras o en el hecho de tener valores feministas. Esto surge de las acciones de la bancada durante el período en el que estuvieron presentes las legisladoras fundadoras o parte de ellas con respecto al período posterior (2010-2015) cuando ninguna de ellas fue reelecta. Como ya se señaló, las tres legisladoras fundadoras de la bancada tenían experiencia previa de trabajo interpartidario a favor de los temas de género, y ellas mismas, individualmente, habían sido (y son) defensoras de causas feministas o femeninas. Su presencia coincidió con la etapa de mayor producción de la BBF si se la compara con el período 2010-2015, donde si bien las legisladoras continuaron trabajando en la BBF, no lograron impulsar ningún proyecto como iniciativa conjunta.

#### 4.2.2.2. OTRAS INICIATIVAS: PRESUPUESTO CON ENFOQUE DE GÉNERO Y ACCIONES DE CONTROL POLÍTICO

En 2010, por primera vez y a instancias de la BBF, en el Parlamento uruguayo se hizo un llamado a una consultoría para analizar el presupuesto nacional desde un enfoque de género. La economista seleccionada analizó el presupuesto e hizo propuestas para introducir nuevos artículos y hacer algunos agregados en artículos ya existentes. La consultora trabajó con la BBF y con las legisladoras que integraban las comisiones de Hacienda y Presupuesto. Esto continuó como experiencia piloto con la ley de rendición de cuentas del siguiente año.

Otro aspecto relacionado con la fiscalización hace referencia a las acciones de control político. En ese sentido, a partir del relevamiento de Johnson y Moreni (2011) sobre la BBF, se desprende que el 7,2% de sus actividades responden a la fiscalización de la acción u omisión de otros poderes o



En resumen, de la experiencia de articulación interpartidaria de mujeres en el Parlamento uruguayo podría plantearse de modo preliminar que: 1) la agencia de mujeres en el Congreso es importante en la promoción de la representación sustantiva de las mujeres; 2) el número no parece un factor determinante en la medida en que en Uruguay la presencia de mujeres en el Parlamento ha sido baja en comparación con otros países de la región; no obstante, las legisladoras han promovido y apoyado varias leyes importantes desde la óptica de la igualdad de género; 3) la organización interpartidaria de las legisladoras en una bancada probablemente potencie las acciones individuales; no obstante, encuentra límites en la disciplina partidaria, y 4) la presencia de legisladoras feministas también parece ser un factor dinamizador, lo que también relativiza el supuesto sobre el impacto de la sola presencia de mujeres en la promoción de leyes con contenido de género.)

agencias del Estado. A partir de la aprobación de la ley de violencia doméstica a mediados de junio de 2002, se visualiza una línea sostenida de trabajo de fiscalización de los procesos de reglamentación y aplicación de la ley por parte de la BBF.

### 4.3. LAS ARTICULACIONES HACIA AFUERA DEL PARLAMENTO

Otro aspecto relevante es el relacionamiento de legisladoras fuera del ámbito legislativo en la labor de representación sustantiva. En Uruguay hay un conjunto de organizaciones feministas y de mujeres que realizan regularmente campañas de concienciación pública y movilizaciones callejeras dirigidas a dar información a la opinión pública sobre temas de igualdad de género y derechos de las mujeres. Entre las principales organizaciones se encuentran:

- Comisión Nacional de Seguimiento: Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNS Mujeres).
- Cotidiano Mujer.
- Mujer Ahora.
- Mujer y Salud en Uruguay (MYSU).
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM Uruguay).
- Red Uruguay Contra la Violencia Doméstica y Sexual.

En la legislatura 2010/2015, estos grupos han producido campañas sobre las siguientes temáticas:

- Despenalización del aborto.
- Violencia doméstica (incumplimiento por parte del Poder Judicial de la ley 17.514 de Violencia doméstica).
- Violencia sexual.
- Virus de la inmunodeficiencia humana-sida.
- Trabajadoras domésticas inmigrantes.
- Salud sexual y reproductiva.

Las organizaciones señaladas, y algunas más, desarrollan regularmente acciones de lobby sobre los/as legisladores/as. Por ejemplo, en la legislatura 2005-2010 tuvieron audiencia con la Comisión de Salud Pública del Senado y/o la Comisión Especial de Interrupción Voluntaria del Embarazo por el proyecto de ley sobre la interrupción voluntaria del embarazo (luego aprobado como ley 18.987). Las siguientes organizaciones estuvieron presentes en el recinto durante la discusión en pleno del proyecto: MYSU, CNS Mujeres, Cotidiano Mujer, CLADEM Uruguay, Proderechos (organización mixta), Mizangas, Mujeres Jóvenes Afrodescendientes, Departamento de Género y Equidad del PIT-CNT (central sindical).

Por otro lado, existe el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva de la organización feminista MYSU, el cual incluye entre sus objetivos “desarrollar un sistema de vigilancia de la implementación de leyes y normas nacionales relacionadas con la salud sexual y reproductiva en los servicios de salud”. También la ONG feminista Ciudadanía en Red participa en un proyecto financiado por el Banco Mundial que creó un observatorio que durante dos años (2011-2013) hizo un seguimiento de tres leyes seleccionadas por las legisladoras: ley 18.227, que extiende las asignaciones familiares a la población no trabajadora; cumplimiento del Convenio 184 de la Organización Internacional del Trabajo de Seguridad y Salud en el Trabajo Agrícola y Rural en el capítulo adolescentes, y la ley 17.514 de Violencia doméstica.

Un aspecto de relevancia es que no existen espacios permanentes de relación entre legisladoras y sociedad civil organizada ni se celebran encuentros periódicos de este tipo<sup>35</sup>. No obstante, se han dado situaciones específicas de encuentro y articulación para el trámite legislativo de:

- Ley de violencia doméstica.
- Ley de salud sexual y reproductiva y ley de interrupción de embarazo.
- Ley de cuotas.
- Ley de igualdad (fue una ley del Poder Ejecutivo y la articulación inicial del movimiento de mujeres fue con el Instituto Nacional de las Mujeres).

Además, junto a la coordinación alrededor de proyectos de ley, la BBF ha coordinado en muchos temas con otros actores. La sistematización de Johnson y Moreni (2011) muestra que un 44,3% de las actividades no legislativas de la BBF corresponden a la participación de sus integrantes en actividades de otros actores. Tales actores incluyen organizaciones de mujeres y feministas, asociaciones profesionales, organismos de los Poderes Ejecutivo y Judicial, organizaciones mixtas de la sociedad civil organizada, grupos barriales y actores académicos.

#### 4.4. RETOS PARA LA INCORPORACIÓN SISTEMÁTICA DEL ENFOQUE DE GÉNERO

Transversalizar el enfoque de género implica valorar las consecuencias que cualquier acción tiene para los hombres y para las mujeres, ya se trate de leyes, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que hombres y mujeres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de tal integración es conseguir la igualdad de los géneros<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Lo que existe de forma regular es la articulación entre legisladoras y sociedad civil en el marco de las mesas interinstitucionales, tal y como se mencionó en la descripción y acciones de la BBF.

<sup>36</sup> Véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm> [consultado 26 Nov 2013].



A partir de lo presentado en este informe, se desprende que la agencia de las mujeres legisladoras en Uruguay ha sido central para promover legislación sobre igualdad de género, impulsando proyectos específicos y vigilando iniciativas en que consideraban estratégico incorporar la mirada de género. En el período 2000/2005, las legisladoras jugaron un rol importante en la Comisión de Género y Equidad, y durante el período 2005/2010 intentaron influir en los proyectos en discusión en otras comisiones, aun cuando ninguna de las legisladoras fuese miembro pleno. Por otro lado, la propia vigilancia de género del presupuesto nacional de 2010, apoyada por

las legisladoras y financiada por la cooperación internacional que fuera comentada anteriormente, es un indicador de los avances para incorporar el enfoque de género a las políticas públicas en Uruguay.

Sin embargo, pese a la experiencia de la BBF y su incidencia en la legislación, la transversalización de la perspectiva de género en la legislación es todavía incipiente, y el Parlamento uruguayo tampoco cuenta con una unidad técnica encargada de esta tarea, como ocurre en otros Congresos de la región. Este es un reto para profundizar el trabajo legislativo en relación con la igualdad de género en el país.

## 5. A modo de balance



Uruguay es uno de los países de América Latina que históricamente ha tenido menor presencia relativa de mujeres parlamentarias. Existe abundante evidencia empírica que indica que los principales problemas para el acceso de las mujeres al Parlamento uruguayo se encuentran en los filtros de selección de los partidos políticos, que operan en el marco de reglas electorales específicas que perjudican a las mujeres y en un contexto de incipiente definición e implementación de un régimen de cuotas de género.

No obstante, las bajas tasas de presencia femenina no impidieron que las legisladoras se constituyan en actoras clave para impulsar legislación sobre igualdad de género,

sobre todo a instancias de la BBF, a partir de la cual también han construido vínculos con las organizaciones de mujeres de la sociedad civil para la promoción de leyes específicas. Pese a que en Uruguay no es posible determinar la autoría individual de los proyectos de ley, y por lo tanto, realizar un análisis de género sobre la producción legislativa a partir de este indicador, la actuación de la BBF permite ver que hasta el momento el rol de las mujeres en la promoción de leyes con contenido de género ha sido decisivo. Desde este punto de vista, es posible afirmar que la representación descriptiva de las mujeres se encuentra ligada con la sustantiva de una manera clara y comprobada.



## Bibliografía

- ARCHENTI, Néida y JONHSON, Niki (2006): “Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay”, prepared for presentation at the XX World Congress of the International Political Science Association. Fukuoka, Japan, 9-13 July.
- BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana, MARX, Jutta y RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2009): Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CHASQUETTI, Daniel y PÉREZ, Verónica (2012): “Mujeres en los márgenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, en Revista de Ciencia Política, 32, 383-409.
- CHASQUETTI, Daniel (2011): Parlamento y carreras legislativas en Uruguay: Un estudio sobre reglas, partidos y legisladores en las Cámaras. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- CHASQUETTI, Daniel y BUQUET, Daniel (2004): “La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso”, en Política, N.º 42, 221-247.
- DEUS VIANA, Alicia y GONZÁLEZ PERRETT, Diana (2014): Producción legislativa con equidad de género y generacional. Período diciembre 2009-noviembre 2014. PNUD: Montevideo.
- IDEA (2007): Diseños para lograr la igualdad. Lima: IDEA Internacional.
- FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer (2008): “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, en Politics & Gender, 4, 393-425.
- HEATH, Roseanna Michelle, SCHWINDT-BAYER, Leslie A. y TAYLOR ROBINSON, Michelle M. (2005): “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, en American Journal of Political Science, 49, N.º 2.
- HTUN, Mala y PISCOPO, Jennifer (2014): “Women in Politics and Policy in Latin America and The Caribbean”. Conflict Prevention And Peace Forum CPPF Working Papers On Women In Politics: N.º 2.
- INMUJERES- MIDES (2013): Estadísticas de género 2013. Montevideo.
- JOHNSON, Niki (2010): “Destapando la caja negra”: representación de género y procesos de selección de candidaturas, Uruguay 200, en Del Cambio a la Continuidad. Ciclo electoral 2009-2010, Daniel Buquet y Niki Jonhson (coord.) Montevideo: Fin de Siglo, p. 71-100.
- -----(2006): “Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay”, en Política, 46, 173-198.
- ----- (2005): La Política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005 y la equidad de género. Montevideo: CNS Mujeres.
- JOHNSON, Niki y MORENI, Alejandra (2010): De una pequeña minoría a una masa crítica. Diez años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay. Montevideo: BBF-Parlamento del Uruguay-ONU Mujeres-PNUD-AECID.
- JOHNSON, Niki y PÉREZ, Verónica (2010): Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009. Montevideo: Montevideo, Cotidiano Mujer-UNIFEM-ICP.
- LÓPEZ GÓMEZ, Alejandra y ABRACINSKAS, Lilián (2009): “El debate social y político sobre la Ley de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva”, en Cuadernos del UNFPA, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Uruguay. Año 3, N.º 3, Julio.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007): Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI.



- MATLAND, Richard (2004): “El proceso de selección de candidatos y su impacto en la participación política de la mujer: experiencias internacionales”, en *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*. Perú: International IDEA.
- NORRIS, Pippa (2004): *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ, Verónica (2011): *Entre lo público y lo privado: género y ambición política en el Cono Sur*. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- PÉREZ, Verónica (2008): “Variables políticas y representación femenina: ¿influencias de qué tipo? Comentarios a partir del caso uruguayo”, en *Colección*, N.º 18-19, 119-142.
- PÉREZ, Verónica (2006): “52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, 57-81.
- PISCOPO, Jennifer (2014): “Committees and Caucuses: How Legislative Institutions Shape Substantive Representation in Latin America”, Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, IL, 21-25 May 2014.
- PITKIN, Hannah (1985 [1967]): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD) (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York: PNUD.
- PNUD/Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011): *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2013): “Girando el enfoque de la representación sustantiva”, Documento de trabajo presentado ante el Seminario Interno de la Escuela de Política y Gobierno/UNSAM.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2014): “Hallazgos empíricos respecto de la representación descriptiva y la representación sustantiva de derechos de mujeres en América Latina y el Caribe”. Artículo preparado para el Área Prácticas de Género del PNUD.
- RODRÍGUEZ VILLAMIL, Silvia y SAPRIZA, Graciela (1984): *Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- SKARD, Torild y HAAVIO-MANNILA, Elina (1985): “Women in Parliament”, en *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Elina Haavio-Mannila, et al. Oxford: Pergamon Press.



# Anexo

## Nombre y Clasificación de Comisiones Según Categorización de Skard y Haavio-Mannila (1985)

Tabla A 1. Comisiones permanentes de la Cámara de Representantes

Reproducción	Producción	Preservación del sistema
1. Derechos Humanos	1. Ganadería, Agricultura y Pesca	1. Asuntos Internacionales
2. Educación y Cultura	2. Hacienda	2. Asuntos Internos
3. Salud Pública y Asistencia Social	3. Industria, Energía y Minería	3. Constitución, Códigos Legislación General y Administración
4. Seguridad Social	4. Presupuestos	4. Defensa Nacional
5. Vivienda, Territorio y Medio Ambiente	5. Legislación del Trabajo	
	6. Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas	
	7. Turismo	

Tabla A 2. Comisiones permanentes del Senado

Reproducción	Producción	Preservación del sistema
1. Educación y Cultura	1. Asuntos Laborales y Seguridad Social	1. Asuntos Administrativos
2. Medio Ambiente	2. Ciencia y Tecnología	2. Asuntos Internacionales
3. Salud Pública	3. Ganadería, Agricultura y Pesca	3. Constitución y Legislación
	4. Hacienda	4. Defensa Nacional
	5. Industria, Energía, Comercio, Turismo y Servicios	5. Orden del Día
	6. Presupuesto	6. Población, Desarrollo e Inclusión
	7. Transporte y Obras Públicas	
	8. Vivienda y Ordenamiento Territorial	

# URUGUAY



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*