



Jugar un partido desigual

Diagnóstico de Género en Uruguay

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org

Este reporte es obra del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión del Banco Mundial, la de los miembros de su Directorio Ejecutivo o de los gobiernos que éstos representan.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. El Banco Mundial alienta la difusión de sus conocimientos y autoriza la reproducción total o parcial de este informe para fines no comerciales en tanto se cite la fuente.

Cita de la fuente: Banco Mundial 2020. Jugar un partido desigual; Diagnóstico de Género en Uruguay, Banco Mundial, Washington, DC.

Traducción: Matilde Prieto
Diseño gráfico: Florencia Micheltorena
Fotografías: Santiago Mazzarovich, Federico Gutiérrez

Jugar un partido desigual

Diagnóstico de Género en Uruguay

Mayo 2020

Índice

I. Introducción	9
II. La capacidad de acción y decisión (agencia) de las mujeres	15
Marco legal	16
Marco institucional	17
Voz y toma de decisión	18
Violencia de género	20
Actitudes y normas de género	24
III. Dotaciones	29
Salud	30
Educación	33
IV. Oportunidades económicas	37
Participación en la fuerza laboral	38
Uso del tiempo	38
Desempleo	40
La calidad del empleo	41
La brecha salarial de género	42
Mujeres rurales y afrodescendientes en el mercado de trabajo	44
Emprendimiento y activos	44
Consideraciones adicionales	46
V. El camino a seguir	49
VI. Referencias	58
Anexo 1: Legislación relativa a igualdad de género en Uruguay	62
Anexo 2: Normativa relativa a género aprobada desde junio de 2017	63

Gráficos

Gráfico 1: Marco de análisis de género	11
Gráfico 2: Uruguay en la perspectiva internacional	12
Gráfico 3: Mujer, Empresa y el Derecho – Puntaje Índice Uruguay 2020	16
Gráfico 4: Porcentaje de mujeres parlamentarias	18
Gráfico 5: Porcentaje de mujeres ocupando posiciones ministeriales	18

Gráfico 6: Porcentaje de mujeres alcaldesas	19
Gráfico 7: Porcentaje de mujeres concejales	19
Gráfico 8: Representación de las mujeres en la dirección de empresas	19
Gráfico 9: Femicidios por cada 100.000 mujeres (+15) en LAC, 2018	20
Gráfico 10: Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas o ex parejas en los últimos 12 meses - 2013-2019	22
Gráfico 11: Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas o ex parejas en el transcurso de sus vidas - 2013-2019	22
Gráfico 12: Matrimonio infantil en América Latina y el Caribe (2008-2014)	23
Gráfico 13: Porcentaje de mujeres entre 15-49 años que se casaron antes de cumplir 18 años de edad	24
Gráfico 14: Porcentaje de mujeres entre 15-49 años que justifica golpear a la esposa por al menos una razón – por grupo étnico	24
Gráfico 15: Porcentaje de personas según opinión sobre el rol de la mujer	25
Gráfico 16: Porcentaje de personas que están de acuerdo o no con la afirmación siguiente:	26
Gráfico 17: Porcentaje de personas que están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que la mitad de los parlamentarios en LAC deberían ser mujeres (2017)	27
Gráfico 18: Porcentaje de personas que consideran la violencia intra-familiar contra la mujer lo más nocivo para el desarrollo	27
Gráfico 19: Percepciones y actitudes hacia el papel de las mujeres	27
Gráfico 20: Fertilidad (número de hijos por mujer)	30
Gráfico 21: Expectativa de vida al nacer (total de años)	30
Gráfico 22: Pirámide poblacional 2018 y 2050	31
Gráfico 23: Tasas de mortalidad materna (decesos por cada 100.000 nacimientos)	32
Gráfico 24: Uso de anticonceptivos en los últimos 6 meses	32
Gráfico 25: Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1000 mujeres de entre 15-19 años)	33
Gráfico 26: Porcentaje de mujeres y hombres con al menos un cierto nivel educativo	34
Gráfico 27: Proporción de niños en educación primaria con al menos 2 años más de edad que la habitual para el grado que cursan	34
Gráfico 28: Distribución de graduados universitarios según campo de estudio 2017 (%)	34
Gráfico 29: Puntajes PISA por materia y sexo 2018	35
Gráfico 30: Resultados de las pruebas SERCE y TERCE 2015	35
Gráfico 31: Proporción de jóvenes que ni estudian, ni trabajan ni se forman (NINI) en Uruguay 2017	35
Gráfico 32: Brecha de género en proporción de NINI en LAC	35
Gráfico 33: Tasas de participación en la fuerza laboral	38
Gráfico 34: Participación femenina en la fuerza laboral 2018	38
Gráfico 35: Tasas de participación en la fuerza laboral y educación	39
Gráfico 36: Dificultades de las mujeres para integrarse al mercado de trabajo	39
Gráfico 37: Proporción de tiempo dedicado a trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (% de un día de 24 horas)	40
Gráfico 38: Tasa de desempleo	41
Gráfico 39: Empleo por sector, 2017	42
Gráfico 40: Índice Duncan para segregación horizontal de género (2019)	42
Gráfico 41: Descomposición de brecha salarial. Uruguay, 2017	43
Gráfico 42: Actividad emprendedora femenina	45

Gráfico 43: Titularidad de cuenta en institución financiera o proveedor de dinero móvil (% de la población de 15+ años)	45
Gráfico 44: Actividad emprendedora total por oportunidad, para hombres y mujeres	46
Gráfico 45: Tasas de pobreza en hogares por género del jefe de hogar	46
Gráfico 46: Tasas de pobreza, por tipología de hogar	47

Recuadros

Recuadro 1: El Marco de Igualdad de Género del IDM 2012	11
Recuadro 2: Violencia de género como emergencia nacional	21
Recuadro 3: El Consejo y el Plan Nacional contra la Violencia de Género	23
Recuadro 4: Reducción de horario de trabajo en Uruguay	41
Recuadro 5: Brecha salarial de género en Uruguay	43
Recuadro 6: Cambio de las normas sociales que legitiman la violencia contra las mujeres	53
Recuadro 7: Igualdad de género en los procesos de adquisiciones públicas	54
Recuadro 8: El programa Abriendo Oportunidades en la Guatemala rural	55
Recuadro 9: Compromiso por las Mujeres	56

Acrónimos

CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DHS	Encuesta Demográfica y de Salud
ECH	Encuesta Continua de Hogares
FLPR	Tasas de participación femenina en la fuerza laboral
HIC	Países de renta alta
IDM 2012	Informe de Desarrollo Mundial 2012
IIDM	Indicadores de Desarrollo Mundial
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MICS	Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerado
MMR	Tasa de mortalidad materna
MPs	Miembros del Parlamento, legisladores
NINI	No estudian, no trabajan, no se forman (NEETs en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
STEM	Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (por su sigla en inglés STEM)
TMC	Transferencias monetarias condicionadas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondeo de las Naciones Unidas para la Infancia
USD	Dólar estadounidense
VBG	Violencia Basada en Género
WEF	Foro Económico Mundial

Agradecimientos

Este reporte fue preparado por un equipo del Banco Mundial dirigido por Gabriel Lara Ibarra (economista principal, Práctica Global de Pobreza y Equidad) y Miriam Mueller (Especialista Social, Práctica Global de Pobreza y Equidad) e integrado por Carmen de Paz Nieves, Flavia Sacco, Pamela Gunio, Valeria Bolla y Camilo Vargas Sosa.

El trabajo fue realizado bajo la dirección de Jordan Schwartz, director para el Cono Sur, y Ximena del Carpio, gerente de práctica, Práctica Global de Pobreza y Equidad. Eliana Rubiano y Ana Maria Oviedo amablemente revisaron el documento y compartieron con el equipo comentarios y sugerencias que enriquecieron el contenido. El equipo también se benefició de la retroalimentación, a través de distintas etapas de la preparación, de Celia Ortega, Peter Siegenthaler y Lourdes Rodríguez-Chamussy. El equipo también agradece a Verónica Amarante (CEPAL), Magdalena Furtado (ONU-Mujeres) Mariella Mazzotti, Anabela Aldaz (OMEU), Fernanda Castellanos (OMEU), Magdalena Giuria (Centro Ithaka), Macarena Botta (Brava), Carolina Da Silva y Mariana Pomiés (CIFRA) por las conversaciones sostenidas y sus comentarios en diferentes etapas de la preparación de este reporte.

Prólogo

En la etapa final de redacción de este Diagnóstico de Género de Uruguay, el mundo entero se vio impactado por la pandemia del COVID-19. Uruguay no fue ajeno a este fenómeno, y confirmó su primer caso el 13 de marzo y su primera víctima fatal el 28 del mismo mes. Al momento de redactar este prólogo, Uruguay contaba con un total de 657 casos y se estaba preparando para hacer frente al impacto económico de la pandemia.

En un contexto de cinco años de desaceleración, se espera que la pandemia redunde en una contracción fuerte aunque menos pronunciada que en otros países de la región. A comienzos de año, las proyecciones de crecimiento del PIB para el 2020 se ubicaban alrededor del 2%; para abril el crecimiento proyectado era de alrededor de -3,7%, siendo los sectores de hotelería y comercio los más golpeados. Con ese escenario, el gobierno desarrolló una serie de medidas de mitigación, incluyendo la extensión de los seguros de salud y desempleo, aumento de transferencias a la población vulnerable, créditos blandos y moratorias tributarias para las pequeñas empresas, y tomó acciones monetarias expansivas con el fin de reducir la carga que esta situación implicaba para la población.

Hay un aspecto clave de la situación actual: aunque todos los uruguayos serán impactados, los impactos no serán los mismos para todos. Si bien el COVID-19 vuelve a todos vulnerables, quienes ya enfrentaban dificultades antes de la pandemia, enfrentan un riesgo mayor que los demás. Y así, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia se multiplican en función de esta línea de partida altamente dispar. En Uruguay, al igual que en muchos otros países, los impactos diferenciales según género ocasionados por la pandemia muy probablemente se canalicen a través de las diferencias de género que existían antes del COVID-19.

Antes del COVID-19, las mujeres uruguayas ya asumían la carga más pesada de las tareas domésticas -el cuidado de otros miembros del hogar, de los enfermos y los mayores- y dedicaban más del doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. La magnitud de este fenómeno es tal que se calcula que el valor estimado del trabajo no remunerado de las mujeres equivale acerca del 16% del PIB. A raíz de este contexto, es muy probable que, ante la situación de confinamiento, cierre de escuelas, y aumento de las múltiples responsabilidades en materia de cuidados, las mujeres hayan experimentado un aumento considerable en la carga de su tiempo. Además, es posible que esta situación vaya en detrimento de su salud mental, tal como quedó demostrado en crisis ocurridas anteriormente.

Previo al inicio de la pandemia, la violencia de género era un asunto preocupante. Casi 7 de cada 10 mujeres uruguayas experimentaron algún episodio de violencia de género en Uruguay en el algún momento de su vida, especialmente por parte de su actual o ex pareja. La pandemia, y las medidas de confinamiento aumentan el riesgo, la intensidad y la frecuencia de la violencia de género al encontrarse encerradas en sus hogares, muchas veces junto con sus agresores. El marcado aumento – un 80%- de llamadas a la línea de atención de INMUJERES durante los primeros dos meses de confinamiento es tan sólo un indicador de esta

realidad que viven muchas mujeres. Así, las indicaciones de permanecer en casa limitan aún más la capacidad de las mujeres de encontrar oportunidades de liberarse de sus agresores. Esto se agrava dadas las dificultades que enfrentan los prestadores de servicios para asegurar que las mujeres en situación de violencia estén debidamente apoyadas.

Las uruguayas (todavía) participan menos que los hombres en el mercado de trabajo, a pesar de tener igual o mejor calificación: solo el 55,8% de las mujeres en edad laboral participaban activamente en el mercado de trabajo en 2018. Y aquellas mujeres que han decidido integrarse a la fuerza laboral habitualmente ganan menos que sus contrapartes masculinas, son más propensas a estar ocupadas en tareas informales, tienen menor probabilidad de ser empleadoras y están subrepresentadas entre los propietarios de negocios. Aún dentro del grupo de mujeres uruguayas trabajadoras, algunas se encuentran en peores condiciones que el resto. Por ejemplo, las mujeres afrodescendientes en gran medida están participando en formas de empleo de bajos ingresos como lo es el trabajo doméstico. Dadas las altas tasas de informalidad en este sector, muchas de ellas quedan fuera de toda medida de protección social formal y, por lo tanto, quedan en una situación donde los esfuerzos del gobierno para proteger a los trabajadores (formales) no podrán brindarles apoyo.

Los desafíos relativos a género que fueron amplificados por el reciente brote del COVID-19 y la subsecuente crisis requieren ser reconocidos y atendidos de forma adecuada. Crear un entorno donde las mujeres reciban apoyo y puedan vivir una vida libre de violencia requieren prioridad en la agenda de políticas. En forma más general, será necesario tener en cuenta el papel que desempeña la mujer en el hogar y en la comunidad tanto durante la emergencia como en el largo plazo para ayudar a incrementar la efectividad de las acciones de política. Tener esta visión integradora de género ayudará también durante el período de recuperación. Los programas específicos para promover efectivamente el retorno de las mujeres a la actividad económica jugarán un papel central en la respuesta a mediano y largo plazo. **Las brechas de género en la participación laboral y emprendedurismo existentes antes de la pandemia podrían estar costando al país cerca del 13% del producto per cápita.** El país no puede permitirse seguir pagando este costo. Intervenciones como por ejemplo, obras públicas, acceso a la formación y crédito, provisión directa de insumos de producción a mujeres rurales pueden jugar un papel clave en integrar a las mujeres al mercado laboral. También será necesario asegurar acceso a formas de apoyo para el cuidado cuando se retome el trabajo fuera del hogar.

La pandemia sigue moldeando lo que será la nueva normalidad para Uruguay. Comprender la multiplicidad de los efectos del COVID en el país queda fuera del alcance de este informe. No obstante, los hallazgos e implicaciones en materia de políticas que se destacan en este Diagnóstico de Género se vuelven aún más importantes ante una crisis que deja en peores condiciones a quienes ya eran más vulnerables. La evidencia de brotes de enfermedades infecciosas anteriores, similares al COVID-19, dejan en evidencia que las mujeres y las niñas pueden resultar afectadas de manera particular y, en algunas áreas, enfrentan impactos más negativos que los hombres.¹ El reciente análisis de la literatura existente y emergente sobre el tema, muestra claramente que el impacto de la pandemia del COVID-19 se verá aumentado debido a las diferencias de género preexistentes.

Lamentablemente, la desigualdad de género reproduce la desigualdad de género. Y algunos grupos de mujeres sufrirán consecuencias económicas y sociales aún mayores que el resto. Para mitigar mejor estos riesgos, es importante ser conscientes de algunas brechas de género que existían antes de la aparición del COVID-19, para poder evitar su posible perpetuación o ampliación en la etapa posterior a la pandemia.



Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

El análisis que se presenta en este Diagnóstico de Género, está basado en el marco del Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial del 2012 para igualdad de género y la Estrategia de Género del Banco Mundial para el período 2016-2023. De acuerdo con el marco del IDM 2012, la situación de la mujer con respecto al hombre está dada por la interacción entre mercados, instituciones, hogares y políticas a través de tres áreas principales: capacidad de acción y decisión (referida en la literatura como *agencia*), dotaciones y oportunidades económicas (ver Recuadro 1). Más concretamente, y en base a la Estrategia de Género del Banco Mundial para 2016-2023, la evidencia que aquí se presenta tiene el propósito de contribuir información a los cuatro objetivos



20%

del tiempo de las mujeres en Uruguay se destinó a trabajo no remunerado en el hogar y en los cuidados (2013)

fundamentales de: (1) mejorar las dotaciones humanas incluyendo salud, educación y protección social; (2) eliminar las barreras para tener más y mejores empleos; (3) desmontar obstáculos relativos a la propiedad y control de activos por parte de la mujer y (4) incrementar la voz y capacidad de acción y decisión de las mujeres, haciendo participar a niños y hombres.¹

Promover la igualdad de género es una manera inteligente de promover la economía. Los esfuerzos dirigidos al apoyo de una agenda de igualdad de género se justifican en primera instancia sobre la base del logro de una sociedad más inclusiva y justa que asegure a todos sus miembros el acceso a las mismas oportunidades, independientemente de sus orígenes y características individuales—como por ejemplo su sexo. Sin embargo, y al mismo tiempo, la igualdad de género tiene también el potencial de generar amplias y posi-

tivas ganancias desde una perspectiva económica. Por ejemplo, estimaciones recientes del Banco Mundial indican que la desigualdad de género en los ingresos podría conducir a pérdidas de riqueza de USD 23.620 por persona, a nivel mundial. Según las mismas estimaciones, la riqueza del capital humano podría aumentar un 21,7%, y la riqueza total un 14,0%, de lograrse igualdad de género en los ingresos.²

Uruguay se desempeña bien en una gama de indicadores cuando se le compara con la región de latinoamérica pero, no obstante, sigue rezagado respecto a otras economías de renta alta.

En general, el país está bien en indicadores relativos a igualdad de género en la acumulación de dotaciones. Por ejemplo, las tasas de egreso de la educación primaria son universales tanto para niñas como para varones, las tasas de alfabetización y logro educativo han sido sistemáticamente elevadas tanto para hombres como para mujeres y casi todos los partos son atendidos por personal calificado del área de la salud—lo cual muy probablemente contribuye a la muy baja tasa de mortalidad materna de 15 decesos por cada 100.000 nacimientos vivos. Como lo demuestra el Gráfico 2, panel izquierdo, abajo, Uruguay es el país de LAC donde el Índice de Desigualdad de Género del PNUD,³ que pone énfasis en estos indicadores, fue el más bajo en 2019. Otras áreas, sin embargo, presentan resultados contrapuestos. Sobre la base de otra referencia internacional, el Índice de la Brecha de Género del Foro Económico Mundial (WEF) 2019, que se enfoca más fuertemente en los aspectos económicos,⁴ Uruguay solo se encuentra entre los diez mejores países de la región y por detrás de países como España, Costa Rica, México, Argentina, Portugal y Colombia (Gráfico 2, panel derecho).

1 Banco Mundial (2016).

2 Wodon y de la Brière (2018).

3 El índice de desigualdad de género de la ONU se focaliza en las tasas de mortalidad materna, porcentaje de partos de adolescentes, participación de mujeres en parlamentos, poblaciones con al menos algo de educación secundaria y tasas de participación en la fuerza laboral.

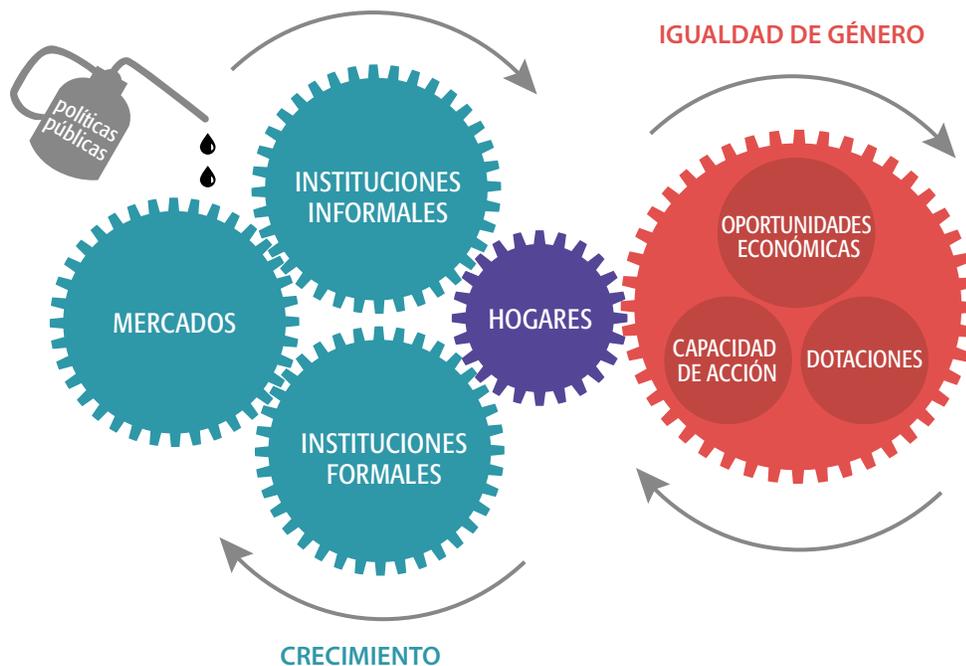
4 El índice de la brecha de género del WEF incluye medidas de participación económica (tasa de participación de la fuerza laboral, igualdad salarial, ingreso generado estimado, legisladores, funcionarios de alta jerarquía y gerentes, trabajadores profesionales y técnicos), logro educativo (tasa de alfabetización y matrícula en todos los niveles), salud y supervivencia (proporción de nacimientos por sexo y expectativa de vida sana) y empoderamiento político (mujeres en parlamentos, en posiciones ministeriales y años con mujeres como jefas de estado).



Recuadro 1: El Marco de Igualdad de Género del IDM 2012

Las decisiones que toman los individuos y los hogares se basan en: (i) preferencias, definidas por instituciones informales como las normas sociales o las redes sociales; (ii) incentivos, también con amplia influencia de los mercados y las instituciones formales y (iii) limitaciones, que se van moldeando en la confluencia de las instituciones y los mercados. Por otro lado, la participación de las mujeres en la vida económica y su potencial como agentes económicos está fuertemente determinada por sus dotaciones acumuladas (salud y educación) y su capacidad de decidir sobre sus propias vidas y actuar según sus decisiones. Para lograr una comprensión cabal de los retos que enfrenta Uruguay para cerrar la brecha de género, resulta crucial entender el funcionamiento y estructura de los mercados, las instituciones formales e informales—incluyendo el papel de las políticas—y la interacción entre ellas, a través de las áreas centrales de las dotaciones, la oportunidad económica y la capacidad de acción y decisión (ver Gráfico 1).

Gráfico 1: Marco de análisis de género

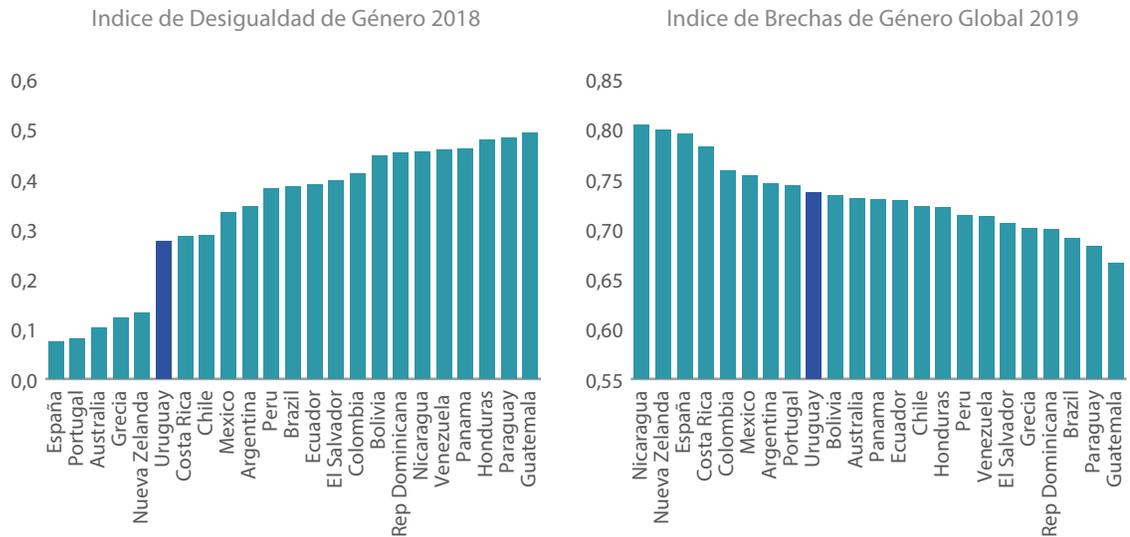


Fuente: Banco Mundial (2012).

Uruguay aún no consigue aprovechar adecuadamente los recursos productivos de una fracción considerable de su población en edad laboral. La participación de la mujer en el mercado laboral (55%) sigue estando por debajo de la del hombre (73%). Las que sí participan en el mercado laboral se

ven confrontadas con techos de cristal, ganan menos que los hombres y tienen menos probabilidad de ser empleadoras. Asimismo, las mujeres tienen menos probabilidad de seguir carreras en el campo de la ciencia y la tecnología. En 2017, cerca del 26% de los uruguayos graduados universitarios se

Gráfico 2: Uruguay en la perspectiva internacional



Fuente: PNUD 2019 y Foro Económico Mundial 2019

Notas: El valor más alto posible para el índice de desigualdad de género (GII) es 1 y refleja disparidad total. El valor más bajo posible es 0. En el caso del índice de brecha de género global (GGGI) el valor más alto posible es 1, que reflejaría la ausencia de brechas de género.

especializaron en ingeniería industrial y de la construcción, TIC o ciencias naturales, matemáticas y estadística. La participación de mujeres graduadas universitarias en estos campos fue del 12%.⁵ A la vez, el trabajo no remunerado en el hogar y en los cuidados sigue estando en forma abrumadora en manos de las mujeres (20% del tiempo de las mujeres comparado con el 8,4% del tiempo de los hombres, en 2013). Las barreras de agencia, es decir la capacidad de acción y decisión, quedan evidenciadas por una tasa de fertilidad adolescente que está por encima de la de otros países con el mismo nivel de renta, la baja representación femenina en el parlamento (20%, comparado con el 28% en países de renta alta, o HIC por su sigla en inglés, y 29% en LAC en 2017) o en la alta prevalencia de violencia de género. En éste último campo, resulta preocupante el indicador de violencia por parte de la pareja íntima con casi 1 de cada 2 uruguayas habiendo experimentado en su vida alguna forma de violencia por parte de su pareja o ex pareja.

Otras características sociales (raza, edad, lugar de residencia, discapacidad, etc.) se superponen al género, haciendo que algunos grupos de mujeres se vuelvan particularmente vulnerables. Según el informe insignia del Banco Mundial, *"Inclusion Matters, the Foundations for Shared Prosperity"*, dado que un individuo personifica múltiples categorías de identidad, la forma en que estas características se "intersecan" pueden hacer que algunos individuos sean más o menos vulnerables que otros. La exclusión conduce a resultados más magros en términos de ingresos, capital humano y participación en ámbitos de decisión.⁶ En Uruguay, las mujeres afro-descendientes enfrentan retos diferentes o agravados. Por ejemplo, las mujeres afro-descendientes son más propensas a sufrir acoso sexual y quedar embarazadas en la adolescencia, y tienen menos probabilidad de completar su educación secundaria. Cuentan también con las más altas tasas de desempleo del país, y están sobre-representadas en los empleos de menor calidad, menor productividad y más baja remuneración—es decir, trabajo informal y servicio

5 UNESCO, Distribución de graduados de educación terciaria por campo de estudio <http://data.uis.unesco.org/>

6 Banco Mundial (2013).

doméstico—y en promedio dedican más tiempo a las tareas domésticas no remuneradas.

Las brechas en igualdad de género pueden acarrear importantes costos económicos para Uruguay. Un estudio reciente que cuantificó los costos afrontados por la economía debidos a la exclusión de las mujeres en el mercado laboral de Uruguay, estimó que las pérdidas de producción per cápita podrían ser equivalentes al 11,82% en el corto plazo y aumentar en el largo plazo, a un porcentaje estimado en 12,92%.⁷ Además, la discriminación en el acceso a oportunidades económicas puede ocasionar altos costos para la persona. Un análisis de los retornos salariales hecho para varios países de la región⁸ demuestra que, si bien la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres en Uruguay es de alrededor del 9%, controlando características de empleo y sectores de empleo, las uruguayas ganaban cerca del 29% menos que los uruguayos. Más aún, esta disparidad “inexplicable” es la más amplia entre un grupo de 17 países de LAC que se analizaron. Estos costos directos que afrontan las mujeres trabajadoras seguramente van acompañados por otros efectos indirectos entre las mujeres en general, a través de canales como aspiraciones más modestas, menor acumulación de capital humano y menor apego al mercado laboral. Por último, la violencia de género puede incluso ocasionar costos sustanciales a la economía, si bien los sistemas de información administrativa en Uruguay no están lo suficientemente desarrollados como para poder cuantificarlos. Según ciertas estimaciones, los costos de la violencia de género podrían representar tanto como un 3,7% del PIB de los países.⁹

Este informe explora los avances y los retos pendientes hacia el logro de la igualdad de género en Uruguay. El análisis se estructura alrededor de las tres dimensiones clave destacadas anteriormente, a saber: voz y capacidad de acción y decisión; do-

taciones y oportunidades económicas. El diagnóstico presentado aquí cubre estas tres dimensiones del IDM 2012 en sus capítulos 2, 3 y 4, respectivamente. El análisis explorará las barreras e impulsores específicos que subyacen a las brechas identificadas e incluirá referencias internacionales y mejores prácticas que podrían ser pertinentes para el caso uruguayo. La nota concluye con una sección sobre recomendaciones que guíen el camino analítico a seguir para alcanzar recomendaciones sobre políticas viables. El alcance de la nota no pretende ser una reseña exhaustiva de la literatura sobre la cuestión de la igualdad de género en Uruguay. Más bien, el enfoque del reporte está puesto en los estudios más recientes y pertinentes que exploran este tema para lograr incidir de manera más directa en el diálogo de políticas públicas.

7 Cuberes y Teignier (2019).

8 Inchauste Comboni et al. (2019). Otro trabajo (CEPAL y ONU Mujeres, 2020) sugiere resultados similares: los autores encontraron una brecha de ingresos por género de alrededor del 19%, en promedio, entre hombres y mujeres con características similares (en cuanto a edad, región, educación).

9 <https://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/violence-against-women-and-girls>



Capítulo 2

LA CAPACIDAD DE ACCIÓN Y DECISIÓN DE LAS MUJERES

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Mundial acerca de la Igualdad de Género,¹⁰ el término “agencia” se refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones por sí mismas y para actuar en concordancia con esas decisiones. Para evaluar la agencia de las mujeres en Uruguay, este capítulo explora diferentes áreas que reflejan la fortaleza de la agencia de las mujeres en la sociedad, incluyendo: el marco legal e institucional para la igualdad de género; la representación política de las mujeres y su voz; su exposición a la violencia; patrones de formación de familia; y normas sociales.

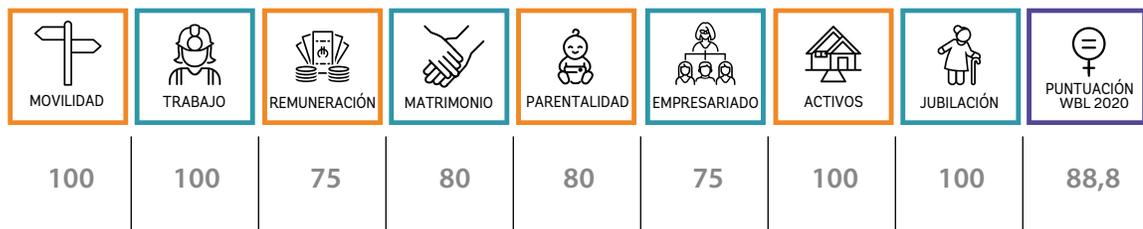
Marco legal

La legislación vigente en un determinado país constituye la primera institución formal que determina la agencia de las mujeres y su acceso a dotaciones y oportunidades con respecto a los hombres.¹¹ Por ejemplo, existe evidencia en cuanto a que las leyes y normativas pueden incidir fuertemente en la participación económica de las mujeres y se estima que las diferencias legales de género disminuyen la participación de la fuerza laboral femenina y perjudican el crecimiento del PIB.¹² Más concretamente, un estudio de 143 economías encontró que la discriminación legal contra las mujeres—por ejemplo, barreras a su capacidad de ser jefas de hogar—se correlaciona en forma negativa con la participación de la mujer en la fuerza laboral.¹³ Resulta claro que en muchos países donde prevalecen las diferencias legales en materia de género, no existe igual acceso a las oportunidades económicas para las mujeres.

Si bien Uruguay ha demostrado su firme compromiso en cuanto a mejorar resultados para

las mujeres a través de su legislación, aún persisten retos significativos. Uruguay ha sido tenaz promotor y pionero de legislación para apoyar el logro de la igualdad de género (ver Anexo I). Según el informe “Mujer, Empresa y el Derecho” (2020), Uruguay obtiene los puntajes máximos posible en la mitad de las ocho dimensiones monitoreadas (ver Gráfico 3). Recientemente, el país aprobó legislación para promover medidas que aseguren igual remuneración por trabajo de igual valor.¹⁴ De todos modos, cabe hacer aún más. La ley actual no prohíbe ni penaliza directamente las prácticas discriminatorias en la fijación de salarios o discriminación basada en sexo o género para acceder al crédito. Las mujeres no tienen los mismos derechos que los hombres para volver a casarse y no existe ninguna disposición relativa a la licencia parental compartida.¹⁵ Más aún, la capacidad de implementación y cumplimiento de las leyes relevantes suele ser en ocasiones limitada, ya que a varias de las leyes adoptadas no se les ha asignado recursos, carecen de metas específicas y medibles, y no logran establecer responsabilidades claras dentro de la estructura de gobierno.¹⁶

Gráfico 3: Mujer, Empresa y el Derecho – Puntaje Índice Uruguay 2020



Fuente: Mujer, Empresa y el Derecho 2020.

Nota: Mujer, Empresa y el Derecho 2020 presenta un índice que cubre 190 economías y se estructura alrededor del ciclo de vida de una mujer trabajadora. Se utilizan ocho indicadores construidos alrededor de las interacciones de las mujeres con la ley a medida que inician, avanzan y finalizan sus carreras, para alinear diferentes áreas del derecho con las decisiones económicas que toman las mujeres en diversas etapas de sus vidas. Se contabilizan un total de 35 preguntas a través de los ocho indicadores. En general, cada pregunta que se conteste afirmativamente representa que se ha encontrado un lenguaje específico en las leyes del país, que se interpreta como promoviendo la paridad entre hombres y mujeres. Luego se calculan los puntajes generales tomando los promedios de cada indicador, donde 100 representa el puntaje más alto posible.

11 Gonzales et al. (2015).

12 *Ib.*

13 *Ib.*

14 Art. 23 de la Ley No. 19580.

15 Banco Mundial (2018).

16 Banco Mundial (2020).

Marco institucional

Uruguay cuenta con un sistema institucional avanzado para la promoción de la igualdad de género. La principal institución es el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social (INMUJERES-MIDES), a cargo de definir y coordinar la implementación de políticas y programas en esta área. Otra importante institución creada por la Ley de Igualdad de Género del 2007 es el Consejo Nacional de Género, constituido con representantes de todas las organizaciones estatales y también por el mundo académico y la sociedad civil, con el objetivo de diseñar y definir los lineamientos estratégicos y la coordinación entre instituciones. Esta estructura institucional nacional o central se ha visto fortalecida con el establecimiento de secretarías de comisiones, divisiones y género o mecanismos similares en ministerios, entidades públicas y gobiernos regionales.¹⁷ En 2014 todos los ministerios, excepto el de Economía, contaban con una entidad de ese tipo, responsable de promover la implementación de políticas de género.¹⁸

Se han establecido también diferentes mecanismos en materia de políticas públicas. En primer lugar, cabe destacar que los sistemas de género¹⁹ son uno de los tres temas transversales de la Visión 2050 de Uruguay. Asimismo, la recientemente (2019) adoptada Estrategia Nacional para la Igualdad de Género hacia el 2030 constituye el principal instrumento de carácter general en materia de políticas. El Instituto promueve y gestiona un programa de certificación titulado *Calidad con Equidad de Género*, que solicita a instituciones públicas y privadas que se comprometan en la promoción de prácticas y políticas que fomenten la igualdad de género. Final-

mente, el último Presupuesto Nacional 2015-2020 incluye un enfoque de género. La elaboración de presupuestos sensibles al género constituye una herramienta privilegiada para desagregar en base a los impactos diferenciados entre hombres y mujeres.²⁰

No obstante, persisten las debilidades institucionales. Estudios previos realizados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia han destacado que se requiere más esfuerzo para promover un compromiso institucional sólido para implementar políticas de género.²¹ Tradicionalmente, la capacidad de INMUJERES no ha estado acorde con las necesidades de la agenda de género y, a pesar de avances recientes, sigue teniendo presupuesto y recursos limitados.²² La eficacia de la institución parecería estar debilitada dada su baja posición jerárquica (es una Dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social), lo cual deja a la agenda de género en gran medida fuera de los ámbitos de decisión estratégica. Si bien parecen no existir evaluaciones formales, los hechos observados a partir de diferentes organizaciones de la sociedad civil, sugieren que algunas de las instituciones clave se perciben como desprovistas de recursos o mal gestionadas.²³ Es el caso de las oficinas ministeriales que llegan a carecer de la capacidad de incidir en las reformas organizacionales o el desarrollo de políticas de género en sus respectivos sectores. Como ejemplo, estos mecanismos suelen carecer de canales de comunicación con las autoridades sectoriales de planificación.²⁴ A nivel administrativo, existe escaso seguimiento en cuanto a la manera en que los diferentes programas están beneficiando a los grupos excluidos en particular, y la perspectiva



20,2%

Es el porcentaje de mujeres parlamentarias en Uruguay, significativamente menor al promedio regional

17 Da Silva et al. (2017).

18 Johnson (2016).

19 Según Da Silva et al. (2017), un sistema de género es un conjunto de aspectos que incluyen las relaciones sociales, símbolos, costumbres, identidades, vestimenta, creencias, sentido común y otros, que directa o indirectamente refieren a una manera cultural y específica de registrar y comprender las diferencias y similitudes entre los géneros reconocidos—principalmente entre hombres y mujeres. Estos sistemas sirven como modelos aclaratorios para interpretar y entender las relaciones sociales, familiares, políticas y económicas entre hombres y mujeres y personas del mismo sexo en diferentes momentos y lugares.

20 Da Silva et al. (2017).

21 Johnson (2016) citado en Banco Mundial (2020).

22 *Ib.*

23 *Ib.*

24 *Ib.*

de género queda diluida en el proceso de implementación de algunas políticas.²⁵ Por otro lado, el reciente intento de establecer en el país un presupuesto sensible al género ofrece la promesa especial de mejorar la capacidad institucional para poder avanzar con la agenda de igualdad de género.²⁶

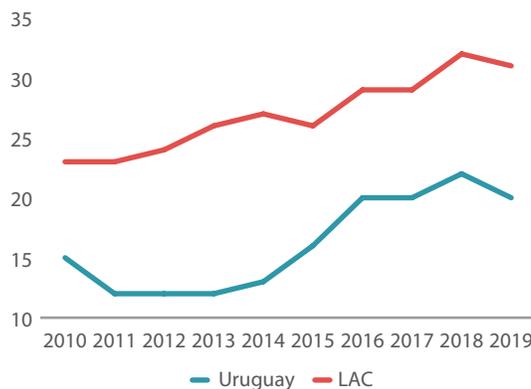
Voz y toma de decisión

La participación de las mujeres en la toma de decisiones, tanto en el ámbito público como en el privado, puede tener repercusiones muy positivas. Al participar las mujeres en forma igualitaria en las instituciones públicas, se podría esperar que los intereses de esta mitad de la población estuvieran mejor representados en la elaboración de políticas.²⁷ De hecho, hay evidencia en muchas partes del mundo que indica que cuando las mujeres tienen más voz en el ámbito político, la naturaleza de la inversión pública cambia. Por ejemplo, en India, empoderar a las mujeres a nivel local dio lugar a un incremento en la provisión de bienes públicos como el agua y el saneamiento, temas que importaban más a las mujeres.²⁸ Adicionalmente, existe cada vez

más evidencia en cuanto a que la representación de las mujeres en las esferas de dirección de empresas puede tener efectos muy positivos en el desempeño financiero—medido en rendimiento de capital, en las ventas y en el capital invertido.²⁹

Las mujeres en Uruguay parecen estar sub-representadas en los espacios de decisión. En la esfera pública, la proporción de mujeres parlamentarias en el país es significativamente menor al promedio regional: 20,2% comparado con el 31,2% en promedio para LAC en 2019 (ver Gráfico 4), y solamente el 15% de los ministros fueron mujeres en el último ciclo electoral (ver Gráfico 5). Esto contrasta con el alto porcentaje de la población (70%) que cree que la mitad de los legisladores *deberían* ser mujeres según los resultados del Latinobarómetro (ver la sección sobre normas sociales, más adelante). A nivel local los resultados son levemente mejores; no obstante, tan solo cerca de un quinto de los alcaldes y un cuarto de los concejales locales son mujeres (ver Gráficos 6 y 7). Se observan brechas similares en el sector privado, donde las mujeres también están sub-representadas en la dirección de empresas. Según la Encuesta a Empresas (*Enterprise*

Gráfico 4: Porcentaje de mujeres parlamentarias



Fuente: CEPAL. <https://oig.cepal.org/en/autonomies/autonomy-decision-making>

25 *ib.*

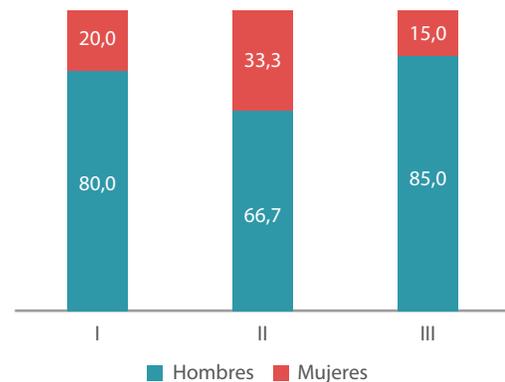
26 *ib.*

27 ONU Mujeres (2015).

28 Agarwal (2010); Agarwal (2010a) en Banco Mundial (2012).

29 Catalyst (2007) (2011); McKinsey (2007); Credit Suisse (2012); Isidro y Sobral (2015); Post y Byron (2015).

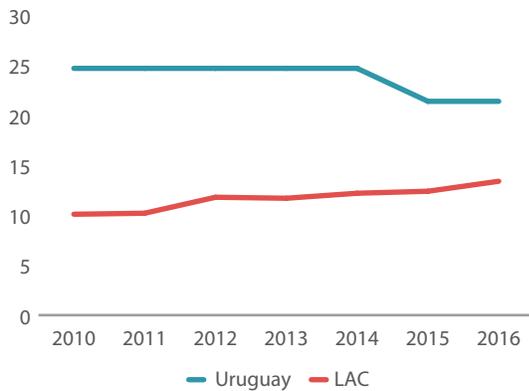
Gráfico 5: Porcentaje de mujeres ocupando posiciones ministeriales



Fuente: CEPAL. <https://oig.cepal.org/en/autonomies/autonomy-decision-making>

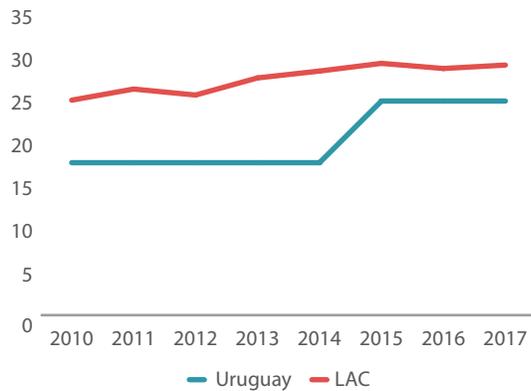
Nota: I: 2009-2014 II: 2014-2019 III: 2019-hoy.

Gráfico 6: Porcentaje de mujeres alcaldesas



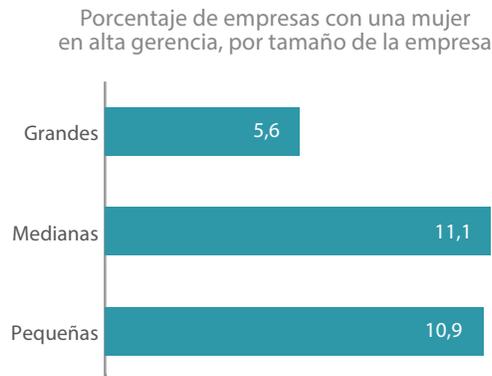
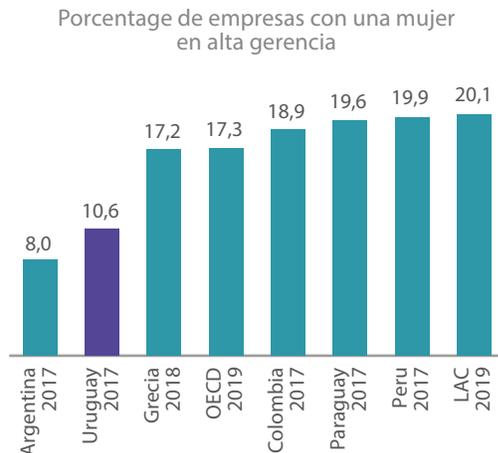
Fuente: CEPAL. <https://oig.cepal.org/en/autonomies/autonomy-decision-making>

Gráfico 7: Porcentaje de mujeres concejales



Fuente: CEPAL. <https://oig.cepal.org/en/autonomies/autonomy-decision-making>

Gráfico 8: Representación de las mujeres en la dirección de empresas



Fuente: Encuesta Empresarial (Enterprise Survey) del Banco Mundial.

Survey) del Banco Mundial en 2017, solo el 10,6% de las posiciones empresariales de alta gerencia estaban ocupadas por mujeres. Esta participación es aún menor a nivel de las grandes empresas. Uruguay muestra rezago tanto en los promedios de OCDE como de LAC en cuanto a este indicador (ver Gráfico 8).

En esta área se ha observado muy poco cambio en los últimos años, a pesar de las medidas adoptadas para aumentar la representación de

las mujeres en las instituciones democráticas.

El establecimiento de cuotas legales en 2009—implicando que un tercio de todos los candidatos en las listas partidarias deberían ser mujeres—no se tradujo en un mayor aumento de la representación femenina. Por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia, este hecho se atribuye a la dinámica interna de los partidos políticos y el control de los líderes masculinos en cuanto a la selección de candidaturas.³⁰ Otros representantes de gobierno han señalado que es la ausencia de volun-

30 Johnson (2016).

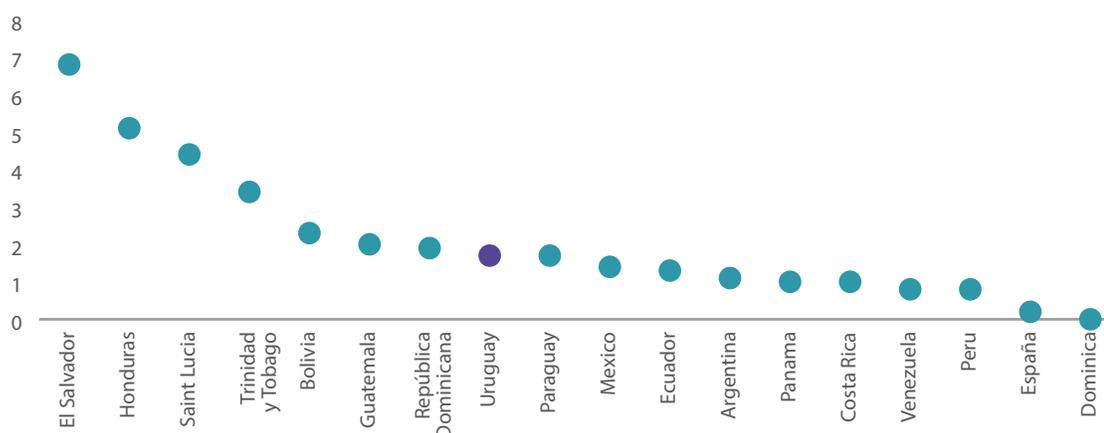
tad política para efectivamente incluir a las mujeres la que hace que las cuotas no resulten efectivas.³¹ De hecho, sin sanciones y/o mecanismos, como los de paridad y alternancia (que exigen que los candidatos femeninos y masculinos alternen en las listas), las cuotas no suelen materializarse en un aumento en la presencia de mujeres en la política. Este es el caso en Uruguay, donde las mujeres siguen estando ausentes en las posiciones de vanguardia, lo cual lleva a muy pequeños cambios en la composición de género del liderazgo en la práctica. Se argumenta, por lo tanto, que el sistema de partidos necesitará realizar importantes reformas para que las mujeres puedan realmente romper este techo de cristal en Uruguay.³²

Violencia Basada en Género³³

La Violencia Basada en Género (VBG) sigue siendo un tema de preocupación en Uruguay, como

lo indica la todavía elevada tasa de femicidios en el país. La VBG es la principal causa de homicidio entre las mujeres, con una mujer asesinada cada 15 días.³⁴ Según la tasa de femicidios³⁵, el país se encuentra en el rango medio de incidencia cuando se le compara a nivel regional (ver Gráfico 11). El número de mujeres asesinadas por sus parejas o anteriores parejas ha venido aumentando entre 2005 y 2015.³⁶ Si bien no hay suficientes datos disponibles como para estimar los costos de la VBG en Uruguay, la evidencia proveniente de otros países como Colombia o Paraguay indica que también podría ubicarse en el rango del 4-5% del PIB.³⁷ En respuesta a este fenómeno, la Ley No.19.538 del 9 de octubre de 2017 estableció la discriminación como causa del asesinato como circunstancia agravante penalizada con 30 años de prisión. El Gobierno de Uruguay también acaba de adoptar una resolución para declarar este fenómeno como emergencia nacional (ver Recuadro 2), dictando la inmediata implementación de

Gráfico 9: Femicidios por cada 100.000 mujeres (+15) en LAC, 2018



Fuente: CEPAL <https://oig.cepal.org/en/indicators/femicide-or-feminicide> [consultado el 22 de mayo de 2020].

31 <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Topolansky-en-La-Plataforma--El-sistema-no-es-patriarcal-hay-personas-patriarcales--uc736697>

32 *Ib.*

33 Violencia Basada en Género (VBG) es un término que abarca todo acto perjudicial perpetrado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias que se confieren socialmente entre hombres y mujeres. La VBG incluye actos que provocan daño o sufrimiento físico, mental o sexual; amenaza de dichos actos; y coerción y otras privaciones de libertad, ya sea que ocurran en la vida pública o privada (IASC 2015).

34 Magnone et al. (2017).

35 Femicidio se refiere al homicidio de mujeres debido a la violencia de género. La medición y comparación de datos relativos a este fenómeno implica importantes desafíos debido a, por ejemplo, la falta de capacidad adecuada o la no denuncia de estos hechos. Por lo tanto, estas cifras deben interpretarse con cautela.

36 *Ib.*

37 Brendel et al. (2017); Sanchez et al. (2004).



Recuadro 2: Violencia de género como emergencia nacional

El decreto 339/10 de diciembre de 2019 encomienda un paquete de medidas que incluye: (1) mejorar el acceso a la protección judicial de las víctimas, (2) ampliar el programa de seguimiento electrónico de los potenciales agresores, (3) difundir medidas de protección a través de campañas públicas, (4) brindar capacitación en línea para promover masculinidades no violentas y para la prevención de abuso sexual en niños y adolescentes, ambos dirigidos a los educadores y (5) implementar un programa específico con hombres y mujeres en prisión. La resolución está acompañada de una propuesta de Plan Nacional de Emergencia para una Vida Libre de Violencia de Género que requiere acciones permanentes en educación y promueve cambios culturales. También establece la constitución de un Comité de Emergencia coordinado por la Presidencia. Sin embargo, no hay evidencia disponible que indique que estas medidas hayan sido implementadas (en abril 2020), especialmente luego de la irrupción de la crisis del COVID-19.

medidas específicas que apuntan al fortalecimiento de la respuesta institucional a la violencia de género.

Datos de reciente publicación de la Encuesta sobre Violencia de Género 2019 revelan que la proporción de mujeres que han experimentado alguna forma de violencia de género en todas las áreas durante su vida es tan alta como el 77%.

Esto marca un aumento de 4 puntos porcentuales desde 2013 (año de la encuesta previa), luego de considerar las nuevas preguntas que se han incluido. En forma más específica, casi 1 de cada 2 mujeres ha sufrido alguna forma de violencia por parte de su pareja o ex pareja en el transcurso de su vida. Esta cifra decrece a casi 1 en cada 5 mujeres cuando solo se considera los últimos 12 meses, lo cual también representa un aumento comparado con las cifras de 2013. La forma más común de violencia es la psicológica. La violencia de género fuera del ámbito familiar también es muy común: el 54,4% de las mujeres declaró haber sufrido algún episodio de violencia en lugares públicos en algún momento de su vida. En particular, cerca del 17% de las mujeres manifestaron violencia obstétrica, y alrededor de un 54% entre mujeres que cursaron interrupciones voluntarias de sus embarazos. La proporción de mujeres que han experimentado violencia durante la infancia también ha aumentado, de 34,2% en 2013 a 37,1% en

2019. Diferentes organizaciones de la sociedad civil y campañas públicas han colocado este problema como punto central en sus agendas, lo cual puede contribuir parcialmente al significativo crecimiento que se observa en el número de casos denunciados por violencia doméstica desde 2005.

La incidencia de la violencia de género no parece estar concentrada en determinadas áreas. Por el contrario, es un fenómeno que afecta a las mujeres en todo el Uruguay. Como ejemplo, en 2018, un tercio de todos los femicidios y más de un tercio de todos los casos de violencia doméstica—y el 30% de los hechos asociados a ellos—tuvieron lugar en el área de Montevideo (que representa alrededor de un tercio de la población del país). El segundo departamento más afectado es Canelones, que constituye la segunda región más poblada—y urbana—después de Montevideo. Se contó con indicadores regionales para la encuesta de 2013 sobre violencia de género y se mostró que, si bien el 32,3% de las mujeres habían experimentado algún episodio de violencia de género en el transcurso de sus vidas, en Rivera-Tacuarembó y en Salto-Paysandú esta tasa era del 39% mientras que en Montevideo llegaba al 48,7%. Este resul-



77%

es el porcentaje de mujeres que reportó en una encuesta del 2019 haber sufrido alguna forma de violencia basada en género a lo largo de su vida

Gráfico 10: Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas/ex parejas en los últimos 12 meses - 2013-2019



Gráfico 11: Porcentaje de mujeres que sufrieron violencia por parte de sus parejas/ex parejas en el transcurso de sus vidas - 2013-2019



Fuente: Encuesta sobre Violencia de Género 2019; VBG en el sector Salud 2013.

tado destaca que, a pesar de las potenciales diferencias en la prevalencia de normas sociales modernas o disponibilidad y acceso efectivo al apoyo institucional, la violencia de género es una preocupación primordial en todo el país.

Existe en Uruguay un marco institucional y legal integral sobre violencia de género.

La ley de Vida Libre de Violencia contra las Mujeres (Ley No. 19.580 del 22 de diciembre de 2017) fue aprobada con el propósito de mejorar el marco para la prevención, protección, atención y reparación y para ampliar el catálogo de instrumentos que puedan garantizar en forma efectiva el derecho de todas las uruguayas a una vida libre de violencia. El Consejo Nacional Consultivo para una Vida Libre de Violencia de Género está a cargo de la implementación de la ley y de diseñar y monitorear la implementación del Plan Nacional contra la Violencia de Género (2016-2019). Se le ha encomendado también al Consejo la creación y fortalecimiento de las Comisiones Departamentales en esta área (ver Recuadro 3). Se creó una nueva División de Políticas de Género dentro del Ministerio del Interior, conducente a cambios en el registro, capacitación y protocolos en este campo.³⁹ Adicionalmente, ha sido aprobada una nueva Ley sobre Trata

de Personas (Ley No. 19.643 del 20 de julio de 2018) para prevenir y procesar este tipo de violencia.

A pesar del crecimiento en el número de casos oficiales, el fenómeno sigue siendo poco denunciado.

Menos de un cuarto (23,3%) de las mujeres víctimas de violencia de género por parte de su pareja o ex pareja declaró haber buscado ayuda. La denuncia es menor entre las mujeres que fueron víctimas de violencia psicológica (17%). Aún menos mujeres, solo el 6,2% de todas las víctimas, denunciaron los hechos a la policía. Las razones más citadas para no haber pedido ayuda es haber considerado los hechos como “no importantes” (82,6%), seguido por falta de conocimiento o confianza (8,5%), miedo (7,8%) y vergüenza (6,2%).⁴⁰ En la literatura se argumenta que la cultura patriarcal subyacente que legitima la desigualdad entre hombres y mujeres podría explicar en gran medida la alta incidencia de la violencia de género en Uruguay, sugiriendo que en tanto no se revierta esta tendencia, la violencia de género seguirá siendo un importante problema social (ver la sección siguiente).⁴¹ El derecho a reparación de los sobrevivientes está reconocido en todos los instrumentos legales pertinentes.⁴²

39 Magnone et al. (2017).

40 *Ib.*

41 *Ib.*

42 Más específicamente, la ley contempla que, además de la sanción penal, el agresor debe compensar al sobreviviente con una cantidad equivalente a 12 meses de su ingreso mensual, o, no existiendo tal ingreso, doce veces el salario mínimo, lo cual no impide al sobreviviente apelar a la reparación integral del daño.



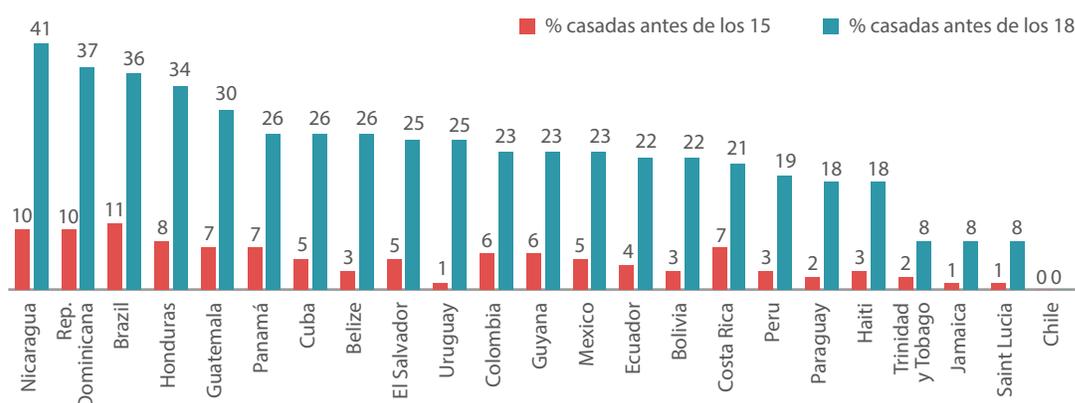
Recuadro 3: El Consejo y el Plan Nacional contra la Violencia de Género

El **Consejo Nacional para una Vida Libre de Violencia de Género** fue creado por la Ley sobre Violencia contra las Mujeres (No.19.589, 2018), y sustituye al anterior Consejo (Ley No. 17.514, 2002). Está a cargo de: brindar asesoramiento al Poder Ejecutivo sobre esta temática; asegurar el cumplimiento de la ley y su reglamentación; diseñar el Plan contra la Violencia de Género y otras acciones para implementar la ley; supervisar y monitorear la implementación del plan; articular la implementación de las políticas sectoriales sobre el tema; crear, fortalecer, y ofrecer apoyo a las comisiones departamentales para una vida libre de violencia, estableciendo las directivas y lineamientos para su funcionamiento; ofrecer aportes a los informes oficiales a las convenciones internacionales y a las propuestas legales; y brindar su opinión con respecto a las acciones o situaciones vinculadas a la violencia de género. El Consejo está integrado por: INMUJERES, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Defensa, el Poder Judicial, el Instituto del Niño y Adolescente, Fiscalía General de la Nación, la Administración Nacional de Educación Pública y otras instituciones.

El **Plan Nacional contra la Violencia de Género 2016-2019** fue precedido por el Programa Integral para la Lucha contra la Violencia de Género, que permitió fortalecer el marco institucional en esta área. Se lograron diferentes acuerdos entre INMUJERES y el Poder Judicial, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, que establecieron las bases para una futura estrategia integral que permitiera hacer frente a la violencia de género de manera interinstitucional. El nuevo Plan apunta a consolidar una política nacional que permita prevenir, combatir, reducir y reparar la violencia de género en todas sus manifestaciones. Los principios que guían todas las acciones que apuntan a una vida libre de violencia son: (1) la naturaleza transversal de los enfoques de género; (2) la naturaleza integral de todas las políticas e intervenciones; (3) la descentralización; (4) la participación ciudadana y (5) la naturaleza territorial de las políticas.

Fuente: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/2016>; Magnone et al. (2017).

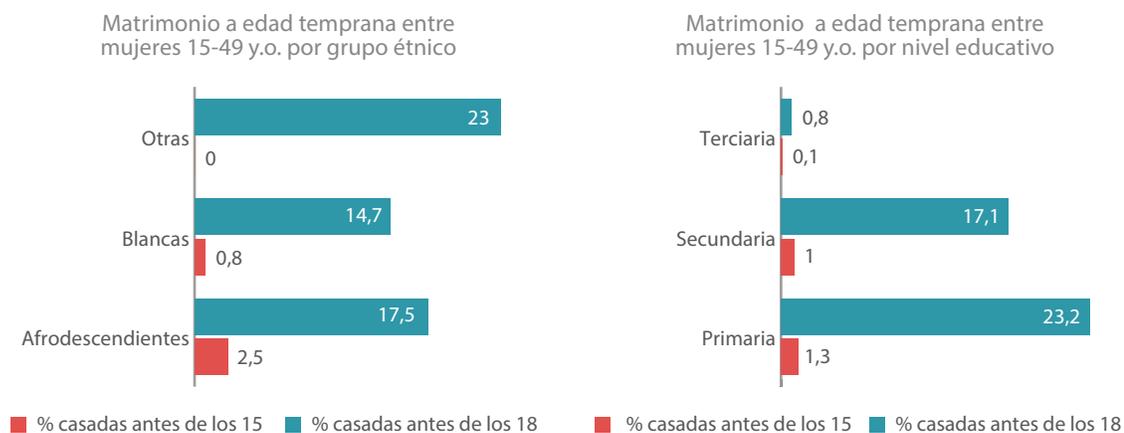
Gráfico 12: Matrimonio infantil en América Latina y el Caribe (2008-2014)



Fuente: UNICEF, base de datos global.

Nota: El gráfico informa sobre el porcentaje de mujeres entre los 20 y 24 años de edad que estuvieron casadas por primera vez o en unión antes de la edad de 15 y de los 18.

Gráfico 13: Porcentaje de mujeres entre los 15-49 años que se casaron antes de cumplir 18 años de edad



Fuente: MICS 2012-13.

El matrimonio infantil, otra forma de violencia contra las mujeres y niñas, sigue siendo común en Uruguay y especialmente entre ciertos grupos más vulnerables.

En base a datos de UNICEF, si bien el porcentaje de mujeres entre 20-24 años de edad casadas antes de cumplir los 15 años es muy bajo (1%), alrededor del 25% de este grupo se casó antes de cumplir los 18 años (ver Gráfico 9). Este nivel es similar al observado en otros países de la región como El Salvador, Cuba y Belice, y está lejos de los países con mejor desempeño como es el caso de Chile. La incidencia de este fenómeno, sin embargo, parece ser particularmente alta entre mujeres no blancas y entre aquellas con menor educación (ver Gráfico 10). A través de los países, aquellas niñas que se casan antes de cumplir los 18 años son más propensas a experimentar resultados de salud precaria, violencia de género, embarazo temprano, deserción escolar, bajos ingresos y pobreza.⁴³ Estos riesgos se exacerban en aquellos casos donde el marido es mayor que la esposa.⁴⁴ En este sentido, cabe destacar que en Uruguay el matrimonio de niñas y varones mayores de 16 años sigue estando legalmente permitido con consentimiento de los padres.

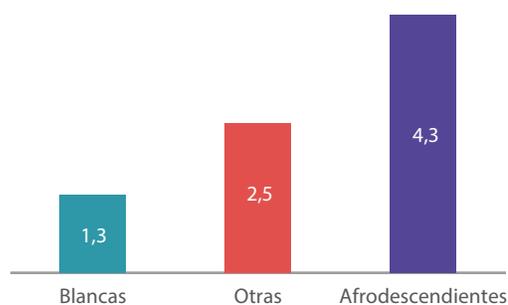
43 Wodon et al. (2017).

44 Klugman et al. (2014).

Actitudes y normas de género

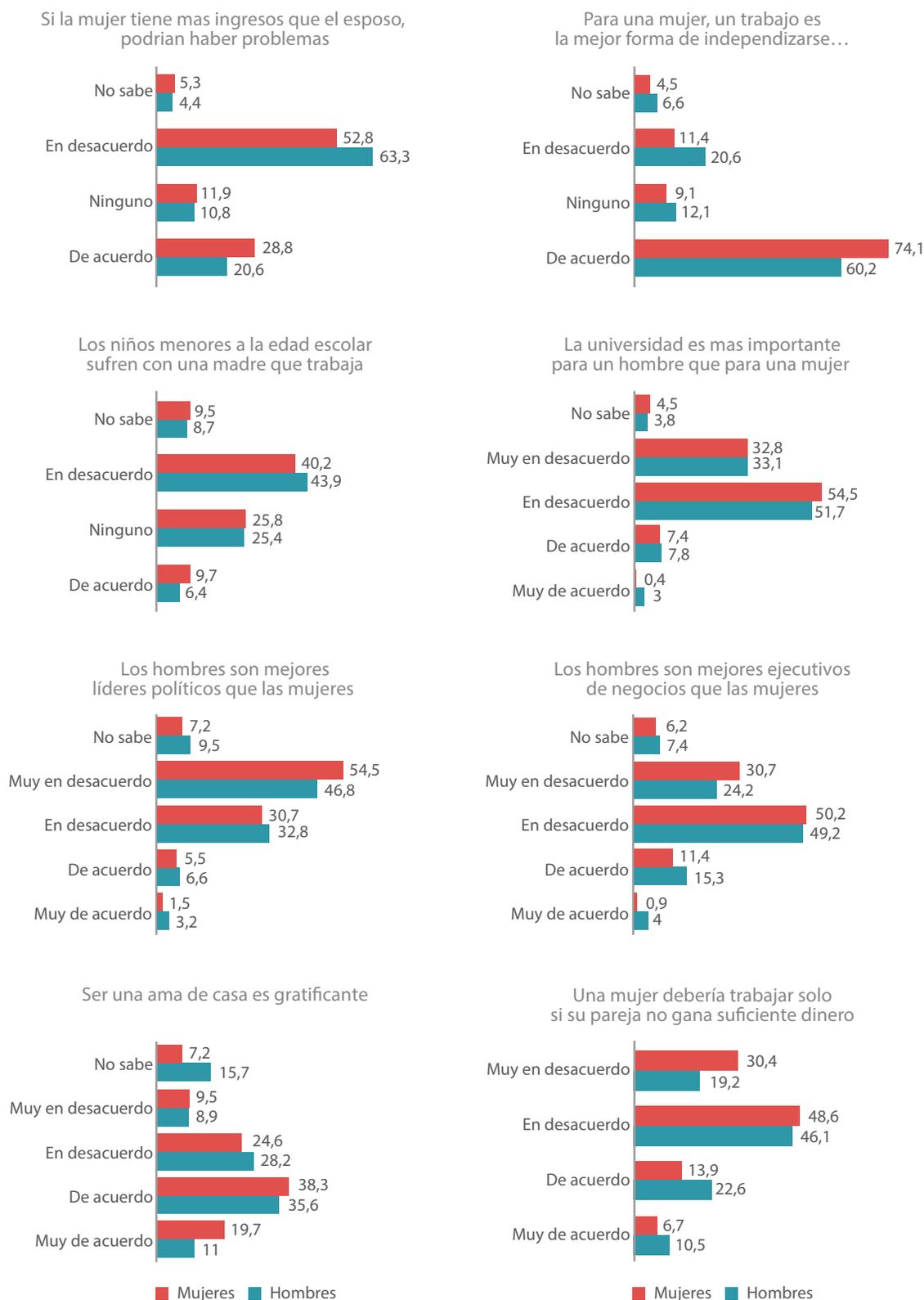
Las normas patriarcales siguen siendo prácticas comunes en el país, principalmente en lo que refiere al papel de las mujeres como agentes económicos y de toma de decisión. La tolerancia social de la violencia de género parece ser baja en Uruguay, pero cabe destacar que la proporción de mujeres --de entre 15-49 años-- que justifica el hecho de golpear a la esposa, es más alta entre muje-

Gráfico 14: Porcentaje de mujeres entre 15-49 años que justifican golpear a la esposa por al menos una razón - por grupo étnico



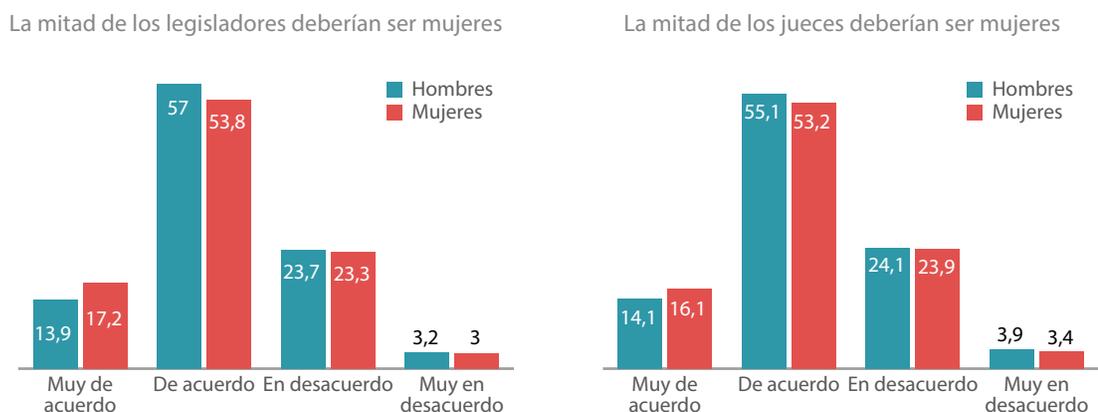
Fuente: MICS 2012-13.

Gráfico 15: Porcentaje de personas según opinión sobre el rol de la mujer



Fuente: World Values Survey 2011; excepto el último gráfico: Latinobarómetro 2015.

Gráfico 16: Porcentaje de personas que están de acuerdo o no con la afirmación siguiente:



Fuente: Latinobarómetro 2017.

res afro y negras (4,3% comparado con 1,3% entre las blancas, ver Gráfico 15). Las opiniones con respecto al papel de las mujeres en la sociedad parecen ser relativamente adelantadas, como lo demuestran los datos del *World Values Survey* (ver Gráfico 16). Sin embargo, aún hay alrededor de un 15% de los hombres que cree que ellos pueden ser mejores ejecutivos de negocios que las mujeres, y un 22,6% de ellos cree que las mujeres solo deberían trabajar si su pareja no gana suficiente dinero.⁴⁵ Además, casi un cuarto de los que respondieron la encuesta en el Latinobarómetro 2016, no estaban de acuerdo con la afirmación de que “la mitad de los parlamentarios y jueces deberían ser mujeres” (ver Gráfico 17). Es importante señalar que las normas tradicionales en esta área son más prevalentes entre mujeres de un estrato socioeconómico y educativo más bajo.⁴⁶ Resulta curioso que la persistencia de estos valores tradicionales queda en evidencia por la similitud de las opiniones manifestadas a nivel de grupos más jóvenes de la población.⁴⁷

En este sentido Uruguay no se compara de manera particularmente favorable con otros pares regionales. Como lo muestra el Gráfico 18, el porcentaje de mujeres y hombres que expresan acuerdo (fuertemente de acuerdo o de acuerdo) con la afir-

mación de que la mitad de los parlamentarios deberían ser mujeres—con un 71% de mujeres y 70,9% de hombres—es más bajo que lo observado en la mayoría de los países incluidos en el Latinobarómetro 2017. Por otro lado, tanto como un 64,5% y un 55,4% de mujeres y hombres, respectivamente, manifestaron que creían que la violencia intrafamiliar contra las mujeres era lo más dañino para el desarrollo del país, en 2017, por encima de los porcentajes observados en la mayoría de los países. Esto indica que son claramente sensibles a las implicaciones sociales y económicas de la violencia de género (ver Gráfico 19). Es igualmente importante señalar que existe una proporción no menor de personas para quienes la igualdad de género, en todos los ámbitos de la vida, no representa un objetivo a ser alcanzado por la sociedad.

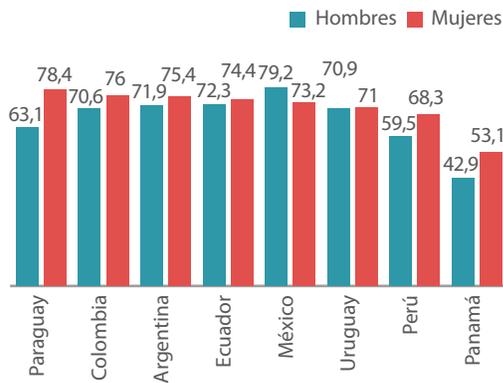
La prevalencia de actitudes patriarcales (como una aproximación de normas de género) podría explicar en cierta medida las brechas de género observadas en los resultados en otras áreas. Si bien la evidencia de esta asociación resulta insuficiente, por lo general se presupone que las normas sociales subyacen y, por lo tanto, explican en gran medida muchas de las brechas de género existentes en los resultados vinculados a la salud, educación,

45 Latinobarómetro (2015)

46 Batthyany y Genta (2016).

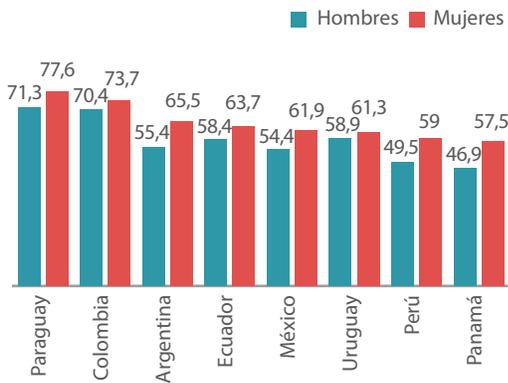
47 *Ib.*

Gráfico 17: Porcentaje de personas que están de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que la mitad de los parlamentarios en LAC deberían ser mujeres (2017)



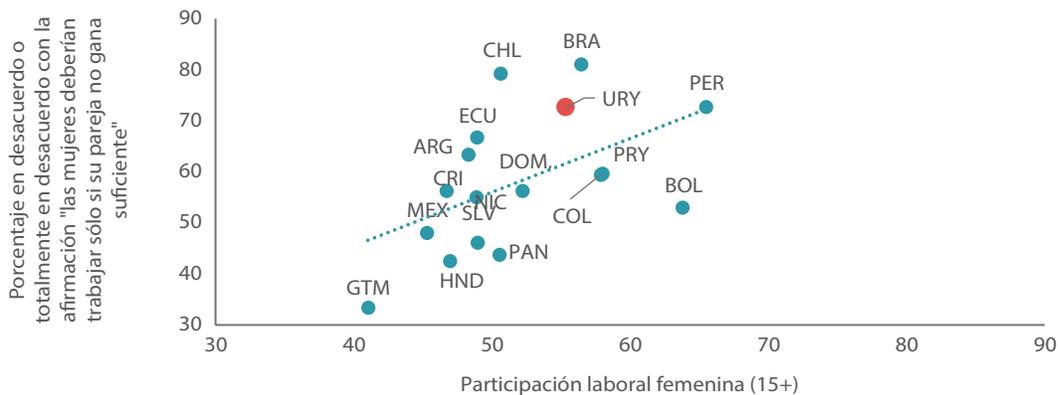
Fuente: Latinobarómetro 2017.

Gráfico 18: Porcentaje de personas que consideran la violencia intra-familiar contra la mujer lo más nocivo para el desarrollo



Fuente: Latinobarómetro 2017.

Gráfico 19: Percepciones y actitudes hacia el papel de las mujeres



Fuente: Muller y Sousa (2018), calculado sobre la base de los Indicadores de Desarrollo Mundial y datos de la Base de Datos Latinobarómetro 2015.

Nota: El eje horizontal refiere a la tasa de participación de la fuerza laboral para todas las mujeres de 15 o más años de edad en 2014. El eje vertical informa el porcentaje de adultos que estaba en desacuerdo o muy en desacuerdo con que las mujeres solo deberían trabajar si su pareja no gana lo suficiente.

empleo o ingresos. De hecho, y si bien no puede inferirse causalidad, existe una fuerte correlación entre las actitudes hacia el papel de las mujeres en la sociedad y los resultados relativos a empleo para las mujeres en LAC. Un estudio reciente muestra que cuanto más alto es el porcentaje de adultos que está en desacuerdo o muy en desacuerdo con que las mujeres solo deberían trabajar si la pareja no gana

lo suficiente, más alta parece ser la participación femenina en la fuerza laboral en una muestra de países de LAC que incluye a Uruguay (ver Gráfico 20). Sin duda alguna, las actitudes son solo una parte del concepto más amplio de las normas sociales—pero como medir las primeras parece más al alcance, nos ayudan a comprender un poco mejor algunos de los aspectos de las últimas.



Capítulo 3

DOTACIONES

Dotaciones se refiere a las capacidades y recursos de las mujeres para ser miembros activos de la sociedad y, en particular, a la acumulación de salud y educación. Para evaluar las dotaciones de las mujeres con respecto a los hombres en Uruguay, el presente capítulo examina las brechas y barreras existentes en las principales áreas de expectativa de vida, fecundidad y envejecimiento; salud materna y acceso a la contracepción; embarazo adolescente; matrícula educativa y alfabetización; logro educativo; segregación educativa y desempeño; y la transición al trabajo.

Salud

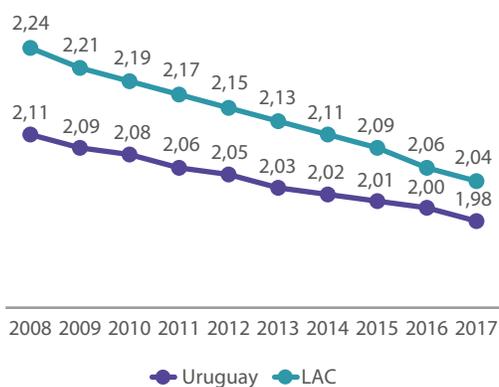
Expectativa de vida, fecundidad y envejecimiento

La etapa demográfica actual en Uruguay tiene importantes implicaciones de género. Uruguay se encuentra en una fase de la transición demográfica que se caracteriza por una caída en la tasa de crecimiento de la población debido al descenso de las tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo (ver Gráfico 21), el aumento de la expectativa de vida (ver Gráfico 22) y el subsiguiente proceso de envejecimiento de la población (ver Gráfico 23). Al igual que en otros países, el envejecimiento de la población es un fenómeno claramente feminizado en Uruguay, ya que las mujeres tienden a sobrevivir a los hombres (ver Gráfico 23); esto puede implicar retos significativos para la sociedad uruguaya y su sistema de seguridad social, especialmente dado que la vida laboral de las mujeres es más corta y su acceso a las pensiones es más limitado. También

debe tenerse en cuenta que las crecientes necesidades de cuidado para los adultos mayores suelen ser atendidas por las mujeres, cosa que impone barreras adicionales en materia de tiempo y salud.⁴⁸ Más aún, como país en la etapa avanzada del dividendo demográfico, y para poder sostener el primer dividendo demográfico con el segundo dividendo demográfico más durable,⁴⁹ la prioridad de Uruguay debería ser la de asegurar la participación de ambos sexos en la fuerza laboral.⁵⁰

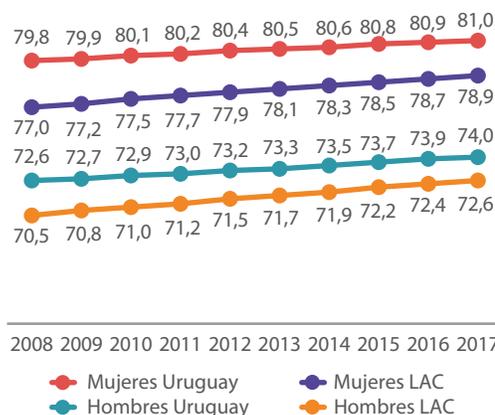
Las brechas de género en los factores y condiciones de riesgo de la salud también merecen especial atención. El cáncer de pulmón, por ejemplo, es la principal causa de muerte entre los hombres en Uruguay, si bien ha venido aumentando entre las mujeres en los últimos 20 años. De hecho, ha habido un relativo descenso en las tasas de tabaquismo entre los hombres con respecto a las mujeres. Se ha registrado también un incremento en el consumo de alcohol en ambos grupos, aunque el consumo de los hombres sigue siendo el doble que el de las mujeres.

Gráfico 20: Fertilidad (número de hijos por mujer)



Fuente: Banco Mundial, indicadores de género.

Gráfico 21: Expectativa de vida al nacer (total de años)



Fuente: IDM.

48 OPP (2017).

49 Es posible un primer dividendo demográfico a medida que la creciente fuerza laboral apoye menos niños. Como los cambios en la estructura etaria expanden la producción y recursos, podría surgir un segundo dividendo demográfico en la medida que se incremente el ahorro y se pueda invertir más en capital humano y físico. El bono que ofrece el primer dividendo es transitorio, mientras que el segundo dividendo produce beneficios duraderos en la forma de mayor crecimiento de la productividad y un desarrollo sostenible mejorado. Sin embargo, estos resultados no son automáticos—dependen de políticas efectivas. Ambos dividendos demográficos representan entonces una oportunidad—y no una garantía—de mayor prosperidad y mejor estándar de vida.

50 Banco Mundial (2016b).

Gráfico 22: Pirámide poblacional 2018 y 2050



Fuente: División Población de ONU.

El nivel de actividad física de las mujeres es, por lo general, menor que el de los hombres. Otro indicador importante, la proporción femenina entre la población que vive con VIH, resultó menor en Uruguay (28%) al comparárselo con el promedio estimado para LAC (38%) en 2016. En el caso de los hombres, las muertes violentas—especialmente en la forma de suicidio—se han incrementado con el tiempo. Además, debe señalarse que el peso desproporcionado que implica el cuidado de niños y adultos mayores—y que recae en las mujeres— puede acarrear serias consecuencias para su salud.⁵¹

Salud materna y uso de anticonceptivos

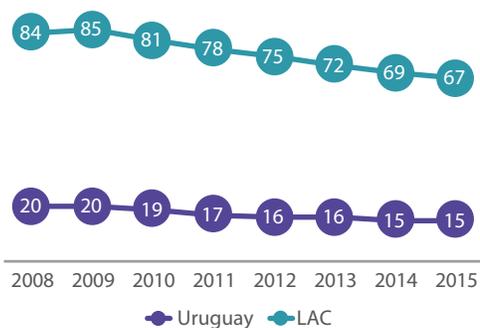
Uruguay parece haber eliminado casi todas las brechas con respecto a la salud materna. En Uruguay todos los partos son atendidos por personal de salud calificado y casi todas las mujeres embarazadas (97%) recibieron cuidados prenatales en 2013. Esto contribuye a una muy baja tasa de 15 decesos por cada 100.000 nacimientos vivos en cuanto a mortalidad materna, muy por debajo del promedio regional de 67 en 2015 (ver Gráfico 24). No obstante, cabe destacar que las diferencias regionales, socioeconómicas o étnicas pueden ocultarse detrás de estas cifras agregadas. Por ejemplo, mientras que el 97,2% de las mujeres del 60% de la porción más afluente de la población fueron atendidas por médicos durante los cuidados prenatales, esta proporción decrece al 67,3% en el caso de las mujeres del 40% más pobre. De igual modo, mientras que el 90,2% de las mujeres blancas recibió cuidados prenatales por parte de un médico, solo el 87,1% de las mujeres afro-descendientes los recibieron. En cuanto al parto, el 60% de las más afluentes lo atienden en centros de salud privados (74,1%), comparado con el 40% de las más pobres que suelen tener sus partos en centros de salud públicos (84,5%). Existen también algunas diferencias a destacar entre las mujeres rurales y las urbanas y entre las mujeres blancas y las afro-descendientes.⁵² El acceso a la anticoncepción también parece ser amplio. La mayoría de las uruguayas manifestaron haber utilizado alguna forma de anticoncepción en los últimos 6 meses; la que más frecuentemente usan los hombres es el preservativo masculino mientras que entre las mujeres son las pastillas anticonceptivas (ver Gráfico 25).

El Gobierno de Uruguay ha adoptado varias medidas y políticas en esta área. Las leyes aprobadas

51 López y López (2016).

52 MICS 2012-13.

Gráfico 23: Tasas de mortalidad materna (decesos por cada 100.000 nacimientos)



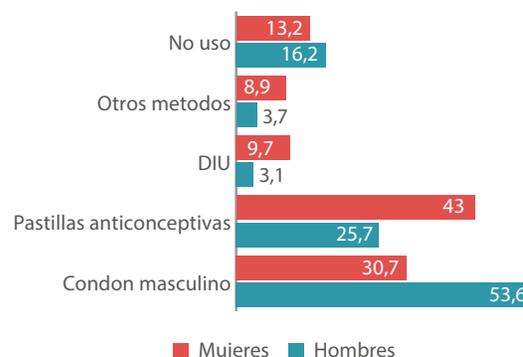
Fuente: Indicadores de género del Banco Mundial.

en 2008 sobre Salud Sexual y Reproductiva y sobre Educación Sexual, y la Ley sobre Reproducción Asistida en 2013, encomendaron al Ministerio de Salud Pública y al Ministerio de Educación promover iniciativas para mejorar algunos de los indicadores de salud y reproducción, brindando información sobre anticonceptivos y salud reproductiva en todo el país así como también implementando programas de educación sexual en todas las escuelas. En este sentido, es importante señalar también que ha habido un importante incremento en la cobertura de servicios de salud en general tanto para hombres como para mujeres, como resultado de la reforma del sistema de salud.⁵³ Sería, sin embargo, interesante recoger más información detallada acerca de qué ha funcionado realmente para mejorar los resultados para las mujeres en este ámbito, ya que podría servir como referencia para otros países.

Embarazo adolescente

Con el tiempo, el embarazo adolescente ha venido decreciendo en Uruguay, a tal punto que

Gráfico 24: Uso de anticonceptivos en los últimos 6 meses



Fuente: Encuesta Nacional de comportamiento reproductivo 2015. INE.

hoy el país constituye una referencia de éxito para la región. Según los Indicadores de Desarrollo Mundial, en 2017 el número de nacidos vivos por cada 1.000 adolescentes estaba casi a la par con el promedio para LAC. Los datos oficiales algo más bajos del Gobierno de Uruguay indican que la tasa de embarazos adolescentes ha decrecido en forma sustancial durante los últimos años, incluyendo los dos últimos, alcanzando una tasa de solo 32 nacidos vivos de cada 1.000 en 2019.⁵⁴ Esta tendencia, según las fuentes gubernamentales, fue el resultado de medidas adoptadas para atender la situación, incluyendo la promoción de educación sexual a través de, por ejemplo, una campaña de prevención⁵⁵ combinada con un mejor acceso a servicios de salud y anticoncepción de bajo costo.⁵⁶ Sería importante entender mejor qué hay por detrás de esta historia de éxito, ya que podría contribuir enormemente a la lucha contra este fenómeno endémico en todos los países de la región.

Debe señalarse que el embarazo adolescente ha venido funcionando como un factor fundamen-

53 López y López (2016).

54 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-minimo-historico-nacimientos-uruguay>

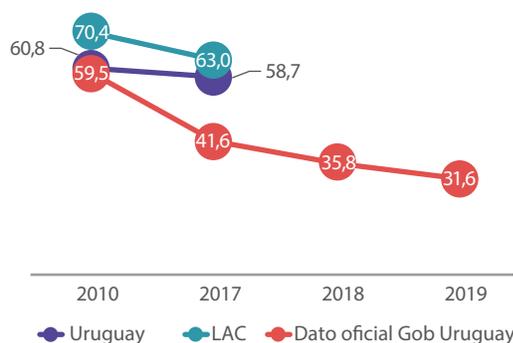
55 Ver <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/105246/70/mec/mi-plan-adolescente?search=yes>

56 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-minimo-historico-nacimientos-uruguay>; <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-mortalidad-infantil-basso-msp-cifras-fecundidad>

<https://mpp.org.uy/embarazo-adolescente-en-uruguay-logros-en-salud-sexual-y-reproductiva/>

tal de desigualdad social en Uruguay.⁵⁷ El embarazo adolescente puede tener impactos muy negativos en la salud, perspectivas educativas y de empleo para las madres y sus hijos. Al mismo tiempo, son principalmente las niñas de entornos desfavorecidos quienes lo experimentan.⁵⁸ Datos recientes (de la ECH 2017) muestran que el embarazo adolescente parece ser más prevalente entre los pobres y los afro-descendientes pobres. Mientras que la proporción de adolescentes embarazadas (de entre 15-19 años) era del 6,8% en 2017, la tasa estimada entre los afro-descendientes y los del quintil de ingreso más bajo era 9,6% y 15,2%, respectivamente. La proporción de adolescentes embarazadas que son afro-descendientes y pertenecen al quintil más bajo, en un 17,6%, fue el más alto.⁵⁹ Se podría entonces concluir que las consecuencias negativas del embarazo adolescente, en cuanto a oportunidades perdidas y riesgos de pobreza exacerbados, recaen en forma desproporcionada sobre aquellos grupos de la población ya de por sí muy vulnerables de la sociedad uruguaya. Resulta crucial, por lo tanto, hacer un monitoreo de la incidencia de este fenómeno entre los grupos específicos de mujeres/niñas y adoptar medidas especialmente dirigidas o adaptadas para atender debidamente la situación.

Gráfico 25: Tasa de fecundidad adolescente (nacimientos por cada 1000 mujeres de entre 15-19 años)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial; datos del Gobierno de Uruguay. Nota: Los datos IIDM pueden ser obtenidos a partir de extrapolaciones o modelos en base a la información disponible públicamente.

57 UNFPA (2016).

58 UNFPA (2016).

59 Banco Mundial (2020).

60 OPP (2017).

Educación

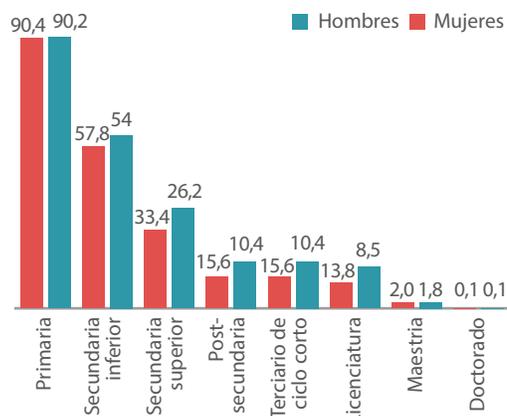
Alfabetización y matrícula

Uruguay ha cerrado las brechas de género en cuanto a alfabetización y matrícula en todos los niveles. No existen brechas de género en cuanto a alfabetización en el país, ya que la población femenina y masculina mayor de 15 y entre 15-24 años que está alfabetizada está cerca del 100%. Según datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IIDM), la matriculación en educación secundaria fue más alta para las mujeres que para los varones en 2017 (91,1% comparado con 85,4%), por lo cual en esta área parecería existir una brecha inversa. De hecho, hay una tendencia en las uruguayas a obtener mejores logros educativos que los hombres, puesto que, en promedio, cuentan con 11 años de educación comparados con los 9,8 de los hombres y están presentes en mayor proporción en los niveles educativos más altos. La matrícula en educación terciaria, en particular, se ha feminizado en forma progresiva.⁶⁰

Niveles educativos

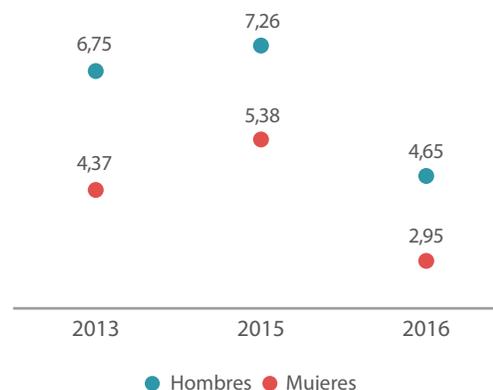
Existen brechas de género en cuanto a asistencia y culminación de estudios entre los niños afro-descendientes, especialmente a nivel de secundaria. En la educación primaria, las tasas más bajas de asistencia a clase se encuentran entre los varones afro-descendientes. En la educación secundaria empiezan a aparecer brechas de género aún más grandes a favor de esos varones en ese sub-grupo. Las tasas de asistencia y culminación de cursos son, por lo general, más altas entre las niñas que entre los varones en Uruguay; por ejemplo, en todos los niveles educativos la proporción de mujeres que culminan sus estudios excede la de los hombres (ver Gráfico 27), a la vez que el 4,65% de los varones matriculados en educación primaria tenían al menos 2 años más de la edad correspondiente al grado que

Gráfico 26: Porcentaje de mujeres y hombres con al menos un cierto nivel educativo



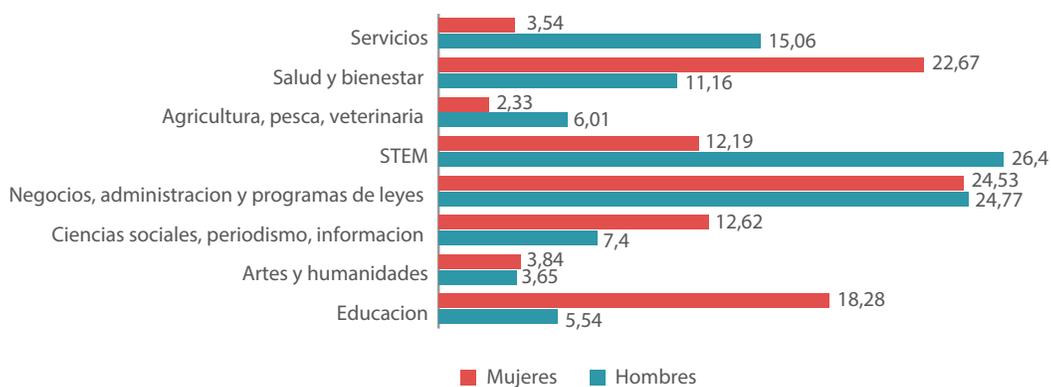
Fuente: UNESCO 2017.

Gráfico 27: Proporción de niños de educación primaria que tienen al menos 2 años más que la edad para el grado que cursan



Fuente: UNESCO 2017.

Gráfico 28: Distribución de graduados universitarios según campo de estudio 2017 (%)



Fuente: UNESCO 2017.

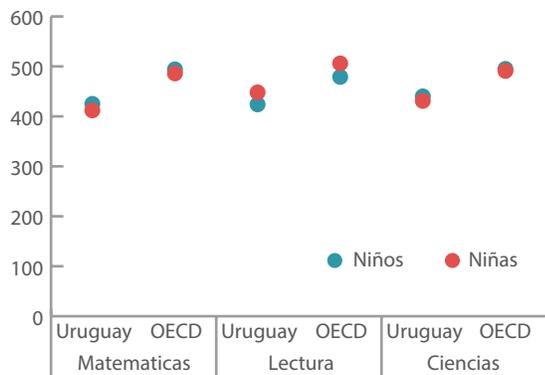
Notas: STEM incluye ciencias naturales, matemáticas, estadística, TIC, ingeniería e industria y construcción.

cursaban, comparado con solo el 2,95% de las niñas, en 2016 (ver Gráfico 28). Sin embargo, los resultados varían cuando se observan grupos específicos. Las niñas afrodescendientes, por ejemplo, son 20,1% menos propensas a completar su educación secundaria que sus contrapartes femeninas no afrodescendientes, mientras que los varones afrodescendientes son 14,8% menos propensos que sus pares masculinos no afrodescendientes, a completar su educación secundaria.

Segregación y desempeño

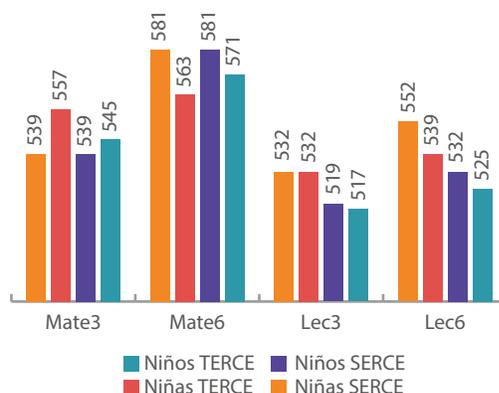
Existen brechas de género en los campos de estudio entre los graduados universitarios—con un rezago de las mujeres en sectores que serán cruciales en el futuro. Como lo demuestra el Gráfico 29, las mujeres tienden a concentrarse en áreas como la salud, empresa, administración y derecho, ciencias sociales y educación; mientras que los hombres están más presentes en servicios y STEM (que incluye ingeniería, matemáticas, TIC, entre otros), así como también administración y derecho. Además, podría haber algún avance negativo en esta área: mientras

Gráfico 29: Puntajes PISA por materia y sexo 2018



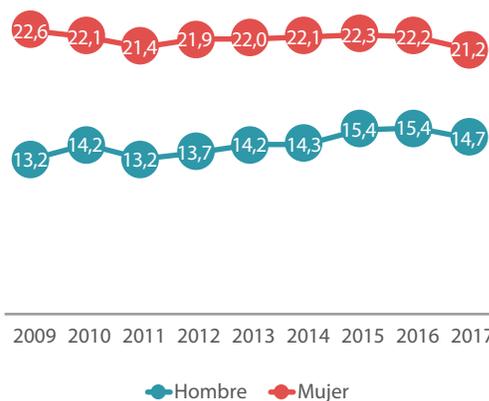
Fuente: OCDE.

Gráfico 30: Resultados de las pruebas SERCE y TERCE 2015



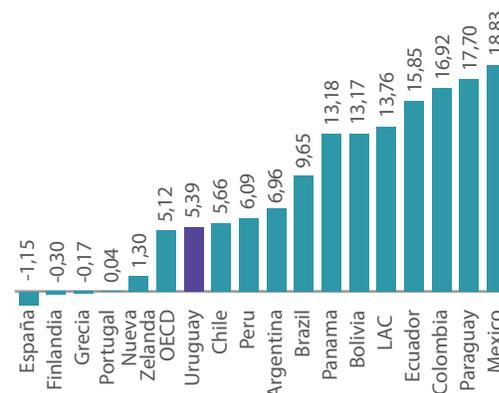
Fuente: UNESCO.

Gráfico 31: Proporción de jóvenes que no estudian, no trabajan ni se forman, Uruguay 2017



Fuente: Banco Mundial, estadísticas de género.

Gráfico 32: Brecha de género en proporción de NINI en LAC 2018



Fuente: Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial
Nota: Datos para BOL, PERÚ y PARAGUAY son de 2017.

que el 33% de los nuevos estudiantes en los currículos de ingeniería computacional eran mujeres en los años noventa, la proporción en 2017 fue solo del 15%.

Las diferencias en los campos de estudio se explican en función de un gran número de razones, pero el mito de que “las niñas no son tan buenas como los varones en matemáticas” tampoco parece ser cierto en el caso de Uruguay. En lo que respecta al desempeño, y siguiendo las líneas de la tendencia observada en promedio en los países de la OCDE, los resultados PISA de 2018 indican que

las niñas tienden a superar a los varones en el desempeño de la lectura (la diferencia es significativa desde el punto de vista estadístico) a la vez que se observan puntajes similares en ciencias (ver Gráfico 30). El puntaje promedio para matemáticas en el caso de las niñas es estadísticamente hablando significativamente más bajo que el de los varones, pero la diferencia real es de tan solo 8 puntos. Los resultados SERCE y TERCE para 2015 también indican resultados mixtos en términos de uno de los géneros desempeñándose mejor que el otro. Los varones uruguayos tienden a desempeñarse peor en lectura comparados con las niñas (ver Gráfico 31). En cuan-

to a matemáticas, se encontró que las niñas superan a los varones en los primeros grados escolares pero esta diferencia desaparece o se revierte a medida que los niños avanzan por los diferentes niveles. El papel que juegan las expectativas y estereotipos con respecto al campo de estudio requiere un más profundo análisis y comprensión.

La transición al trabajo

La proporción de mujeres NINI es mucho más alta que la de los hombres en Uruguay. El porcentaje de la población joven que ni estudia ni trabaja ni se forma (NEET por su sigla en inglés), independientemente de que estén buscando empleo, es del 18% en Uruguay. Esta tasa es similar a la de Ecuador, Chile, Panamá o Costa Rica, si bien más alta que la de Bolivia (13%) y Perú (11%).⁶¹ Mientras que un 21,2% de las mujeres jóvenes no se encuentra ni trabajando, ni estudiando ni formándose, la cifra es solo del 14,7% entre los varones (2017) (ver Gráfico 32). La brecha de género en esta área, sin embargo, es una de las más pequeñas de la región—incluso por debajo de la observada en Chile (ver Gráfico 33). Según MIDES (2016), si bien 21% de las mujeres jóvenes no estudia ni trabaja de forma remunerada, la mitad de ellas (49%) son responsables de tareas no remuneradas y prestan cuidados en sus hogares, lo cual puede limitar aún más sus posibilidades de acceder al sistema educativo. En el caso de los hombres, ambos guarismos son mucho menores: 13% y 7%, respectivamente,

61 <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/labor-markets/youth-outcomes>.

A close-up photograph of a woman with dark hair pulled back, wearing a light blue top and gold hoop earrings. She is smiling broadly, showing her teeth, and holding a set of keys with a green tag and a white keychain in her right hand. The background is slightly blurred, showing other people and a blue structure.

Capítulo 4

OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

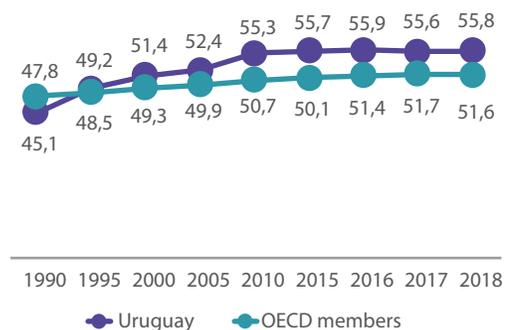
Esta sección explora en qué medida las mujeres uruguayas tienen acceso a actividades que generan ingresos en iguales condiciones que los hombres. A esos efectos, se analiza la participación de las mujeres en la fuerza laboral y empleo; la calidad de los empleos; los patrones de uso del tiempo; las brechas salariales de género; la presencia de mujeres en emprendimientos; su acceso a los activos—por ejemplo, finanzas, tierra; y la incidencia de la pobreza.

Participación en la fuerza laboral

Si bien la tasa de participación laboral es relativamente alta en Uruguay, existe capacidad para mejorarla. Uruguay se encuentra en el medio de la distribución en términos de participación femenina en la fuerza laboral entre los países de LAC (ver Gráfico 34). Sin embargo, las uruguayas (todavía) participan menos que los hombres en el mercado de trabajo, a pesar de tener igual o mejor calificación: solo el 55,8% de las mujeres en edad laboral participaban activamente en el mercado de trabajo en 2018 (ver Gráfico 35). Asimismo, solo el 50,1% de las mujeres en edad laboral (entre 15 y 64 años de edad) están ocupadas, lo cual contrasta con el 67,6% de los hombres. La mujeres que están o bien ‘no ocupadas’ o que realizan tareas domésticas—y se las considera como no participando en el mercado de trabajo—representan el 17,6%. Las restantes mujeres se distribuyen entre otras actividades: 9,6% son estudiantes y 22,7% están o bien jubiladas, son pensionistas o están inactivas. La brecha en participación es más alta entre aquellas que tienen educación básica (ver Gráfico 36).

Hay algunas diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a las principales barreras declaradas con respecto a su integración al mercado de trabajo. Como lo muestra el Gráfico 37, abajo, pro-

Gráfico 33: Tasas de participación en la fuerza laboral



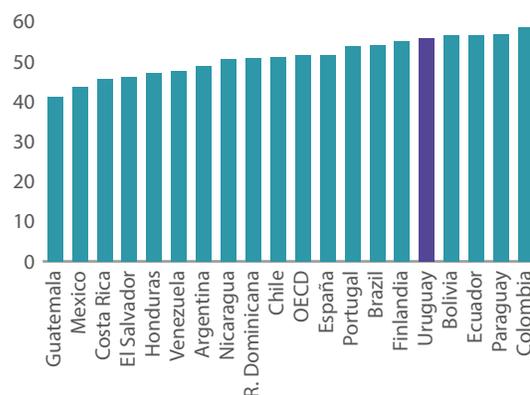
Fuente: Banco Mundial, estadísticas de género.

porcionalmente más mujeres que hombres mencionan entre las principales barreras al trabajo los altos niveles de desempleo y bajos salarios: el 32,1% de las mujeres, comparadas con solo el 21,2% de los hombres, manifestaron que los altos niveles de desempleo eran la principal dificultad que enfrentaban, mientras que el 55,8% de las mujeres con respecto a un 48,6% de los hombres, declararon que los salarios bajos eran el principal obstáculo al empleo. La falta de educación o capacitación aparece también como una de las razones más citadas entre las mujeres, a diferencia de los hombres. Sin embargo, la mayoría de las mujeres (59,1%) y hombres (56,6%) expresaron que las dificultades vinculadas al cuidado de los hijos actuaban como la barrera más significativa al trabajo (ver Gráfico 37).

Uso del tiempo

Las mujeres tienden a asumir el peso del trabajo doméstico y los cuidados en Uruguay; esto, una vez más, se convierte en el caso particular de las mujeres afrodescendientes. La proporción de tiempo dedicado a trabajo no remunerado por parte de las mujeres en Uruguay resulta elevada si se la compara con, por ejemplo, Portugal, España o Finlandia (ver Gráfico 37). La brecha de género en la proporción de tiempo dedicado a trabajos domésticos o cuidados no remunerados es la más grande en Uru-

Gráfico 34: Participación femenina en la fuerza laboral 2018

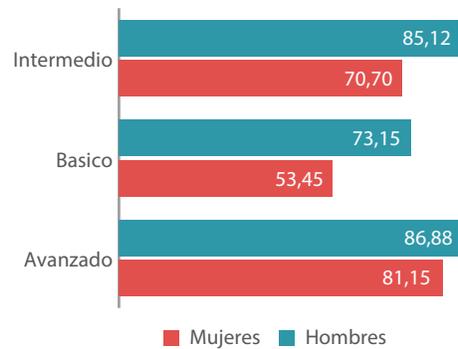


Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

guay si se le compara con estos otros países. Persisten las ideas socialmente arraigadas que categorizan a las mujeres como aquellas que deberían ejercer los cuidados en la familia, mientras que al hombre se le sigue percibiendo como el principal “sostén económico” de la familia, especialmente entre los hogares de bajo ingreso.⁶² En Uruguay, las mujeres expresan más frecuentemente que los hombres que estarían deseosas de recortar sus horas de trabajo o incluso renunciar a sus empleos para poder prestar cuidados a los adultos mayores de sus hogares.⁶³ Las mujeres afro-descendientes son particularmente susceptibles de pasar largas horas realizando tareas domésticas no remuneradas. Las madres afro-descendientes tienen una menor participación en el mercado de trabajo comparadas con las madres no afrodescendientes, especialmente durante el primer año de vida de sus hijos (53,6% versus 60%).

Como el trabajo no remunerado habitualmente no se refleja en las cuentas nacionales, su verdadero valor tiende a ser subestimado. Para evitar esto, algunos países se han inclinado a la creación de una cuenta satélite en el sistema de contabilidad nacional para tener una evaluación de la contribución que las mujeres (y hombres) hacen cuando cuidan a sus hijos, a los adultos mayores y a otros

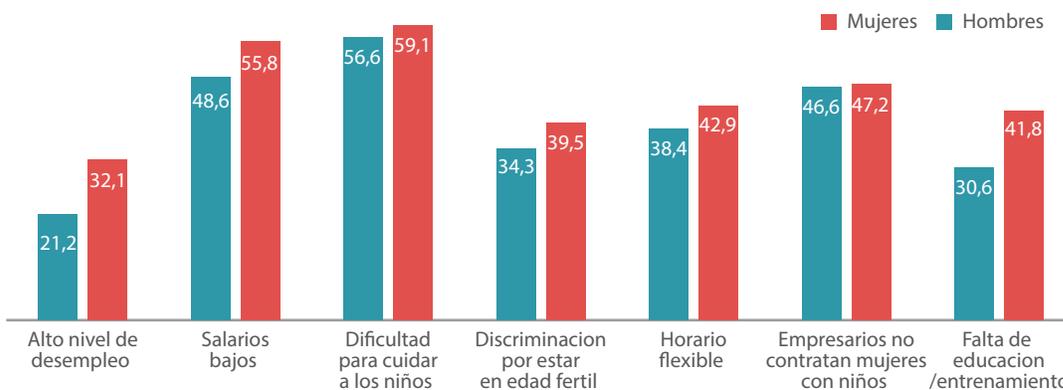
Gráfico 35: Tasas de participación en la fuerza laboral y educación



Fuente: Banco Mundial, estadísticas de género. Notas: La educación básica incluye educación primaria o educación secundaria básica según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (ISCED 2011). La educación intermedia comprende el segundo ciclo de la secundaria o la educación post secundaria no terciaria según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (ISCED 2011). La educación avanzada comprende la educación terciaria de ciclo corto, una licenciatura o nivel educativo equivalente, una maestría o nivel educativo equivalente, o doctorado o nivel educativo equivalente según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 2011 (ISCED 2011).

miembros dependientes de la familia (y a veces también a personas que no son miembros de la familia). Si bien en Uruguay aún no se ha iniciado un esfuerzo para la creación de este tipo de cuenta, se dispone de estimaciones del valor económico del trabajo no remunerado. Un estudio⁶⁴ encontró que la contribu-

Gráfico 36: Dificultades de las mujeres para integrarse al mercado de trabajo



Fuente: Latinobarómetro 2015.

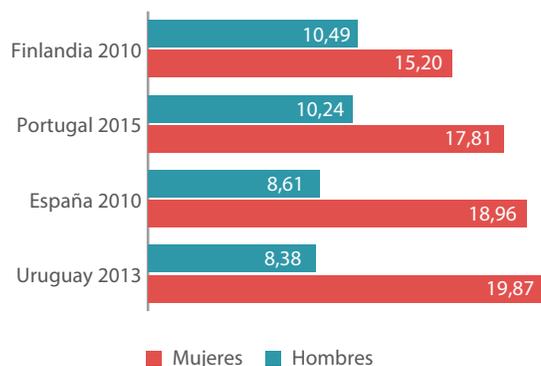
Nota: La pregunta de la encuesta es: ¿Cuáles cree usted que son las principales dificultades que tienen las mujeres para integrarse en el mercado de trabajo?

62 Cafaro Mango y Espasandin Cardenas (2015).

63 Batthyany, Genta y Perrotta (2013).

64 Batthyany (2015).

Gráfico 37: Proporción de tiempo dedicado a trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (% de un día de 24 horas)



Fuente: Estadísticas de género del Banco Mundial.

ción de trabajo no remunerado al PIB nacional totaliza un 22,9%, y que solamente las mujeres generan un 16,3% de dicha riqueza—lo cual significa una proporción mucho más alta que la representada por muchos otros sectores de la economía.

Las políticas orientadas a la familia pueden jugar un papel clave en este sentido. Las políticas orientadas a la familia, incluyendo la prestación de cuidados accesibles y de calidad para los niños, licencias parentales compartidas y subsidios por hijos, han demostrado ser instrumentales para aumentar la inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo de los países. Se ha producido un notable aumento en el número de niños inscriptos para cuidados infantiles (0-3 años) en Uruguay: de un 9% en 1986 a un 41,6% en 2015.⁶⁵ De todos modos, el cuidado institucional sigue siendo limitado para ese grupo poblacional, en conexión con la limitada oferta pública, las dificultades económicas para acceder al servicio privado de cuidados y con las normas sociales que prevalecen alrededor de la familia y los cuidados.⁶⁶ El acceso al cuidado infantil y el número de horas parecen ser más altos en el caso de las familias de los

quintiles de ingreso más alto, dadas las diferencias entre la oferta de servicios privados y públicos. La mayoría de los servicios públicos—que son la única opción disponible para las familias de bajo ingreso—para niños de 0 a 3 años, no cubren las 8 horas laborales diarias de los padres. Si bien los servicios privados cubren esos horarios, lo hacen a un precio que no puede pagar la mayoría de las familias.⁶⁷ Asimismo, y si bien tanto las licencias maternales como paternales han sido recientemente ampliadas, no existe en el país una licencia parental compartida, mientras que los arreglos para realizar horario de trabajo flexible están principalmente limitados para las mujeres.⁶⁸ Aunque el Gobierno de Uruguay acaba de aprobar legislación que permite a padres y madres reducir su jornada laboral para poder cuidar de los hijos, las tasas de utilización de esta oportunidad por parte de los hombres siguen siendo muy bajas (ver Recuadro 4).

Diferentes normativas se han promulgado recientemente en esta área. Por ejemplo, la Ley No. 19.530 del 5 de agosto de 2017, dispone que todas las organizaciones y empresas donde trabajen o estudien más de 20 mujeres y/o con más de 50 empleados, ofrezcan un espacio para la lactancia. El decreto 234/2018 actualiza el régimen vigente en lo que respecta a la interrupción necesaria del horario de trabajo a esos efectos. La Ley No. 19.729 del 28 de diciembre de 2019 también establece el derecho de una cierta cantidad de días de licencia para los padres con hijos que tengan algún tipo de discapacidad.

Desempleo

Siguiendo la tendencia observada para LAC, el desempleo es más común entre las mujeres uruguayas y especialmente entre las mujeres afrodescendientes. La brecha de empleo entre hom-

65 Da Silva et al. (2017); Batthyany y Genta (2016b).

66 Batthyany y Genta (2016b).

67 Batthyany y Genta (2016b).

68 El análisis de la Encuesta Nacional de Licencias para el Cuidado (2017) encontró una brecha entre hombres y mujeres en el uso del horario laboral reducido (aprobado por Ley No. 19.161 de 2013), debido a falta de información, a la percepción de que se involucran costos y a la norma social que prevalece, según la cual las madres son más necesarias en el cuidado de los hijos.



Recuadro 4: Reducción del horario laboral en Uruguay

Con el propósito de promover la participación de los padres en el cuidado de los hijos, la Ley No. 19.161 dispuso un subsidio para reducir a la mitad las horas de trabajo a madres y padres de niños recién nacidos de 0 a 6 meses: el medio horario. El uso de la licencia de medio tiempo es para el uso no-simultáneo de padre y madre. Como resultado, del total de mujeres que tienen derecho, 69,6% lo usan, en tanto que solo el 4,5% de los hombres lo hace. Las principales razones de ello incluyen falta de información, percepción de costos económicos y normas sociales (el 33,3% de los hombres cree que es responsabilidad de la madre cuidar al bebé durante el primer año de vida). Como parte de un esfuerzo colaborativo entre ONU Mujeres Uruguay, la Universidad de la República y el Banco Mundial, se han propuesto las siguientes medidas para ayudar a atender este tema: una intervención basada en el envío de mensajes de texto a los hombres para informarles y recordarles su derecho, así como también el diseño de una evaluación de impacto.

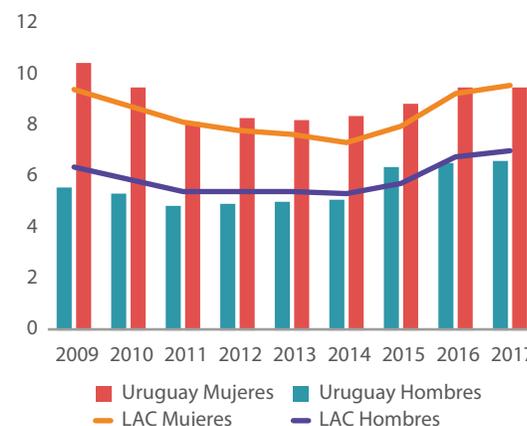
Fuente: Documento de trabajo preparado por ONU Mujeres, Universidad de la República y Banco Mundial.

bres y mujeres ha descendido desde 2006, cayendo de casi 23 puntos porcentuales en 2006 a 17 puntos porcentuales en 2016. La brecha más pequeña se observa en Montevideo (14,5%). Los índices de desempleo, por otro lado, han sido habitualmente más altos para las mujeres que para los hombres (6,5% para los hombres comparados con 9,4% para las mujeres en 2016). Las tasas de desempleo son aún mayores para las mujeres que se encuentran en el 20% inferior: 19,4%.⁶⁹ La brecha también es más pronunciada entre los hombres afro-descendientes (7,8%) y las mujeres afro-descendientes (14,1%). Las mujeres afro-descendientes constituyen el grupo con la tasa de desempleo más alta entre todos los grupos de población observados.

La calidad del empleo

Entre las mujeres que están empleadas, la calidad de sus trabajos es generalmente menor, y las mujeres tienden a concentrarse en sectores y ocupaciones específicos (y a menudo de baja productividad). Como ejemplo, es menos proba-

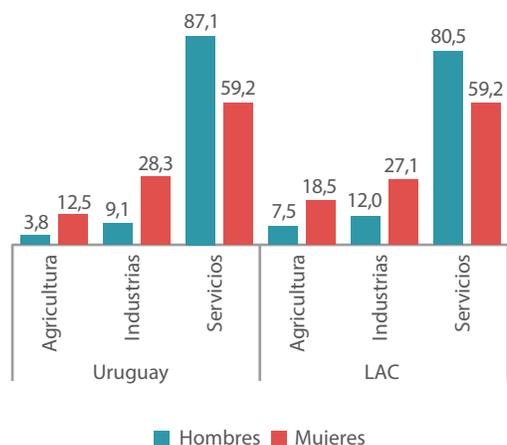
Gráfico 38: Tasa de desempleo



Fuente: Banco Mundial, Empleos.

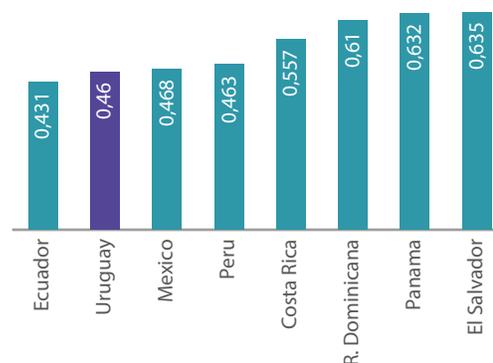
ble que las mujeres en Uruguay sean empleadoras y es más probable que sean ellas quienes realizan trabajos domésticos y no los hombres. Además, las mujeres tienden a concentrarse en el sector servicios mientras que los hombres están más presentes en la industria y la agricultura. La proporción de mujeres involucradas en el sector servicios es más alta en Uruguay que en el promedio de LAC (ver Gráfico

Gráfico 39: Empleo por sector, 2017



Fuente: Estadísticas de género del Banco Mundial.

Gráfico 40: Índice Duncan para segregación horizontal de género (2019)



Fuente: Das y Kotikula (2019).

Notas: Un índice Duncan que esté cercano a cero indica una distribución más similar de hombres y mujeres a lo largo de las categorías de empleo.

40). Un estudio reciente⁷⁰ que midió la segregación horizontal entre países encontró que, y utilizando el índice Duncan⁷¹, Uruguay se desempeña por encima del promedio entre los países que se incluyeron de LAC (ver Gráfico 41).

La brecha salarial de género

El mercado laboral en Uruguay no logra ofrecer los mismos retornos a hombres y mujeres por trabajo comparable (estadísticamente). Las mujeres ganan 7,6 % menos que los hombres según datos de la ECH 2017 (Gráfico 42). Un análisis de descomposición de Ñopo⁷² demuestra que los salarios para trabajos donde domina la presencia de mujeres son 2,3% más altos que el promedio. Más aún, en los trabajos que son más comunes entre hombres, las mujeres tienden a tener niveles más altos de educación y otras características más favorables—lo que implica que las mujeres trabajando en dichos

empleos *deberían* estar ganando salarios que son en promedio 16,3% más altos que los de los hombres, si bien no es así. Debe señalarse también que en algunas ocupaciones dominadas por los hombres (por ejemplo, entre los obreros de la construcción) los salarios eran 4,7% menos que en un trabajo promedio. Tanto como el 30,8% de la diferencia salarial no puede explicarse por las características individuales, incluyendo edad, estado civil, nivel educativo, o por diferencias en los sectores y tipos de empleo que tienen hombres y mujeres. Estudios anteriores⁷³ arrojaron resultados similares para el año 2016: luego de controlar las diferencias en las características y sectores de empleo, las mujeres ganan un 29% menos que los hombres—diferencia que no se puede explicar a través de los datos. Esta proporción inexplicable es la más grande entre los países de LAC.

Numerosos estudios confirman que la discriminación y segregación de género juegan un papel a la hora de explicar la brecha salarial de género,

70 Das y Kotikula (2019).

71 El índice Duncan es una descripción del porcentaje de trabajadores que necesitarían cambiar trabajos para poder obtener una igual distribución de hombres y mujeres en cada tipo de trabajo.

72 En síntesis, esta técnica hace corresponder mujeres y hombres con la combinación exacta de características observadas y descompone la brecha salarial observada en cuatro elementos: 1) la diferencia salarial atribuida a la diferencia en los valores de las características de hombres y mujeres que radican en el apoyo común (esto se refiere a todas las combinaciones de características que pueden encontrarse tanto en hombres como en mujeres); 2) la diferencia salarial debida a la existencia de una combinación de características que cumplen los hombres pero no las mujeres; 3) la diferencia salarial que proviene de la existencia de mujeres con una combinación de características que no reúnen los hombres; 4) la proporción de la brecha salarial que no puede ser explicada por el conjunto de características observables.

73 Inchauste Comboni et al. (2019).



Recuadro 5: Brecha salarial de género en Uruguay

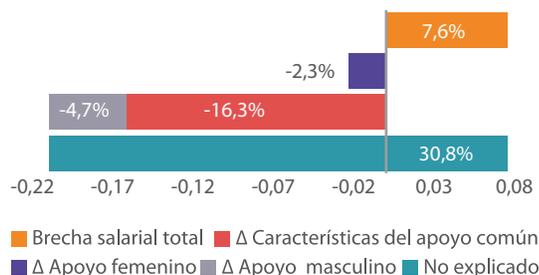
Un estudio reciente que analiza las brechas salariales de género en Uruguay, encontró que la diferencia en el promedio salarial mensual y horario entre hombres y mujeres experimentó una caída entre 1990 y 2018. Hoy, el salario promedio mensual de las mujeres trabajadoras (trabajadoras asalariadas en el sector privado) es 29% menor que el de los trabajadores hombres. La diferencia desciende al 11% cuando se toman en cuenta los ingresos por hora debido a las importantes diferencias en el total de horas trabajadas entre hombres y mujeres. Esta brecha es significativamente más angosta en el sector público. También tiende a aumentar con la edad y la educación (desde 2007-2009). Controlando las características individuales, el estudio encuentra que mientras en 1990 las mujeres ganaban en promedio 37% menos, por hora, que los hombres con la misma preparación, en 2019 esa diferencia es del 19%. En este caso la brecha es mayor debido a que las mujeres tienden a tener una mejor educación—y por ende deberían de hecho ganar más que los hombres, en promedio. El estudio detectó que existe una penalización por maternidad en Uruguay. Este resultado se obtiene al tomar en cuenta el efecto de la maternidad en la trayectoria de los ingresos de las madres, en comparación con la de las mujeres con características similares, que no tienen hijos. Al analizar el salario mensual de las mujeres, se encuentra que durante el primer año de la maternidad, el salario se reduce en un 19%. Incluso, esta penalización no logra revertirse en el mediano plazo, alcanzando una reducción de 42% en el salario mensual diez años después de ser madres, en comparación con sus contrapartes mujeres sin hijos. De forma similar, al analizar el empleo, se observa una caída abrupta a partir del cuarto mes de maternidad, que coincide con el fin del subsidio maternal y de nuevo, esta caída no se revierte a mediano y largo plazo, produciéndose una reducción de 60% en el empleo formal para las mujeres con hijos. Cuando se toman en cuenta los salarios por hora, al año de la maternidad, éstos muestran una reducción de 6%. Esta penalización a los 10 años es estimada en un 25% entre las madres trabajadoras, en comparación con las trabajadoras sin hijos.

Fuente: Cepal y ONU Mujeres (2020).

y que existe una penalización a la maternidad.

Varios estudios han demostrado la existencia de una importante brecha salarial de género en Uruguay, si bien ésta ha decrecido con el tiempo.⁷⁴ Parece existir también un techo de cristal para las mujeres en Uruguay:⁷⁵ las brechas salariales controladas por las características observables resultan más altas entre los percentiles de ingresos más altos.⁷⁶ Otros estudios más recientes confirman que la discriminación es el factor más relevante que explica las brechas salariales de género en Uruguay; sin discriminación la brecha de género sería más favorable a las muje-

Gráfico 41: Descomposición de la brecha salarial. Uruguay, 2017



Fuente: cálculo de los autores según la ECH 2017.

74 Espino (2013).

75 Bucheli y Rossi (1985), Furtado y Raffo (1998) y Rivas y Rossi (2002).

76 Bucheli y Sanromán, (2005), Borráz y Robano (2010) y Carrillo et al. (2014).



11,6%

es el proporción de empresas de propiedad mayoritariamente femenina

res.⁷⁷ Se ha encontrado también en varios estudios que la segregación juega un papel importante.⁷⁸ El análisis más reciente en este campo⁷⁹ encuentra una brecha de ingreso de género de alrededor del 19% en promedio entre uruguayos y uruguayas con características similares (edad, región, educación). El mismo estudio estima una penalización de entre 5% y 10% en el ingreso mensual de las mujeres al ser madres; en el caso de los hombres, por el contrario, se observa una bonificación del 5-10% cuando tienen hijos (ver Recuadro 5 a continuación).⁸⁰

Mujeres rurales y afro-descendientes en el mercado laboral

Las mujeres en las áreas rurales enfrentan barreras específicas con respecto al empleo. La tasa de participación de la fuerza laboral femenina es aún menor en las zonas rurales del país. Mientras que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral era 59,2% en Montevideo, en las zonas rurales del país era de tan solo 52,7% (ECH 2016). Hay una muy clara distribución sexual del trabajo en las zonas rurales, donde las mujeres participan muy escasamente en la producción agrícola y ocupan posiciones de menor responsabilidad y calificación—principalmente tareas domésticas. En las parcelas familiares las mujeres desempeñan varias actividades productivas que no son remuneradas y se consideran como de asistencia o ayuda al trabajo de los hombres. Esto refuerza su papel secundario y hace que su contribución se convierta en trabajo invisible.⁸¹ Además, en las áreas rurales a las mujeres se les asigna con más severidad la responsabilidad de las actividades reproductivas,

mientras son los hombres quienes se hacen cargo de las productivas.⁸²

Las mujeres afro-descendientes son particularmente vulnerables. La probabilidad de ser empleadoras es aún mucho más baja para las mujeres afro-descendientes, que muestran las tasas más bajas (2,5% de las mujeres no afro-descendientes y 1,2% de las mujeres afro-descendientes según la ECH 2018). Según datos de 2006, un estudio reveló que el 35% de las mujeres afro-descendientes se empleaban como trabajadoras domésticas (superior al 19% de las mujeres blancas).⁸³ Los resultados preliminares de un estudio cualitativo mostraron que la emulación o imitación de los miembros de la familia reproduce la alta proporción de mujeres afro-descendientes entre las trabajadoras domésticas.⁸⁴ Las mujeres afro-descendientes también muestran una baja tasa de participación en el sector público, un 14,7%, superior al 13,1% de sus contrapartes afro-descendientes masculinos, pero inferior a la tasa de participación de sus contrapartes femeninas no afro-descendientes del 17,9%.⁸⁵

Emprendimiento y activos

Uruguay exhibe uno de los niveles más bajos de actividad emprendedora femenina con respecto a la masculina en toda la región LAC. El informe del *Global Entrepreneurship Monitor 2016/17* califica a Uruguay como país con la relación mujer/hombre más baja en cuanto a Actividad Emprendedora Total (TEA por su sigla en inglés) en LAC, y lo posiciona con uno de los desempeños más pobres en términos de actividad emprendedora femenina (ver Gráfico 43). Según el mismo informe, el 25,7% de las mujeres declaró su intención de desarrollar una actividad emprendedora, mientras que un 4,9% ya

77 Perticará y Tejada (2018).

78 Furtado y Raffo (1998), Amarante y Espino (2004), Espino (2013), Querejeta y Katzkowicz (2013) y PNUD (2015).

79 CEPAL y ONU Mujeres (2020) *próxima publicación*.

80 *ib.*

81 Mascheroni (2016).

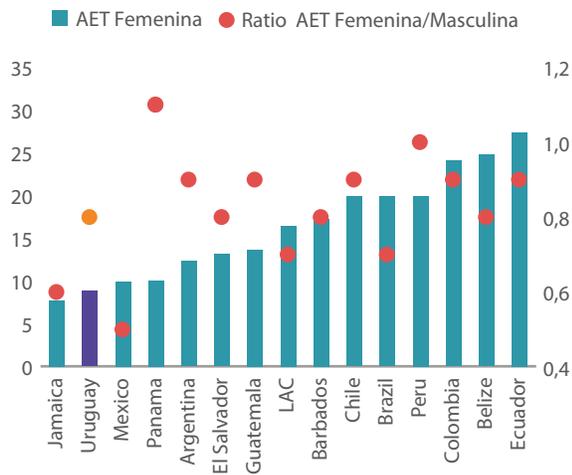
82 *ib.*

83 Scuro Somma et al. (2008).

84 Banco Mundial (2019).

85 *ib.*

Gráfico 42: Actividad emprendedora femenina

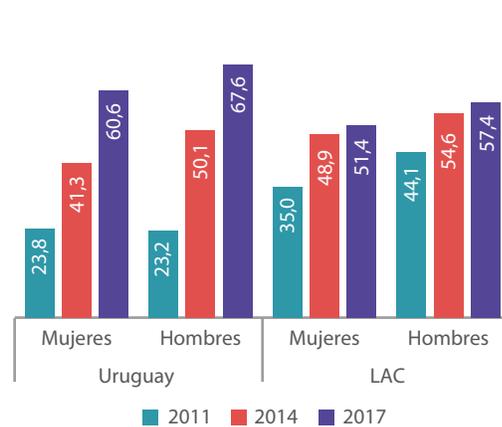


Fuente: GEM 2015-2016.

tenía un negocio establecido. Alrededor del 3,7% había discontinuado dichas actividades y entre ellas un 43,4% tomó la decisión debido a la falta de rentabilidad, mientras que el 8,5% declaró como razón primordial la falta de financiamiento. La tasa de innovación femenina, sin embargo, parece ser más elevada, si bien sigue siendo la más baja entre los países de LAC considerados. La proporción de emprendedoras femeninas en los sectores industriales resultó particularmente baja; la mayoría de ellas se ubicaban en el sector mayorista (46,4%) y en servicios financieros/profesionales/administración/atención al consumidor (23,7%).⁸⁶

La proporción de mujeres propietarias de negocios en Uruguay también es baja comparada con otros pares regionales. Según la última información del Índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial (2019), la proporción de empresas de propiedad mayoritariamente femenina en el país llegaba tan solo al 11,6%. Por lo tanto, el país compara negativamente en esta área con respecto a otros países de la región; por ejemplo, la proporción de empresas con mayoría de mujeres como propietarias era casi el doble en Paraguay (18,5%), en Colom-

Gráfico 43: Titularidad de cuenta en institución financiera o proveedor de dinero móvil (% población 15+ años)



Fuente: Banco Mundial, estadísticas de género.

bia (17,3%) y en Perú (19,4%). No obstante, Uruguay califica mejor que Argentina, donde la proporción fue aún menor (7,9%).⁸⁷

El emprendimiento femenino en Uruguay es un fenómeno complejo, donde inciden las actitudes y las oportunidades.

Las brechas de género en el emprendedurismo parecen no derivar de un tema de preferencias. Según el Latinobarómetro (2013), casi la mitad de las personas en Uruguay muestran una fuerte inclinación a iniciar sus propias empresas, ven el hecho de ser propietarios de un negocio como su forma preferida de trabajo—más que tener un puesto en el sector público o privado. Adicionalmente, esta preferencia es apenas más fuerte en el caso de los hombres (47,5%) contra un 44,5% en las mujeres. Estas preferencias, sin embargo, no se corresponden con tasas equivalentes de “emprendimiento por oportunidad”. Un estudio mostró que son más los hombres que las mujeres quienes se convierten (o manifiestan haberse convertido) en emprendedores impulsados por oportunidades y no por no haber encontrado otra opción de trabajo; e indican que el principal impulsor que los lleva a aceptar esta oportunidad es el de ser independien-

86 GEM (2017).

87 Foro Económico Mundial (2019).

Gráfico 44: Actividad emprendedora total por oportunidad, para hombres y mujeres



Fuente: GEM 2015-2016.

tes o aumentar sus ingresos, en lugar de simplemente mantener su ingreso (Deloitte 2016). En 2015, el 17% de los hombres eran emprendedores debido a oportunidades, en contraposición al 7% de las mujeres (Gráfico 44).

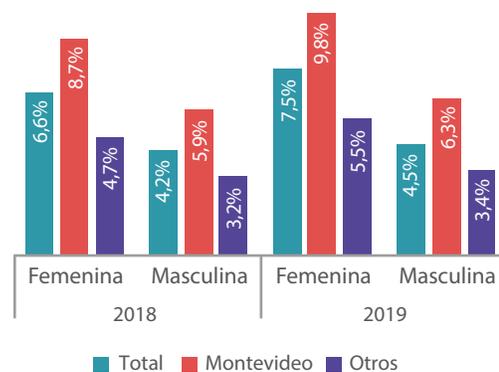
Las uruguayas enfrentan barreras especiales con respecto a los hombres, para acceder a activos productivos. Como ejemplo, y a pesar de las mejoras que se registran en años recientes, en 2017 todavía había más hombres que mujeres titulares de cuentas en una institución financiera o un proveedor de dinero móvil (67,6% de hombres comparado con un 60,6% de mujeres) (ver Gráfico 43). En el último censo (2011) solo el 23,7% de todos los productores agrícolas registrados era mujeres, representando el 21,1% de la superficie de las parcelas, y el 24,6% de todos los terratenientes—un descenso a partir del 32,1% registrado en el 2000. Diferentes fuentes apuntan a la persistencia de importantes brechas de género en cuanto a la herencia debido a referencias culturales que dan prioridad a los varones de la familia para adquirir la propiedad de la tierra.⁸⁸ Se han identificado también importantes brechas de género en el acceso a otros recursos productivos como la asistencia técnica y servicios de extensión rural. Por ejemplo,

⁸⁸ *Ib.*

⁸⁹ Florit et al. (2012) y Florit et al (2015) en Mascheroni (2016).

⁹⁰ PNUD (2014).

Gráfico 45: Tasas de pobreza en hogares por género del jefe de hogar



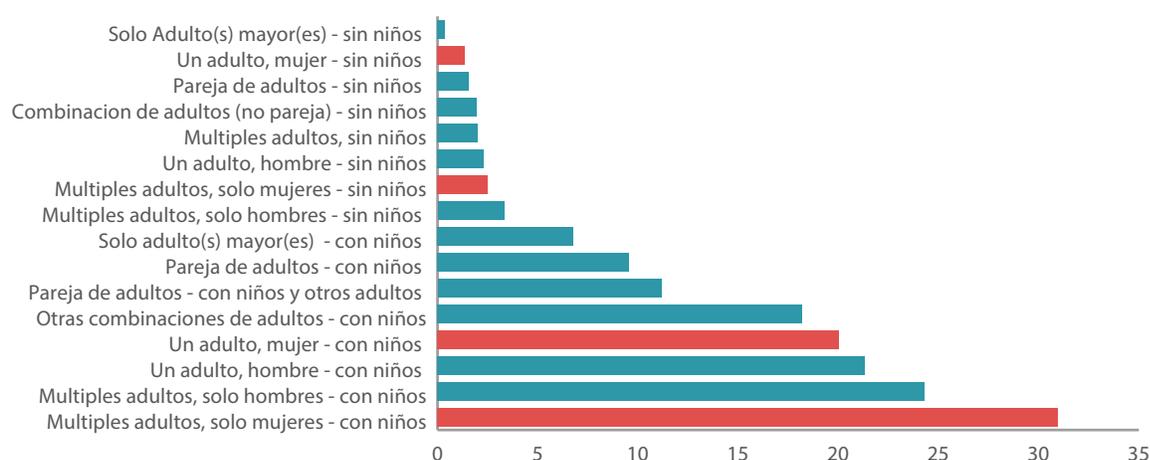
Fuente: Encuesta Continua de Hogares.

menos de un cuarto de los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural son mujeres.⁸⁹

Consideraciones adicionales

Las mujeres tienen menos acceso a los mecanismos de seguridad social contributiva en Uruguay. Como hemos visto en secciones previas, las uruguayas tienen un menor apego al mercado laboral, experimentan mayor desempleo, están más representadas en tareas domésticas y de cuidados, y así, por lo general, tienen vidas laborales más cortas y remuneraciones más bajas que los hombres. Como es lógico, esto se traduce en una contribución menor o inexistente a la seguridad social o fondos de pensión, lo cual significa mayores riesgos de pobreza en la vejez. La proporción de mujeres que reciben pensiones por vejez ha aumentado con el tiempo, especialmente con la reforma que redujo su período de contribución mínima y permitió contabilizar un año adicional por hijo, como parte de ello. Sin embargo, muchas mujeres tienen todavía el derecho a beneficios en su vejez como supérstites (viudas), o a través de regímenes por discapacidad, y los montos que perciben siguen siendo bajos.⁹⁰

Gráfico 46: Tasas de pobreza, por tipología de hogar



Fuente: Encuesta Continua de Hogares 2018.

El riesgo de pobreza es mayor entre los hogares con jefatura femenina en el país (ver Gráfico 45).

Más de un tercio de los hogares en Uruguay tiene jefatura femenina.⁹¹ Según datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial, y alineado con las tendencias que se observan a lo largo de los países de LAC, en Uruguay, la probabilidad de experimentar pobreza o pobreza extrema siempre ha sido mayor para estos hogares que para los de jefatura masculina. Los datos más recientes de encuestas de hogares (2019) indican que la probabilidad de vivir en pobreza es más alta entre los hogares de jefatura femenina. La tasa de pobreza es mayor entre los hogares de jefatura femenina que viven en Montevideo (9,8%) comparados con otras zonas del interior (5,5%). La incidencia de la pobreza este tipo de hogares ha aumentado desde 2018 en alrededor del 13%. El número de hogares con jefatura femenina ha crecido en Uruguay durante las últimas décadas, llevando en alguna medida a la feminización de la pobreza en el país.

Al hacer un desglose según diferentes tipologías de hogares, otras disparidades se hacen evidentes.

El tipo de hogar que muestra la tasa de pobreza más elevada está integrado por “múltiples adultos, solo mujeres con niños”—mostrando una tasa de alrededor del 31%, cerca de cuatro veces el promedio

nacional en 2018 (Gráfico 46). Hogares con múltiples adultos mujeres con niños representan casi el 2% de los hogares, mientras que aquellos con un adulto femenino con niños están en el entorno del 3% de todos los hogares. Sin embargo, éstos representan 7,7% y 7,2% de los hogares pobres. Para poder comprender mejor las asociaciones entre género y pobreza, se necesitará seguir analizando otros factores intervinientes.

91 CAF (2018).



Capítulo 5

EL CAMINO A SEGUIR

A pesar del sustancial avance hacia la igualdad de género registrado en los últimos años, persisten importantes brechas en Uruguay.

Uruguay presenta resultados muy positivos en el área de las dotaciones. Como ejemplo, no hay diferencias sustanciales en educación y salud en la población. Además, las tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral son comparativamente altas. De todos modos, persisten otras brechas importantes en detrimento de la acumulación de capital humano por parte de las mujeres. A pesar del avance reciente, el embarazo adolescente sigue estando por encima del promedio de países con niveles similares de ingreso, y sigue siendo común el matrimonio infantil. El indicador más significativo y preocupante



12,9%

del producto per capita podría ser ganado si se cerraran las brechas de participación y emprendedurismo entre hombres y mujeres

podría ser la alta incidencia de la violencia.⁹² El número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas en Uruguay ha venido en aumento en los últimos años. Mientras tanto, casi 8 de cada 10 mujeres declaran haber sido víctimas de algún tipo de violencia de género. La limitada capacidad de actuar y decidir queda también reflejada en los bajos niveles de representación en los espacios de decisión—y el casi insignificante avance logrado en esta área —, y la prevalencia

de normas sociales tradicionales. También persisten profundas brechas de género en cuanto al acceso a oportunidades económicas, incluyendo la alta incidencia del desempleo, los trabajos de baja calidad, la muy marcada brecha salarial (las mujeres ganan en promedio 30% menos que los hombres) y la segregación por sector/ocupación. Las mujeres también soportan la carga que implica la actividad de cuidados: las mujeres dedicaron el 20% del tiempo a tareas domésticas y de cuidados no remuneradas en 2013, versus el 8,4% del tiempo de los hombres.

Asimismo, los grupos de mujeres particularmente vulnerables revelan indicadores más pobres

con respecto a otras mujeres y hombres en todas las áreas y requieren atención especial de las políticas públicas.

Las mujeres rurales muestran tasas más bajas de participación en la fuerza laboral que el promedio de las mujeres en el país. Entre las que trabajan, rara vez participan en la producción agrícola y ocupan posiciones de menor responsabilidad y calificación. Las mujeres de los ámbitos rurales también enfrentan brechas en el acceso a recursos productivos como por ejemplo la asistencia técnica y servicios de extensión—se estima que menos de un cuarto de los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural son mujeres. Soportando la carga del trabajo doméstico, las mujeres rurales también afrontan costos más elevados para hacerse camino a través de los obstáculos que implica postularse a programas ofrecidos por el gobierno y varios programas de ayuda. Las mujeres afrodescendientes también enfrentan brechas importantes. Una niña afrodescendiente tiene un 20,1% menos de probabilidad de culminar su educación secundaria que sus contrapartes femeninas no afrodescendientes. El embarazo adolescente tiende a ser más prevalente entre las mujeres afrodescendientes (9,6%) y entre aquellas en el quintil inferior de la distribución de ingresos (15,2% más del doble de la tasa nacional). Las mujeres afrodescendientes del quintil más pobre son el grupo con la más alta incidencia de embarazo adolescente (17,6%). A su vez, las madres afrodescendientes tienen una participación menor en el mercado de trabajo comparadas con no afrodescendientes, especialmente durante el primer año de vida de sus hijos (53,6% versus 60%). Más aún, 21% de las mujeres afrodescendientes se desempeñan como servicio doméstico, comparado con el 13% de las mujeres no afrodescendientes. El porcentaje de mujeres afrodescendientes que realizan trabajos informales son mayores (31,2%) que el porcentaje para las mujeres en general (21,1%).⁹³ La tasa de desempleo entre las mujeres afrodescendientes es también más alta (14,1%) que entre las mujeres en general (9,4%).

⁹² Según resultados preliminares de la Encuesta Nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones 2019. Se preguntó a las mujeres si en los últimos 12 meses habían vivido un episodio de VBG en espacios públicos (por ejemplo, que les silbaran o dijeran piropos, o las siguieran), en la escuela, en el lugar de trabajo (por ejemplo, acoso sexual), en sus hogares (por ejemplo, golpeadas por la pareja). Cerca del 72% de las mujeres contestaron afirmativamente a una o más de estas preguntas.

⁹³ ECH 2017

Tabla 1: La agenda de igualdad de género hacia el futuro

Objetivo prioritario	Marco legal	Presente en "Planes" / documentos estratégicos	Surgido durante consultas	Recomendaciones
Erradicar violencia de género	X	X	X	(i) Mejorar equilibrio entre prevención/protección/atención; (ii) intervenciones focalizadas y modificación de normas sociales; (iii) adecuar presupuesto para mejorar el esfuerzo multi-institucional.
Aumentar participación de la fuerza laboral y calidad del empleo femenino	X	X	X	Mejorar alineamiento de incentivos: bajos salarios y obligaciones relativas a cuidados son las razones más citadas para no trabajar.
Reducir la brecha salarial	X	X	X	(i) Prohibir prácticas discriminatorias y (ii) promover la certificación y transparencia en las empresas.
Alentar la representación femenina en la toma de decisiones	X	X	X	(i) Mejorar comprensión de los factores por el lado de la oferta; (ii) prestar atención a los incentivos/penalizaciones e (iii) imponer aplicación de cuotas
Desarrollar un sistema adecuado de cuidados	X	X		(i) Ampliar cobertura y tiempos de las redes de cuidados y asegurar estándares de calidad y (ii) promover la co-responsabilidad (es decir, mediante la licencia parental compartida).
Asegurar igualdad de oportunidades en educación; potenciar STEM como disciplina para las mujeres		X	X	(i) Adaptar un enfoque transversal: apoyo para permanecer en la escuela, focalizar en las transiciones (incluso al mercado laboral), eliminar sesgos en el sistema educativo ('las niñas son malas en matemáticas').
Promover el emprendimiento en las mujeres		X	X	(i) Promover acceso al crédito, asistencia técnica y redes y (ii) afrontar las 'barreras no materiales' de acceso a través de intervenciones informadas por la economía del comportamiento.
Ampliar el acceso a recursos productivos, especialmente en zonas rurales		X	X	(i) Promover la titulación compartida; (ii) ofrecer garantías crediticias; (iii) fortalecer sistemas de información para el monitoreo; (iv) afrontar las 'barreras no-materiales' de acceso a programas de gobierno y crédito
Fortalecer marco legal e institucional		X	X	(i) Reforzar INMUJERES, desarrollar un presupuesto efectivo con enfoque de género y (ii) establecer igualdad de derechos para volver a casarse.
Continuar esfuerzos para terminar con el embarazo adolescente y el matrimonio infantil	X	X		(i) Comprender el impacto de políticas recientes en la reducción de las tasas y ampliar las políticas exitosas; (ii) seguir ampliando el acceso a los servicios de salud; (iii) implementar campañas educativas y de empoderamiento de niñas/adolescentes; (iv) sensibilizar con respecto a modificar normas sociales y (v) por medio de la ley prohibir y sancionar el matrimonio infantil.

Fuente: Elaboración de los autores.

Notas: X indica que el objetivo ha sido observado o ha surgido durante la revisión de la literatura y las conversaciones mantenidas a lo largo de la preparación de esta evaluación. "Planteado durante las consultas" refleja si un tema fue destacado como prioridad durante las consultas con representantes gubernamentales y no gubernamentales.

En vista de las principales brechas identificadas, la agenda para promover la igualdad de género en Uruguay necesitará focalizarse en algunas áreas clave para seguir avanzando.

Los principales objetivos deberán ser: (1) erradicar la violencia de género; (2) aumentar la participación en la fuerza laboral y mejorar la calidad de empleo para las mujeres; (3) reducir la brecha salarial; (4) alentar la representación femenina en la toma de decisiones; (5) desarrollar un sistema adecuado de cuidados; (6) asegurar la igualdad de oportunidades en la educación; (7) promover el emprendedurismo femenino; (8) ampliar el acceso de las mujeres a los recursos productivos; (9) fortalecer el marco legal e institucional para la igualdad de género y (10) continuar los esfuerzos para terminar con el embarazo adolescente. En todas estas áreas es necesario poner énfasis especial en los grupos más vulnerables, como los hogares solo de mujeres, hogares rurales y afrodescendientes. La Tabla 1, presenta un resumen de estas temáticas/metapas prioritarias, disposiciones existentes y medidas potenciales. Los objetivos se ordenan de acuerdo con la frecuencia en que se observaron o surgieron durante la preparación de esta evaluación. Una descripción más detallada de cada uno de estos objetivos se presenta a continuación.

Erradicar la violencia de género requerirá primero un mejor equilibrio entre prevención, protección y atención, así como de intervenciones focalizadas. Alcanzar este objetivo exige trabajar para cambiar las normas sociales. Esto es especialmente importante para los grupos más vulnerables (ver Recuadro 6). En el caso de las mujeres afrodescendientes, la falta de visibilidad/modelos a imitar de los grupos excluidos tiende a reproducir la exclusión. Las mujeres afrodescendientes cuyas vidas tienen significado histórico, cultural y político suelen estar totalmente ausentes de los materiales pedagógicos en Uruguay.⁹⁴ Un cambio de mentalidad y percepción puede amplificar enormemente la voz y la “capacidad de aspirar” de los grupos excluidos.⁹⁵ Este objetivo necesita estar adecuadamente dotado—con presupuesto y recursos.

Aumentar la participación femenina en la fuerza laboral y asegurar acceso a empleo de calidad para las mujeres.

Estos dos objetivos requerirán medidas para alinear mejor los incentivos en la población femenina; las principales razones que se citan para la poca participación femenina en la fuerza laboral incluyen salarios más bajos y el peso de los cuidados (ver más adelante). Al abordar estos obstáculos, se actualizará el análisis de costo-beneficio esperado para muchas mujeres y así encontrarán más atractivo el hecho de integrarse a la fuerza laboral.

Reducir la brecha salarial resulta un objetivo algo esquivo pero ciertas acciones pueden fomentar un entorno conducente al cierre de esta brecha. Un primer paso es obligar legalmente a una igual remuneración para los trabajos de igual valor—una medida que iría más allá de la actual promoción de dichas prácticas. Otros esfuerzos podrían incluir la promoción de certificación y transparencia en las empresas y la ampliación de enfoques ya probados que certifican que las empresas aplican la igualdad de género—siguiendo el ejemplo de la Gestión de Calidad con Modelo de Igualdad de Género que se ha implementado en tres de las principales empresas de servicios públicos (UTE, ANTEL, y OSE), así como la Autoridad de Puertos en el país.⁹⁶

Mejorar la representación de las mujeres en espacios de decisión

exigirá primero entender mejor las barreras específicas que enfrentan las mujeres en esta área, especialmente por el lado de la oferta. En segundo lugar deberían hacerse esfuerzos con el fin de volver a equilibrar los incentivos y las penalizaciones existentes. Requerirá también avanzar hacia la paridad y hacer que las cuotas sean efectivas—es decir, alternar candidatos hombres y mujeres en las listas mediante reglas y aplicar sanciones a aquellos partidos que no pongan esto en práctica.

Desarrollar un adecuado sistema de cuidados en primer lugar ampliando la cobertura y tiempos de la actual red de cuidados para niños y adultos mayores y

94 ANEP/MIDES (2016).

95 Banco Mundial (2019).

96 PNUD - http://americalatinagenera.org/newsite/images/news/2017/08/Guia_Sello_de_Genero_LAC_ESP.PDF



Recuadro 6: Cambiar normas sociales que legitiman la violencia de género

Cambiar las normas sociales que son perjudiciales requiere una combinación de acciones entre sectores. Por un lado, los cambios a nivel legislativo e institucional pueden contribuir a modificar las normas sociales relativas al papel de las mujeres como principales prestadoras de cuidados y de los hombres como sostén económico, al introducir nuevos estándares⁹⁷ por ejemplo, licencia parental compartida y acceso a servicios formales de cuidados. Sin embargo, también se necesitarían campañas y programas de información y sensibilización.⁹⁸ Existe un creciente corpus de evidencias acerca de qué tipos de intervenciones funcionan mejor para desplazar normas de género perjudiciales, por ejemplo relativas a la violencia de género. La literatura en esta área indica que las intervenciones a largo plazo que tienden a ser más efectivas tienen ciertas características: i) son sensibles al contexto,⁹⁹ ii) combinan comunicación y educación en pequeños grupos con niños y hombres (por ejemplo, intervenciones de las instituciones educativas para prevenir la violencia en las relaciones estudiantiles¹⁰⁰), y iii) se basan en movimientos que incluyen a toda la comunidad.¹⁰¹ Resulta particularmente eficaz involucrar a líderes comunitarios y religiosos que ya practiquen actitudes equitativas en materia de género, para transmitir sus mensajes.¹⁰²

Fuente: CEPAL y ONU Mujeres (2020).

asegurando estándares de calidad. Promover la co-responsabilidad en las actividades de cuidados será crucial, a través de, por ejemplo, licencia parental compartida e incentivos para que los padres la acepten.

Asegurar igualdad de oportunidades en educación. Esto requerirá medidas transversales dirigidas a que las niñas y niños (especialmente los más vulnerables) permanezcan en la escuela, con un foco especial en las transiciones—incluyendo la transición al mercado de trabajo. Las medidas que atraviesan a todas las instituciones para ofrecer una sólida red de seguridad a los jóvenes en situación de riesgo, podrían incluir transferencias monetarias, campañas informativas que cambien las normas sociales y apoyo a docentes y directores de escuelas para ayudar mejor a las poblaciones vulnerables. Para un mejor equilibrio de género en el acceso a los campos de estudio de STEM se requerirán interven-

ciones que eliminen los sesgos, por ejemplo entre el personal educativo y en los materiales a usar.

Promover el emprendedurismo de las mujeres, con énfasis en facilitar el acceso al financiamiento, que es muy complejo en cuanto a su proceso, e incorporar criterios de igualdad de género y propiedad femenina en los procesos de adquisiciones públicas (ver Recuadro 7 más adelante). Se podrían explorar enfoques de la economía conductual para hacer frente a las barreras en el acceso a los recursos financieros.

Ampliar el acceso a los recursos productivos, en particular en las zonas rurales, por ejemplo a través del desarrollo e implementación de programas de titulación de la tierra (donde se incluya el nombre de las mujeres en los títulos de propiedad) combinado con información sobre campañas por los derechos de

97 Batthyany y Genta (2016).

98 Batthyany y Genta (2016).

99 Alexander-Scott et al (2016); Pittman, A. y L. Haylock (2016); Marcus, R. (2014); Lundgren, R. y A. Amin. (2015).

100 Lundgren, R. y A. Amin. (2015).

101 Alexander-Scott et al (2016).

102 Alexander-Scott et al (2016); Pittman, A. y L. Haylock (2016).



Recuadro 7: Igualdad de género en procesos de adquisiciones públicas

Las adquisiciones públicas constituyen una herramienta poderosa para lograr una mejor inclusión de las mujeres en la actividad económica. Las preferencias, tal vez la forma más usada de asistencia dirigida, ofrecen una ventaja competitiva a los negocios que son propiedad de mujeres ante una compra pública pues de alguna manera atienden los efectos adversos de la marginación y aumentan su participación en la economía formal. Por lo general, incluyen el otorgamiento de una preferencia de precio o margen especial a las empresas en condiciones de trato preferencial. En esos casos, las entidades compradoras aumentan artificialmente los precios ofertados de las empresas no preferenciales mediante un número fijo de puntos porcentuales. En forma alternativa, la preferencia puede tomar la forma de puntos adicionales, como en Sudáfrica. La iniciativa *She Trades* del International Trade Center ofrece materiales y apoyo diverso con este objetivo. Chile representa una referencia importante en este sentido. El país se incorporó a la iniciativa *She Trades* en 2015 y adoptó un plan para igualar el acceso de las mujeres a las adquisiciones públicas, reformó la ley y recomendó incorporar criterios de igualdad de género en estos procesos. ChileCompra también lanzó una certificación, el Sello Empresa Mujer, que permite a las agencias públicas saber cuándo las mujeres representan más del 50% del personal de una empresa.¹⁰⁴

las mujeres,¹⁰³ ofreciendo garantías a las mujeres del medio rural que les ayuden a acceder a líneas de crédito, y ampliando los sistemas de información para permitir un monitoreo adecuado. Las intervenciones podrían ser informadas mediante aportes de la economía conductual para poder identificar y combatir barreras estructurales y no materiales que impiden a las mujeres el acceso a activos de producción. En algunos casos se ha encontrado que los últimos son particularmente importantes en el uso de los recursos naturales (Banco Mundial 2018b). Por último, ampliar el acceso a los programas de préstamos podría tomar en cuenta enfoques más novedosos para ofrecer préstamos a las personas con problemas de acceso al crédito, como por ejemplo con la aplicación de herramientas psicométricas (Arraiz et al 2017).

Fortalecer el marco institucional para la igualdad de género a través de la consolidación del papel de INMUJERES (tanto su posición jerárquica como

su presupuesto), y el suministro de recursos adecuados. Debe seguir insistiéndose en la presupuestación sensible al género como herramienta clave. Otras reformas legales pendientes incluyen la prohibición del matrimonio infantil bajo cualquier circunstancia y asegurar la igualdad de derechos para volver a casarse.

Continuar los esfuerzos para terminar con el embarazo adolescente y con el matrimonio infantil.

Deberían diseñarse e implementarse programas que aborden de manera efectiva las tasas de embarazo, especialmente entre los grupos de mujeres más vulnerables (afrodescendientes, bajos ingresos). Programas específicos como *Abriendo Oportunidades* en la zona rural de Guatemala resultan prometedores en este sentido. La iniciativa ha mostrado efectos muy positivos, no solo para las niñas que participan sino también para sus comunidades (ver Recuadro 8).

103 Banco Mundial (2015) The Voluntary Guidelines and the World bank: Increasing Women's Access to Land, Approaches that Work. <http://pubdocs.worldbank.org/en/265941444250962923/WB-Good-Practices-Brief-FINAL.pdf>

104 ITC (2014); <http://www.intracen.org/noticias/La-contratacion-publica-una-herramienta-para-impulsar-el-empoderamiento-economico-de-las-mujeres/>



Recuadro 8: El programa Abriendo Oportunidades en la Guatemala rural

Con la facilitación de adolescentes guatemaltecas, el programa promueve que las niñas permanezcan en la escuela, las ayuda a desarrollar capacidades y les ofrece información acerca de sus derechos sexuales y reproductivos.¹⁰⁸ Una evaluación realizada en 2007 concluyó que el programa se asoció con un aumento en el número de graduadas de sexto grado; las participantes tuvieron menos probabilidad de quedar embarazadas y manifestaron beneficios como más autonomía y voz. Otra evaluación de 2011 confirmó estos impactos positivos: el 97% de las participantes permaneció sin casarse durante el ciclo del programa y 94% expresó su deseo de demorar sus embarazos hasta después de cumplir los 20.¹⁰⁹

Erradicar los matrimonios infantiles exigirá medidas legales y preventivas que ayuden a cambiar las normas sociales relativas a esta práctica. Eliminar las excepciones al umbral de los 18 años de edad y asegurar que los que se involucran en este tipo de práctica sean sancionados, resulta esencial para ponerle fin.¹⁰⁵ No obstante, las medidas legales no son suficientes y deberían combinarse con iniciativas que amplíen el acceso a la educación y otras oportunidades para las niñas,¹⁰⁶ y con actividades de sensibilización y apoyo que ayuden a cambiar actitudes y normas—y muy especialmente dentro de los sub-grupos entre los cuales este fenómeno es más común y está más ampliamente aceptado.

Cabe destacar que el compromiso del Gobierno de Uruguay ya se hizo público en el acuerdo logrado en noviembre de 2019 por los partidos políticos¹⁰⁷ que integran la coalición de gobierno. El documento titulado “Compromiso por las Mujeres” (ver Recuadro 9) plantea una serie de objetivos que en alguna medida coinciden con áreas clave que identificamos en este informe. Las tres principales áreas cubiertas incluyen: igualdad de ingresos, formación y cuidados; eliminación de violencia de género; y salud, vivienda y derechos. Bajo cada una de ellas, el docu-

mento incluye metas y acciones específicas a seguir durante el próximo mandato para promover eficazmente la igualdad de género en el país. El documento reconoce muchas de las brechas identificadas en esta evaluación y prevé algunos posibles caminos en general, para abordarlas.

Sobre la base del anterior análisis, se necesita abordar importantes brechas de conocimiento.

Hay dos que requieren mención especial. Primero, los sistemas estadísticos administrativos en el país no permiten estimar los costos de la violencia de género en Uruguay. Las encuestas nacionales que buscan analizar la violencia de género existen y son útiles para medir la prevalencia de este fenómeno en el país. Desafortunadamente, estas encuestas no permiten un análisis más profundo de algunas características clave del agresor que pudieran ayudar a explicar su comportamiento, como por ejemplo patrones de uso de drogas, abuso del alcohol o antecedentes penales. Más aún, indicadores del Ministerio de Salud como el número de pacientes mujeres que asistieron a servicios de salud, número de consultas (médicas o visitas al hospital) vinculadas con casos de violencia, el costo de los cuidados médicos para la víctima, no están disponibles al público, lo

105 Wodon et al. (2017).

106 *Ib.*

107 Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y del Partido de la Gente.

108 <https://www.girlsnotbrides.org/wp-content/uploads/2017/01/Child-marriage-in-LAC-Español-08.2017-1.pdf>

109 <https://www.popcouncil.org/research/abriendo-opportunidades-opening-opportunities>



Recuadro 9: Compromiso por las Mujeres

1. Igualdad de ingresos, formación y garantía de cuidados

- Promover una igualdad real de los ingresos entre hombres y mujeres.
- Ofrecer apoyo especial a las mujeres que son jefas de hogar y víctimas de violencia de género, para que puedan crear pequeñas y medianas empresas.
- Extender y profundizar la implementación del sistema de cuidados, aumentando la cobertura de los servicios de cuidados a la temprana infancia (0-3) y profundizar la política para ampliar el plan CAIF y otros instrumentos para diversificar la oferta de escuelas de tiempo completo.
- Analizar la implementación de un sistema de licencia compartida entre madres y padres.
- Promover el estudio de la contribución de las mujeres al PIB, y no solo aquellas que están en el mercado laboral.
- Promover un programa para fortalecer las competencias STEM entre niñas y adolescentes.
- Crear un sistema de mentoras con mujeres trabajadoras en áreas técnicas y profesionales para que compartan sus experiencias en las escuelas y acompañen a aquellas que sigan sus pasos.
- Generar incentivos para que más mujeres estudien y trabajen en áreas vinculadas con las TIC.
- Promover un sistema de cuidado infantil en las instituciones educativas dedicadas a estos temas.

2. Violencia de género, recursos para la ley y su aplicación plena. Educación, difusión pública y formación de profesionales para alertar y detectar la violencia de género.

- Dotar órganos relevantes (incluyendo ministerios, institutos y el Poder Judicial) con los recursos necesarios para el cumplimiento de la Ley No. 19.580 sobre Violencia de Género.
- Asegurar que los sistemas de respuesta tengan cobertura las 24 horas todos los días del año, con una capacidad que sea adecuada en caso de situaciones extremas.
- Realizar el seguimiento que asegure que el agresor cumpla con el tratamiento acordado y en caso que no lo haga, asegurar que se le acuse por desacato.
- Extender el uso del brazalete electrónico en todo el país y centrar la prevención en el agresor.
- Crear hogares transitorios para las víctimas en todo el país—hoy en día existe solo uno en Montevideo).
- Sensibilizar y capacitar a todo el personal de salud para que pueda identificar situaciones de violencia y abuso infantil.
- Incluir este tema en el currículo escolar.
- Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta área.
- Asegurar una defensa de oficio de calidad que sea accesible para las víctimas femeninas e infantiles.
- Desarrollar políticas específicas para las mujeres de más edad.
- Realizar campañas de sensibilización para poner fin a la trata de personas y al abuso sexual y explotación de mujeres y niños.

Recuadro 9: Continuación

3. Salud, vivienda y derechos

- Garantizar el acceso de las mujeres a la vivienda como forma de proteger a las familias más vulnerables.
- Dar especial consideración en los programas de vivienda social a las madres solas y a las víctimas de violencia.
- Desagregar los datos de política de salud por sexo.
- Brindar servicios específicos de salud mental a mujeres de todas las edades que estén más expuestas a factores de riesgo de depresión y suicidio.
- Mejorar, en áreas del interior del país, el acceso a servicios de salud preventiva con respecto a cáncer cervical y de mama.
- Rediseñar y fortalecer programas para apoyar a las poblaciones afro-descendientes, inmigrantes y otros grupos vulnerables.
- Seguir trabajando a favor de los grupos que han sido los menos favorecidos históricamente dado su origen étnico, su orientación sexual u otras características personales.

Fuente: Documento firmado por mujeres de la coalición del Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente y del Partido de la Gente disponible en <https://partidocolorado.uy/compromiso-por-las-mujeres/>

cual hace difícil estimar los costos directos del fenómeno. Además, no existen registros administrativos que pudieran permitir el monitoreo de los casos en que el prestador de servicios de salud sospechara que su paciente es víctima de violencia doméstica. Otra información como los costos para la empresa (debido a los días de trabajo perdidos o cambios en productividad) tampoco se estudia correctamente debido a la falta de datos públicos que podrían permitir una estimación de costos indirectos asociados a la violencia de género. Una segunda brecha de conocimiento se encuentra por la falta de los elementos necesarios para el diseño de un presupuesto que tenga en cuenta información de género. Actualmente, el presupuesto con perspectiva de género se presenta a nivel agregado (por área y por institución)

y no permite que los ciudadanos puedan identificar específicamente los diferentes puntos y actividades de los programas que pueden ser asignados a las diferentes prioridades de género del gobierno, ni tampoco incluye varias acciones relativas a la agenda de género en el área de la justicia, como los fiscales, salud o educación. Como estas acciones (desempeñadas por funcionarios públicos frente a víctimas de violencia de género) no cuentan con un programa presupuestal específico, no es posible visualizar con claridad el presupuesto asignado a las cuestiones de género y, en particular, los ítems asignados para el cumplimiento de la Ley No. 19.580 no pueden ser identificados. Es necesario hacer más trabajo para implementar a mediano plazo un presupuesto informado por la perspectiva de género.

Referencias

- Ahern, K. y A. Dittmar. (2010). The Changing of the Boards: The Value Effect of a Massive Exogenous Shock. Mimeo, University of Michigan.
- Alexander-Scott et al. (2016). Shifting social norms to tackle VAWG. DfID Guidance Notes.
- Arraiz,Irani & Bruhn,Miriam & Ruiz Ortega,Claudia & Stucchi,Rodolfo Mario & Arraiz,Irani & Bruhn,Miriam & Ruiz Ortega,Claudia & Stucchi,Rodolfo Mario, 2017. "Are psychometric tools a viable screening method for small and medium-size enterprise lending? evidence from Peru," Policy Research Working Paper Series 8276, Banco Mundial.
- Azevedo, J., Favara, M., Haddock, S.E., Lopez-Calva, L.F., Muller, M. y Perova, E. (2012). Teenage pregnancy and opportunities in Latin America and the Caribbean. On teenage fertility decisions, poverty and economic achievement. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2012). World Development Report 2012: Gender and Development. Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial (2013) Inclusion Matters : The Foundation for Shared Prosperity. New Frontiers of Social Policy;. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16195> License: CC BY 3.0 IGO.
- Banco Mundial. (2015). Volatility and Inequality as Constraints to Shared Prosperity. Paraguay Equity Assessment. Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial (2016). Gender Strategy 2016-2023. Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial (2016b). Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change. Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial. (2018). Women, Business and the Law 2018. Washington, DC: World Bank.
- Banco Mundial. 2018b. Closing the Gender Gap in Natural Resource Management Programs in Mexico. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31423> License: CC BY 3.0 IGO
- Banco Mundial. 2020. Inclusión Social en Uruguay. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Batthyany y Genta (2016). Tendencias en las representaciones sociales de género. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Batthyany y Genta (2016b). Tendencias en las representaciones sociales de género. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Batthyany y Genta (2016c). Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Berger, Lawrence M., y Jane Waldfogel. (2004). Maternity Leave and the Employment of New Mothers in the United States. *Journal of Population Economics* 17 (2): 331–49.
- Berlinski y Galiani. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. <https://econpapers.repec.org/article/eeelabeco> , 2007, vol. 14, issue 3, 665-680.
- Borráz, F. y Robano, C. (2010). "Wage Gap in Uruguay". *Revista de Análisis Económico*, Vol.25, N°1, junio.
- Brendel et al. (2017). Los costos país de la violencia contra las mujeres en Paraguay. GIZ.

- Bucheli, M. y Rossi, M. (1985). "Decomposition of wage gaps between men and women". *Revista de Economía, Finanzas y de Administración*, Año XXVIII, No. 3, setiembre.
- Bucheli, M. y Sanromán, G. (2005). "Female Wages in Uruguay: Is there a Glass Ceiling?". *Revista de Economía, Segunda Época*, Vol. XII N° 2. Banco Central del Uruguay.
- Bulmer, E. R., Scarpari, R. y Garlati, A. (2018). *Stubborn Gender gaps in Paraguay's Labor Market*. Banco Mundial.
- CAF (2018). *Brechas de Género en América Latina*.
- Catalyst. (2011). *The Bottom Line: Corporate Performance and Women's Representation on Boards (2004–2008)*.
- Catalyst. (2007). *The Bottom Line: Corporate Performance and Women's Representation on Boards*.
- Carrillo, P., Gandelman, N. y Robano, V. (2014). "Sticky floors and glass ceilings in Latin America". *J Econ Inequal* (2014) 12:339–361.
- Cavalcanti, T. V. De V., y Tavares, J. (2016). *The Output Cost of Gender Discrimination: A Model-Based Macroeconomics Estimate*. *Economic Journal* 126 (590): 109–34.
- Cortes, D., Gallego, J. y Maldonado, D. (2015). *On the Design of Educational Conditional Cash Transfer Programs and Their Impact on Non-Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy*. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 16 (1): 219–258.
- Credit Suisse. (2012). *Gender diversity and corporate performance*.
- Currie, J., y Moretti, E. (2003). *Mother's education and the intergenerational transmission of human capital: Evidence from college openings*. *The Quarterly Journal of Economics* 118 (4): 1495-1532.
- Da Silva et al. (2017). *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050*. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- De Hoyos, R., Rogers, H. y Szekely, M. (2016). *Out of School and Out of Work Risk and Opportunities for Latin America's Ninis*. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Paz, C., Muller, M. Muñoz, A.M., y Gaddis, I. (2020). *Gender Dimensions of the COVID-19 pandemic*. Banco Mundial: Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33622>
- ECLAC and UN Women (2020). *Gender Gaps in Labor Income in Uruguay*. Forthcoming.
- Espino, A. (2013). "Wage Gaps in Uruguay: Gender, Segregation and Mismatches for Calification." *Revista Problemas del Desarrollo*, 174 (44), julio-septiembre 2013
- CEDAW (2017). *Observaciones finales del Comité CEDAW a Paraguay 2017*.
- Fong y Lokshin. (2000). *Child Care and Women's Labor Force Participation in Romania*. Policy Research Working Paper; No. 2400. Banco Mundial, Washington, DC.
- Ganchimeg T., Ota, E., Morisaki, N., Laopaiboon, M., Lumbiganon, P., Zhang, J., Yamdamsuren B, Temmerman M., Say, L., Tunçalp, Ö., Souza, J.P. y Mori, R. (2014). *Pregnancy and childbirth outcomes among adolescent mothers: a World Health Organization multi-country study*. *Bjog*. 121 Suppl.
- Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar y Monique Newiak. 2015. "Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation." *IMF Staff Discussion Note SDN/15/02*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Government of Uruguay (2019). *Resolution declaring Gender Violence a National Emergency*.
- Harjoto, M., Laksmana, I. Lee, R. (2015). *Board Diversity and Corporate Social Responsibility*. *Journal of Business Ethics*, 132 (4): 641–660.
- IASC (Inter-Agency Standing Committee). 2015. *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action*. Inter-Agency Standing Committee.
- ILO (2019). *The business case for change*.
- Inchauste Comboni, Maria Gabriela; Tavares, Paula Magarinos Torres; Almodovar Reteguis, Nayda; Cruz

- Moreno, Laura Camila; Arceo Gomez, Eva Olimpia; Cazares, Alejandra Ríos; Santillan, Alma; Cadena, Kiyomi E.; Matsatsinyana, Mating; Iacovone, Leonardo; Saucedo Carranza, Cecilia Belem (2019) Mexico - Gender Assessment (Spanish). Washington, D.C. : World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/312181558677765028/Mexico-Gender-Assessment>
- Isidro, H., & Sobral, M. (2015). The Effects of Women on Corporate Boards on Firm Value, Financial Performance, and Ethical and Social Compliance. *Journal of Business Ethics*, 132/1.
- ITC (2014). Empowering Women through Public Procurement. International Trade Center.
- Johnson (2016). Participación y Representación Política. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Katzkowicz, S., y Querejeta, M. (2012). "Evolution of occupational segregation and its impact on gender wage gaps." Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Klugman, J., Hanmer, L., Twigg, S., Hasan, T., McCleary-Sills, J. y Santamaria, J. (2014). Voice and agency: empowering women and girls for shared prosperity. Washington DC: World Bank.
- Lokshin, Michael. (2004). Household Childcare Choices and Women's Work Behavior in Russia. *The Journal of Human Resources*, 39(4), 1094-1115. doi:10.2307/3559040.
- López y López (2016). Salud en Uruguay. Tendencias y Retos en clave de Género. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Lundgren, R. y A. Amin. (2015). Addressing intimate partner violence and sexual violence among adolescents: Emerging evidence of effectiveness. *Journal of Adolescent Health*, 56(1), S42-S50.
- Magnone et al. (2017). Violencias de Género. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Marcus, R. (2014). Changing discriminatory norms affecting adolescent girls through communications activities: Insights for policy and practice from an evidence review. London: Overseas Development Institute.
- Mascheroni (2016). Mujeres rurales. Trabajo y acceso a recursos productivos. Diagnóstico Prospectivo en Brechas de Género y su Impacto en el Desarrollo. OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de Uruguay).
- Mateo Díaz, M. y Rodriguez-Chamussy, M. (2016). Chasing in on Education. Women, Childcare and Prosperity in Latin America and the Caribbean. Latin American Development Forum.
- Matsa, D. y A. Miller. 2011. Chipping Away at the Glass Ceiling: Gender Spillovers in Corporate Leadership. *American Economic Review: Papers & Proceedings* (May 2011).
- McKinsey & Company. (2007). Women matter: Gender diversity, a corporate performance driver.
- McLaughlin, Uggén y Blackstone (2017) McLaughlin, Heather, Christopher Uggén y Amy Blackstone. 2017. The Economic and Career Effects of Sexual Harassment on Working Women. *Gender & Society* 31 (3): 333–58.
- Medrano (2009). Public Day Care and Female Labor Force Participation: Evidence from Chile. *Economía y negocios* Universidad de Chile.
- MIDES (2016) "Actualización de datos sobre jóvenes que no estudian en el sistema formal ni trabajan de forma remunerada. Uruguay 2016" <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/916>
- Mogelos, T. (2016). Consultoría de apoyo a la transversalización del enfoque de igualdad en el programa tenondera del Ministerio de Desarrollo Social, con especial incidencia en el empoderamiento económico de las mujeres y la reducción de la pobreza – experiencia demostrativa.
- Muller M. y Sousa, L.D.C (2018). Towards Equal - Women in Central America. Washington, DC: World Bank.
- Ogloblin, Constantin G. (1999). The Gender Earnings Differential in the Russian Transition Economy. In-

- dustrial and Labor Relations Review 52 (4): 602–27. n the Russian Federation.
- ONU Mujeres (2015). Poverty, Unequal Economic Opportunities and Gender.
- Paes de Barros, R., Olinto, P., Lunde, T. y Carvalho, M. (2011). The Impact of Free Childcare on Women's Labor Force Participation: Evidence from Low-Income Neighborhoods of Rio de Janeiro. Conference Paper, World Bank Economists' Forum.
- Pande, R. y D. Ford. (2012). Gender Quotas and Female Leadership. Washington, DC: World Bank.
- Pittman, A. y L. Haylock (2016). Assessing Oxfam's Contribution to changes in social norms in VAWG/GBV programming globally. Oxfam.
- Pletzer, J., Nikolova, R., Kedzior, K. K. y Voelpel, S. C. (2015). Does Gender Matter? Female Representation on Corporate Boards and Firm Financial Performance - A Meta-Analysis. Plos One, 10/6.
- PNUD (2014). Protección social y género en Uruguay, avances y desafíos.
- Poskočilová, P. (2015). Women in executive positions. The influence of institutional factors and gender stereotypes on women's representation in the Peruvian presidential cabinet. Pensamiento Americano Vol. 8 - No. 14 - enero-junio 2015 - Corporación Universitaria Americana - Barranquilla, Colombia.
- Post, C. y Byron, K. (2015). Women on Boards and Firm Financial Performance: A Meta-Analysis. Academy of Management Journal, 58/5.
- Ruppert Bulmer et al. (2018). Stubborn Gender Gaps in Paraguay, Jobs Group, World Bank, June 2018.
- Sánchez, F. et al. (2004). Segunda Parte: Estudio de Mujeres, in Los costos de la violencia intrafamiliar en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Scuro Somma, Lucía (coord.), Marisa Bucheli, Wanda Cabella, Karla Chagas, Amanda Díaz, Javier Díaz, Ana Frega, Óscar Montaña, Rafael Porzecanski, Óscar Rorra, Carolina Ricarte, Susana Rudolf y Natalia Stalla (2008), Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay (Montevideo: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
- Serafini, V. e Imas, V. (2015). Igualdad de Género y principales Brechas en Paraguay. ONU Mujeres y Gobierno de Paraguay.
- Soares, R., Foust-Cummings, H., Francoeur, C. y Labelle, R. (2015). Companies Behaving Responsibly: Gender Diversity on Boards. Catalyst, 2015.
- Scholsser, A. (2011). Public Preschool and the Labor Supply of Arab Mothers: Evidence from a Natural Experiment.
- Siza, J. E. (2008). Risk factors associated with low birth weight of neonates among pregnant women attending a referral hospital in northern Tanzania. Tanzania Journal of health research 10(1): 1-8.
- Teignier, M. y Cuberes, D. (2016). Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate. Journal of Human Capital 2016; 10 (1).
- UNFPA (2016). Maternidad Adolescente y Desigualdad Social en Uruguay.
- Watson, C. (2014). Understanding changing social norms and practices around girls' education and marriage. ODI.
- WEF (Foro Económico Mundial) (2019), Global Gender Gap Report 2020.
- Winkler, A.E. (2016). Women's labor force participation. Family-friendly policies increase women's labor force participation, benefiting them, their families, and society at large. IZA World of Labor 2016: 289.
- Wodon, Q., T. y de la Brière, B. (2018). Unrealized Potential: The High Cost of Gender Inequality in Earnings. The Cost of Gender Inequality. Washington, DC: World Bank.
- Wodon, Q.T., Tavares, P.M.T., Fiala, O., Nestour, A.L. y Lisa, W. (2017). Ending child marriage: Child Marriage Laws and their Limitations. The World Bank, Save the Children, Children's Investment Fund Foundation, Global Partnership for Education.
- Zveglic, Joseph E., y Yana van der Meulen Rodgers. (2003). The Impact of Protective Measures for Female Workers. Journal of Labor Economics 21 (3): 53

Anexo 1: Legislación sobre igualdad de género en Uruguay

Igualdad de trato y discriminación

- Ley 16.045/89 que prohíbe toda forma de discriminación por sexo en los mercados de trabajo.
- Ley 17.817/04 contra el racismo y la discriminación.
- Ley 18.104/07 sobre igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres.
- Ley 19.119/2013 sobre matrimonio igualitario.
- Ley 19.092/13 sobre medidas de protección para niños que carecen de cuidados familiares.

Maternidad, paternidad y lactancia

- Ley 11.577/50, Ley 16.104/90 y 19.161/2013 sobre licencia maternal.
- Decreto 15.084/80 sobre subsidios a la niñez.
- Ley 17.215/99 sobre trabajadoras en estado de gravidez en período de lactancia.
- Ley 17.292/2001 sobre trabajadores que adopten menores.
- Ley 18.345/2008 sobre licencias especiales.
- Ley 18.868/11 sobre embarazo.
- Ley 18.426/08 sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva.

Empleo y salud

- Ley 19.292/2014 sobre agricultura familiar y pesca artesanal.
- Ley 17.242/02 sobre salud de las mujeres y licencias especiales.
- Ley 18.987/12 sobre el aborto.
- Ley 19.167/2013 sobre reproducción humana asistida.
- Decreto 321/09 sobre actividades agropecuarias.

Seguridad social

- Ley 18.395/08 sobre pensiones para las mujeres y trabajadoras domésticas.
- Ley 18.065/06 sobre trabajo doméstico.

Acoso sexual y violencia de género

- Ley 18.561/09 sobre acoso sexual en la educación y el trabajo.
- Ley 18.850/11 sobre pensiones para niños huérfanos como consecuencia de la violencia de género.
- Ley 19.098/13 sobre *bullying* en educación.
- Ley 19.121/13 sobre violencia doméstica y administración pública.
- Ley 18.905/12 sobre fiscales especializados en violencia doméstica.
- Ley 18.914/12 sobre servicios judiciales especiales en casos de trata de personas.
- Ley 19.538/18 sobre discriminación y femicidio en el código penal.
- Ley 19.580/18 sobre violencia contra las mujeres.
- Ley 19.643/18 sobre trata de personas.

Anexo 2: Normativa relativa a género aprobada desde junio de 2017

Tabla 1: La agenda de igualdad de género hacia el futuro

Tema de la ley	Registro oficial	Detalles
Salas de lactancia	Ley 19.530 - 15 agosto, 2017	Las salas de lactancia son áreas exclusivas preparadas para este fin, solo para uso de las mujeres. Son obligatorias en todos los edificios de las agencias, organizaciones e instituciones del sector público donde trabajen o estudien más de 20 mujeres o más de 50 personas en general.
Discriminación y femicidio	Ley 19.538 - 9 octubre, 2017	Modifica el código penal para establecer una sanción de 10-24 años de prisión cuando se comete un homicidio por parte de parejas o ex parejas que tuvieron una relación íntima con la víctima si esa relación fuera la causa del crimen. También modifica el artículo 312 para establecer discriminación por sexo y otros factores como circunstancia agravante.
Violencia de género	Ley 19.580 – 22 diciembre, 2017	Garantiza el derecho efectivo de las mujeres a una vida libre de violencia. Cubre a todas las mujeres y establece mecanismos, medidas y políticas de prevención, atención, sanción y reparación.
Trata de personas	Ley 19.643 – 20 julio, 2018	Se dirige a prevenir, procesar y sancionar la trata de personas.
Licencia especial para trabajadores del sector privado con familiares dependientes	Ley 19.729 – 28 diciembre, 2018	Todos los trabajadores con familiares dependientes (incluyendo hijos con discapacidad) tienen derecho a días de licencia específica para acudir a la atención de la salud. Esto tiene mayor impacto en las mujeres que asumen casi toda la tarea de cuidados.
Medidas de prevención de la violencia y abuso sexual y trabajo forzado	Ley 19.791 – 30 agosto, 2019	Toda institución pública y privada que trabaje con niñas, niños, adolescentes, o personas por lo general dependientes, deberán solicitar una certificación formal a todos sus potenciales empleados que justifique que nunca han estado vinculados a delitos sexuales, trabajo forzado, prostitución o corrupción.
Reglamentación para apoyar acciones en salud pública para una asistencia efectiva y erradicación de la violencia contra las mujeres, particularmente violencia doméstica e íntima	Decreto 339/019 – 11 octubre, 2019	Dirigido a involucrar a las instituciones de salud en la lucha contra la violencia de género, a través de protocolos y medidas específicas en esta área. Establece, además, medidas adicionales para prevenir y atender los crecientes riesgos de la violencia doméstica y violencia contra las mujeres en relación a las medidas de cuarentena y aislamiento para evitar el aumento de infecciones por causa del Covid-19.

Fuente: compilación de los autores.

