





# ISOQuito Informe país 2020: Uruguay

Constanza Moreira

Andrea Delbono

Mariana Fernández Soto

Coordinación: Lucy Garrido

Articulación Feminista Marcosur

Cotidiano Mujer

Mayo 2021



# Índice

Índice de Tablas	7
Índice de Gráficos	9
Introducción	11
1. El estado del desarrollo humano en Uruguay	12
2. El contexto socioeconómico reciente	18
3. Tendencia ISOQuito	21
4. Bienestar social de las mujeres	22
5. Paridad económica y laboral	24
6. El aporte económico de las mujeres pre y post irrupción del Covid-19	29
7. Paridad en la toma de decisiones políticas	33
8. Autonomía física	35
9. Compromisos institucionales	37
10. Síntesis sobre el avance de Uruguay en normativa de legislación del aborto, cuidados y violencia basada en género	52

Referencias bibliográficas	54
Anexo	62
1. Apéndice metodológico	65
2. Sobre el <i>Índice de paridad en la toma de decisiones políticas</i>	66
3. Sobre el <i>Índice de bienestar social de las mujeres</i>	68
4. Sobre el <i>Índice de paridad económica y laboral</i>	70
5. Comparación del ISOQuito original con la reformulación y sin autonomía física	72
6. Sobre el <i>Índice de autonomía física</i>	73
7. ISOQuito reformulación final	76
8. Cambios en el <i>Índice de compromisos institucionales</i>	77
9. Índice de Compromisos institucionales reformulado	89

# Índice de Tablas

- 13 Tabla 1. Tendencias del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes. Uruguay, 1990-2019
- 14 Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-D) y pérdida de IDH por desigualdad, coeficiente de desigualdad humana, desigualdad en componentes del IDH. Uruguay, América Latina y el Caribe, y países de muy alto IDH, 2019
- 15 Tabla 3. Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto IDH, 2019
- 16 Tabla 4. Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDGR) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto IDH, 2019
- 17 Tabla 5. Índice de Desigualdad de Género (IDG) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto desarrollo humano, 2019
- 36 Tabla 6. Índice de autonomía física. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2018
- 38 Tabla 7. Clasificación temática de leyes que incluyen la perspectiva de género en Uruguay (2010-2018)
- 45 Tabla 8. Índice de normativa sobre cuidados. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2021
- 62 Tabla 9. Evolución del índice de Gini. Uruguay y América Latina y el Caribe (18 países), 2002-2019
- 63 Tabla 10. Mujeres electas como titulares para el parlamento nacional en las elecciones nacionales. Uruguay 2004, 2009, 2014 y 2019
- 64 Tabla 11. Mujeres designadas ministras en Uruguay al comienzo de los gobiernos de Tabaré Vázquez I (2005-2010), José Mujica (2010-2015). Tabaré Vázquez II (2015-2020) y Luis Lacalle Pou (2020-2025)

- 67 Tabla 12. Índice de paridad en la toma de decisiones políticas reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018
- 70 Tabla 13. Índice de bienestar social de las mujeres reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018
- 71 Tabla 14. Índice de paridad económica y laboral reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018
- 72 Tabla 15. Índice de paridad económica y laboral reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018
- 75 Tabla 16. Índice de autonomía física. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018
- 76 Tabla 17. Índice ISOQuito ®. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018
- 81 Tabla 18. Puntaje en cada indicador del subíndice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021
- 82 Tabla 19. Índice legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2020
- 87 Tabla 20. Puntaje en cada indicador del subíndice de normativa sobre cuidados. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021
- 89 Tabla 21. Índice sobre normativa sobre cuidados. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2020
- 91 Tabla 22. Índice de compromisos institucionales original y reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018 y 2021
- 93 Tabla 23. Índice de compromisos institucionales original y reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018 y 2021

# Índice de Gráficos

- 13 Gráfico 1. Tasa de variación anual del PBI total a precios constantes de 2010, en porcentaje. Uruguay, 1990-2019
- 19 Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas viviendo hogares en situación de pobreza. Uruguay, 2002-2019
- 20 Gráfico 3. Evolución del gasto social per cápita del gobierno central (en dólares de 2010 a precios constantes). América Latina y el Caribe por subregiones (22 países), 2000-2019
- 21 Gráfico 4. Evolución índice ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 23 Gráfico 5. Evolución índice de bienestar social de las mujeres en ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 24 Gráfico 6. Evolución porcentaje de mujeres de 15 y más años con 10 y más años de educación, porcentaje de mujeres en hogares en situación de pobreza y esperanza de vida al nacer femenina. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 25 Gráfico 7. Evolución índice de paridad económica y laboral en ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 26 Gráfico 8. Evolución de tasa de participación económica mujeres y varones de 25 a 59 años y porcentaje de mujeres y varones sin ingresos propios. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 27 Gráfico 9. Evolución de razón de salarios entre sexo, porcentaje de mujeres y de varones que aportan a un sistema de seguridad social y tasa de desempleo femenina y masculina. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 28 Gráfico 10. Evolución de índice de feminización de la pobreza y porcentaje mujeres que declaran dedicarse exclusivamente a las tareas domésticas en hogares con niños/as entre 0 y 5 años. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018
- 33 Gráfico 11. Evolución del índice de paridad en la toma de decisiones políticas. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018

- 34 Gráfico 12. Evolución del porcentaje de mujeres en órganos legislativos nacionales, porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales, porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o suprema corte y porcentaje de mujeres alcaldesas 2007, 2010, 2014 y 2018. Uruguay y América Latina y el Caribe
- 36 Gráfico 13. Componentes del índice de autonomía física. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2018
- 40 Gráfico 14. Evolución del índice de compromisos institucionales original + reformulado y sus componentes. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007-2021
- 42 Gráfico 15. Índice legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2021
- 53 Gráfico 16. Índice de legalización del aborto, de compromisos institucionales, de ley de cuotas parlamentarias, de licencias parentales y sobre violencia contra las mujeres basada en género. Uruguay y promedio para América Latina, 2021
- 62 Gráfico 17. Evolución de la pobreza en Uruguay y América Latina y el Caribe (18 países). Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2002-2019
- 64 Gráfico 18. Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, Uruguay y América Latina y el Caribe (33 países), 2004-2020

# Introducción

Este informe tiene por objetivo sintetizar los principales avances y retrocesos en materia de equidad de género en Uruguay durante el período 2007-2020. Para ello, se revisa la evolución del **índice ISOQuito** y de sus componentes en cuatro momentos, a partir de 2007, tanto para el país como para el promedio regional, al tiempo que se examina la marcha de las principales variables que explican cambios en igualdad de género.

El documento toma la información producida para el informe *ISOQuito 2007-2019. Herramienta para el seguimiento de los compromisos de Quito. Avances y desafíos* (Fernández Soto, Filgueira y Genta, 2019), con base en datos de CEPALStat y del Observatorio de Igualdad de Género (OIG) para América Latina y el Caribe de la CEPAL. Asimismo, en dicha publicación se presentó una propuesta de reformulación de su medición, con miras a seguir con mayor especificidad y profundidad los acuerdos regionales más importantes en materia de equidad de género y empoderamiento de las mujeres. Se consideró que estos ajustes en el índice podrían generar un índice sintético, que integrase las dimensiones del ISOQuito y del ISOMontevideo.<sup>1</sup> La propuesta implicó tanto cambios en las dimensiones medidas en su formulación original, como la incorporación de nuevas dimensiones. En tal sentido, el presente documento muestra las principales variaciones del índice ISOQuito(r) para Uruguay y la región.<sup>2</sup>

La propuesta de reformulación incluyó también modificaciones en el índice de compromisos institucionales, para el cual se previó mantener los tres índices ya contemplados en mediciones anteriores (índice de legislación sobre aborto,

---

1 ISOMontevideo: una herramienta para el seguimiento del Consenso de Montevideo (2013), es un Índice e Informe que fue diseñado para el seguimiento del Consenso de Montevideo, aprobado por los gobiernos de 38 países participantes en la I Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe en agosto de 2013.

2 De aquí en más para diferenciar al índice ISOQuito original y al reformulado y aligerar la lectura del documento se usará el término ISOQuito e ISOQuito(r) respectivamente.

índice de legislación sobre cuota y paridad e índice sobre licencias maternas, paternas y parentales) e incluir dos índices más: el índice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género y el índice de normativa sobre cuidados. La información cualitativa empleada para la construcción del nuevo índice de compromisos institucionales, en función de estos cinco componentes, está actualizada a febrero de 2021, fundamentalmente, con base en el OIG de CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.<sup>3</sup>

Además, este informe se nutre de diversas publicaciones nacionales sobre el tema que permiten profundizar el análisis de las desigualdades de género en Uruguay.

## 1. El estado del desarrollo humano en Uruguay

Uruguay es uno de los países de América Latina con mejores indicadores en términos de producto bruto interno (PBI) per cápita, desigualdad, pobreza y formalización laboral. También ha sido pionero en el continente en materia de aseguramiento de los derechos de las mujeres: desde la aprobación del divorcio por la «sola voluntad de la mujer» a comienzos del siglo XX hasta la transición demográfica temprana (pasaje de altos a bajos niveles de mortalidad y fecundidad), pasando por la incorporación de las mujeres al mercado de empleo (Pellegrino, 2010; Cabella, 1998; Espino, Leites y Machado, 2009, Melgar y Teja, 1985). Uruguay es, a su vez, el país con mejor calificación en el **Índice** de Democracia según IDEA Internacional (IDEA, 2019).

Desde 2012, Uruguay es clasificado como un país de ingreso alto, por el Banco Mundial (BM).<sup>4,5</sup> En tanto, es muy alto su Índice de Desarrollo Humano (IDH), cuyo valor estimado por el Programa de las Naciones Unidas para el

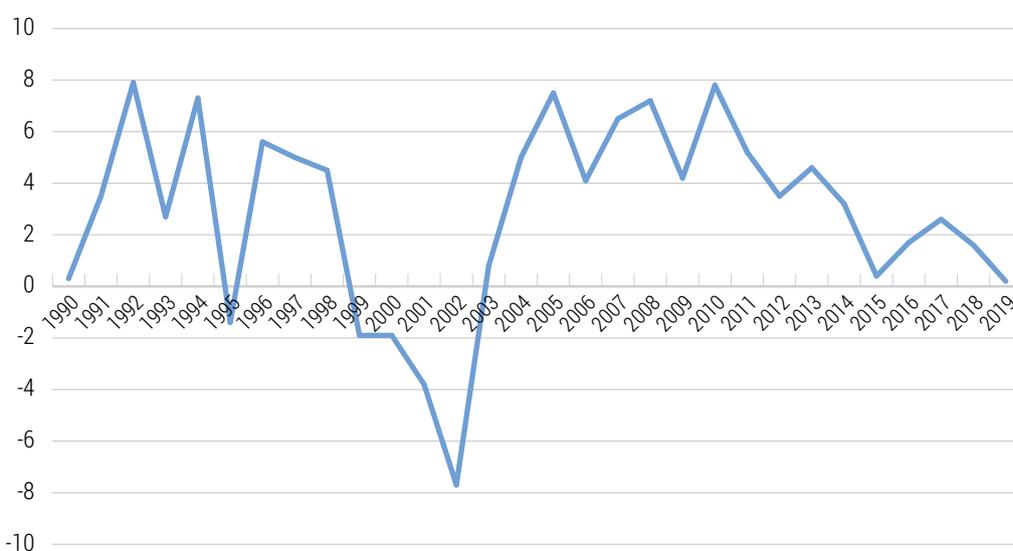
3 Cuando no se pudo acceder a datos o, cuando se necesitó ampliar la información, se recurrió a otras fuentes, tales como publicaciones de la propia CEPAL y/o producidas dentro del sistema de Naciones Unidas.

4 A partir del ingreso bruto nacional per cápita de los países, el BM clasifica a las economías del mundo en cuatro grupos: de ingreso alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. Información ampliada y actualizada disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/opendata/nueva-clasificacion-de-los-paises-segun-el-nivel-de-ingresos-para-2019-y-2020> (consultado en abril de 2021).

5 Las economías de ingreso alto, registran un ingreso anual por persona de USD 12.536 o más.

Desarrollo (PNUD) <sup>6</sup> para el año 2019, asciende al 0,817, y colocando al país en el número 55 a nivel mundial. Ello se debe, no solamente, a su alto nivel de desarrollo económico (ver Gráfico 1), sino a su alto grado de desarrollo social, especialmente, medido a través del estado de salud de su población, su alta esperanza de vida, su tasa de alfabetización y su cobertura educativa (ver tablas 1 y 2). Cuando el IDH es ajustado por el nivel de desigualdad (IDH-D), el valor del índice para Uruguay se ubica en el 0,712, sensiblemente por encima de la región (0,596) que, vale tener presente, es la más desigual del mundo.

**Gráfico 1.** Tasa de variación anual del PBI total a precios constantes de 2010, en porcentaje. Uruguay, 1990-2019



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

**Tabla 1.** Tendencias del Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes. Uruguay, 1990-2019

	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	PBI per cápita (2017 PPA USD) <sup>6</sup>
1990	0,692	72,6	12,9	7,2	9.497
1995	0,711	73,6	13,1	7,4	11.336
2000	0,742	74,8	14,2	8,0	12.858

<sup>6</sup> Información disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	PBI per cápita (2017 PPA USD) *
2005	0,576	75,8	15,2	8,0	12.624
2010	0,773	76,6	14,7	0,4	1.447
2015	0,800	77,3	15,9	8,7	19.278
2016	0,802	77,5	15,9	8,7	19.502
2017	0,804	77,6	15,9	8,7	19.930
2018	0,808	77,8	16,3	8,7	19.435
2019	0,817	77,9	16,8	8,9	20.064

\* PBI per cápita expresado en dólares internacionales constantes de 2017, convertidos utilizando la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: PNUD (2020), <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

**Tabla 2. Índice de Desarrollo Humano (IDH), Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad (IDH-D) y pérdida de IDH por desigualdad, coeficiente de desigualdad humana, desigualdad en componentes del IDH. Uruguay, América Latina y el Caribe, y países de muy alto IDH, 2019**

	IDH	IDH-D	Pérdida total (%) *	Coeficiente de desigualdad humana (%)	Desigualdad en la esperanza de vida (%)	Desigualdad en la educación (%)	Desigualdad en ingresos (%)
Uruguay	0,817	0,712	12,9	12,6	7,9	6,5	23,4
América Latina y el Caribe	0,766	0,596	22,2	21,5	11,6	18,0	34,9
Países con IDH muy alto	0,898	0,800	10,9	10,7	5,2	6,4	20,4

\* Pérdida del IDH cuando se lo ajusta por desigualdad (diferencia, expresada en porcentaje) entre el valor del IDH-D y el valor del IDH.

Fuente: PNUD (2020), <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

Al considerar el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDRG) del PNUD,<sup>7</sup> el país se ubica dentro del grupo de los de mejor posición relativa para las muje-

7 El Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDRG) es un índice que mide las desigualdades entre varones y mujeres tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud (medida por esperanza de vida de las mujeres y varones al nacer), educación (medida por años esperados escolaridad y años promedio para adultos de 25 años en adelante para mujeres y varones); y nivel de vida (medidos por el ingreso nacional bruto per cápita para mujeres y varones) (PNUD, 2018).

res. En tanto, en el **Índice de Desigualdad de Género (IDG)**,<sup>8</sup> Uruguay ranquea en el puesto 62 sobre 162 países, y asiste a la persistencia de marcadas diferencias de acceso al mercado laboral y ámbitos de decisión, según sexo.

Si bien la esperanza de vida de la población uruguaya califica por encima del promedio de América Latina y el Caribe (77,9 años con respecto a los 75,6 años promedio de la región), no llega al promedio alcanzado por los países de muy alto desarrollo humano (79,6 años). En tanto, el PBI per cápita de Uruguay es significativamente superior al de la región con USD 20.064 per cápita anuales *versus* USD 14.812 para el año 2019. En lo referente a los años esperados de escolarización, el país registra 16,8 años frente a un promedio latinoamericano y caribeño de 14,6 años, mientras que en años promedio de escolaridad se posiciona apenas por encima del promedio de la región (8,9 y 8,7 años, respectivamente) (PNUD, 2020)<sup>9</sup> (ver tabla 3). El nivel educativo alcanzado por la población es en la principal dimensión en la que se observa un rezago importante en Uruguay, especialmente, si tenemos en cuenta el alto nivel de ingreso per cápita del país y el gasto público social que, como veremos más adelante, es uno de los más importantes de la región.

**Tabla 3.** Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto IDH, 2019

	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	PBI per cápita (2017 PPA USD) <sup>•</sup>
Uruguay	0,817	77,9	16,8	8,9	20.064
América Latina y el Caribe	0,766	75,6	14,6	8,7	14.812
Países con IDH muy alto	0,898	79,6	16,3	12,2	44.566

• PBI per cápita expresado en dólares internacionales constantes de 2017, convertidos utilizando la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: PNUD (2020), <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

En cuanto a la diferencia respecto a estos indicadores, entre mujeres y hombres, para empezar, las primeras tienen una esperanza de vida mayor a los segundos (81,5 frente a 74 años), con niveles similares a los países de muy alto

8 El Índice de Desigualdad de Género (IDG) es un indicador que busca evidenciar las desigualdades basadas en el género en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y actividad económica (PNUD, 2018).

9 Información disponible en: <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

desarrollo humano (82,4 y 76,8 años) y superiores al promedio de América Latina y el Caribe (78,7 y 72,4 años). La diferencia en el promedio de años de escolarización es favorable a las mujeres uruguayas (9,2 a 8,6 años), mientras que en América Latina y el Caribe, es equivalente entre ambos sexos (8,7 años). Por su parte, en referencia a los años de escolarización esperados en Uruguay, la diferencia, nuevamente, es a favor de las mujeres (17,1 frente a 15,1 años), con valores también por encima de la media latinoamericana y caribeña (15 frente a 14,3 años). Finalmente, en materia de ingreso promedio anual por persona la diferencia entre hombres y mujeres es muy importante, y varía de USD 25.008 a USD 15.445 respectivamente (similar a la desigualdad registrada en los países de muy alto desarrollo humano y aun más pronunciada que la verificada para la región latinoamericana y caribeña) (ver tabla 4).

Tabla 4. Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDGR) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto IDH, 2019

	Esperanza de vida al nacer		Años esperados de escolaridad		Años promedio de escolaridad		PBI per cápita (2017 PPA USD) <sup>●</sup>		IDH		Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDRG) por sexo
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	
Uruguay	81,5	74,1	17,1	15,1	9,2	8,6	15.444	25.008	0,814	0,801	1,016
América Latina y el Caribe	78,7	72,4	15,0	14,3	8,7	8,7	10.707	19.045	0,755	0,772	0,978
Países con IDH muy alto	82,4	76,8	16,6	16,0	12,0	12,2	33.667	55.719	0,886	0,903	0,981

● PBI per cápita expresado en dólares internacionales constantes de 2017, convertidos utilizando la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Fuente: PNUD (2020), <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

Para 2019, Uruguay registra un IDG (que oscila entre 0 y 1, con un mejor posicionamiento cuanto más cerca del cero) más bajo que el promedio del resto de los países latinoamericanos y caribeños (0,288 *versus* 0,389), aunque más alto que el de los países de muy alto desarrollo humano (0,173). Por su parte, la tasa de mortalidad materna (defunciones de mujeres por cada 100.000 nacidos vivos) se ubica en un valor 17 ‰, y se acerca a los niveles de los países de muy alto desarrollo humano (14‰), y muy por debajo del promedio regional (73‰). Sin embargo, la tasa de natalidad entre adolescente (nacimientos por cada mil mujeres de entre 15 y 19 años), aunque es levemente más baja que la media de América Latina y el Caribe (58,7‰ frente a 63,2‰), es escandalosamente más alta que en los países de desarrollo humano muy alto (17,2‰). A su

vez, Uruguay rankea muy bajo en relación a la población con, al menos, algunos años de educación secundaria (su promedio es de 58,8% para las mujeres y de 45,6% para los hombres): más bajo que la media latinoamericana y caribeña (60,4% y 59,7% respectivamente) y muy por debajo del promedio de los países con muy alto desarrollo humano (86,58 y 88,65%). Asimismo, la participación de las uruguayas en la fuerza de trabajo (55,6%) es más alta que el promedio regional para las mujeres latinoamericanas y caribeñas (52,1%) y que el promedio de las mujeres de los países de muy alto desarrollo humano (52,3%). Sin embargo, al observar la representación política, el país exhibe un rezago que se evidencia aún más en términos comparativos: el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en el Parlamento uruguayo (26,2%) es inferior al promedio de América Latina y el Caribe (31,4%) y también al de los países de muy alto desarrollo humano (28,3%) (ver tabla 5).

**Tabla 5. Índice de Desigualdad de Género (IDG) y sus componentes. Uruguay, América Latina y el Caribe y países de muy alto desarrollo humano, 2019**

	Índice de Desigualdad de Género (IDG)		Tasa de mortalidad materna <sup>•</sup>	Tasa de natalidad entre las adolescentes <sup>▪</sup>	Proporción de mujeres en escaños parlamentarios (%) <sup>♦</sup>	Población con al menos algún tipo de educación secundaria (%) <sup>▲</sup>		Tasa de participación en la fuerza de trabajo <sup>★</sup>	
	Valor	Puesto				Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Uruguay	0,288	62	17	58,7	26,2	58,8	54,6	55,6	73,3
América Latina y el Caribe	0,389	—	73	63,2	31,4	60,4	59,7	52,1	76,9
Países con IDH muy alto	0,173	—	14	17,2	28,3	86,5	88,6	52,3	69,1

• Muertes por cada 100.000 nacidos vivos.

▪ Nacimientos por cada 1.000 mujeres de entre 15 y 19 años.

♦ Los datos para Uruguay corresponden al porcentaje de parlamentarias electas como titulares en las elecciones nacionales de octubre de 2019.

▲ Porcentaje de personas con 25 años de edad o más.

★ Porcentaje de personas con 15 años de edad o más.

Fuente: PNUD (2020), <http://hdr.undp.org/en/content/download-data> (consultado en abril de 2021).

En síntesis: Uruguay es un país de muy alto IDH promedio, muy tensionado entre los altos logros económicos y los bajos promedios educativos. También es un país con buenos valores en el IDG, donde las mujeres se posicionan mejor que los hombres en casi todos los indicadores. No obstante, vale señalar la alta tasa de fecundidad adolescente, la baja participación política de las mujeres y el escaso nivel de población con estudios secundarios, tanto para el caso de los hombres como para el de las mujeres.

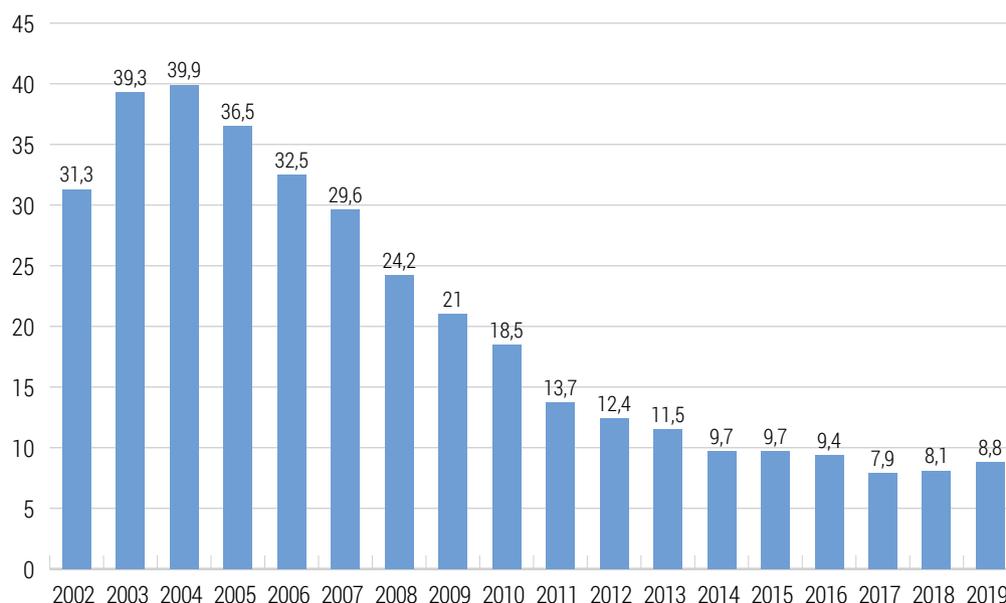
## 2. El contexto socioeconómico reciente

Uruguay atravesó una década y media de crecimiento económico ininterrumpido, luego de la profunda crisis social, económica y financiera estallada en 2002, en la cual, la tasa de crecimiento del producto per cápita llegó a caer a -7,7%. A partir de 2004, el país comenzó a crecer ininterrumpidamente, con valores promedio del 5,9% en el quinquenio 2005-2009, del 4,86% en el período 2010-2014, y del 0,78 en el tramo 2015-2019 (ver Gráfico 1).

El aumento del PBI, una política de formalización del empleo, el aumento del salario real y de los salarios mínimos, junto al incremento sostenido del gasto público social, tuvieron efectos inmediatos en el aumento de los ingresos de los hogares. De acuerdo al análisis de la pobreza que, en Uruguay, está basada en un enfoque de ingresos (considera si estos son suficientes o no para cubrir necesidades alimentarias y no alimentarias mínimas), se evidencia que, entre el primer trimestre de 2006 e igual trimestre de 2018, el ingreso de los hogares se incrementó 48% en términos reales. En tal sentido, el crecimiento que el país experimentó en este período ha sido «pro-pobre», en términos de la CEPAL (Medina & Galván, 2014). El crecimiento de los ingresos reales da cuenta, además, de un ingreso más importante en los hogares más pobres (los ingresos de los hogares del primer decil crecieron 113% en términos reales entre 2006 y 2017) que en los más ricos (los del décimo decil) crecieron, en igual período, 31%. Ello permitió que la incidencia de la pobreza disminuyera muy sensiblemente en los últimos años, de acuerdo a las estimaciones oficiales, del 31,3% en 2002 al 8,1% en 2018, para ubicarse en el 8,8% en 2019 (CEPAL, 2021c, p. 55) (ver Gráfico 2).<sup>10</sup>

10 Estos datos, que corresponden a cálculos del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay y son consignados en CEPAL (2021c: 55), difieren respecto a los números de la propia CEPAL que, a partir de la aplicación de otra metodología de medición, estima que la pobreza per cápita en el país era del orden del 2,9% en 2018 y del 3% en 2019 (ver Gráfico 17 en el apartado Anexo).

## Gráfico 2. Evolución del porcentaje de personas viviendo hogares en situación de pobreza. Uruguay, 2002-2019\*



- Los datos de 2002 a 2005 corresponden a porcentajes del área urbana, y los de 2006 a 2019 a todo el territorio nacional.

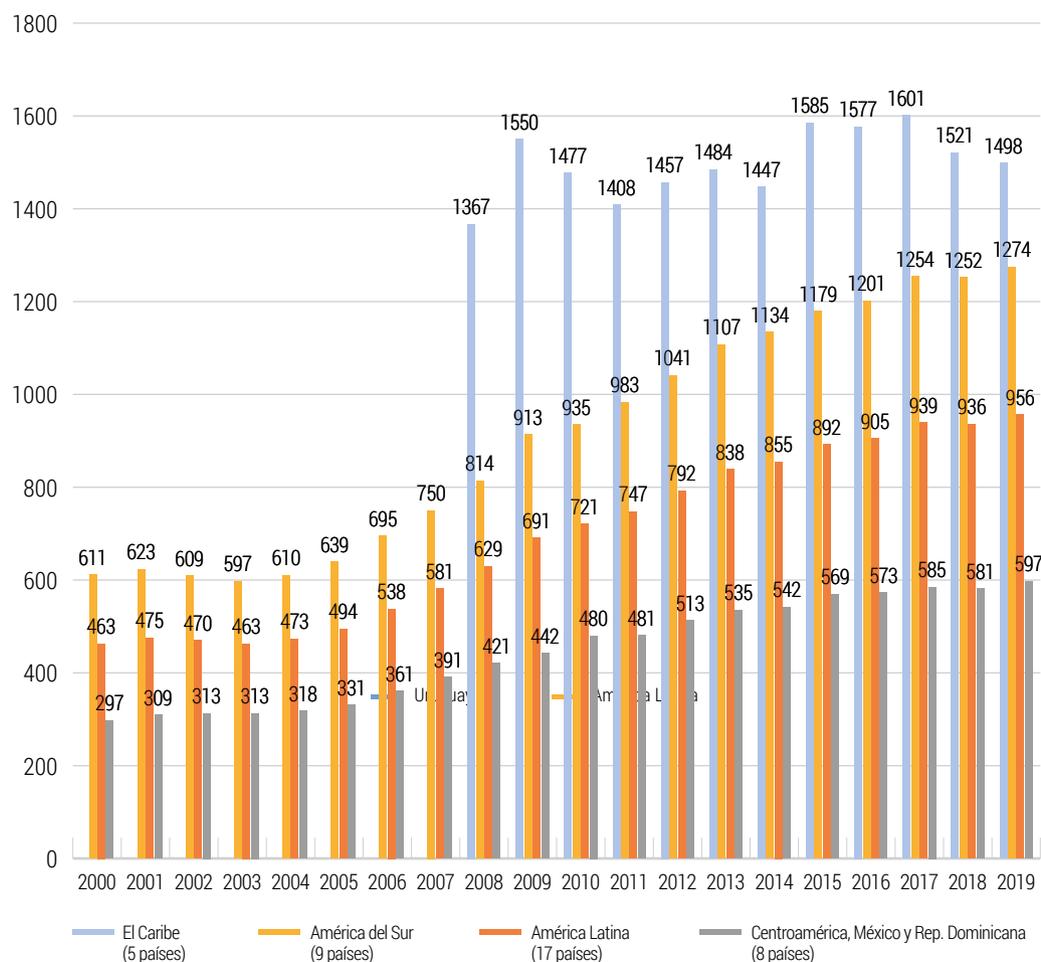
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT, a partir de cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (estimación de la pobreza por el método del ingreso).

La desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini varió entre 0,474 y 0,392, entre los años 2002 y 2019.<sup>11</sup> En una región donde el promedio actual de dicho índice es de 0,462, Uruguay es el país latinoamericano más equitativo (CEPAL, 2021c, p. 66) (ver Tabla 9 en el apartado Anexo). En el escenario regional, también es de los que más recursos invierte en políticas sociales: USD 2.578 por persona,<sup>12</sup> hacia 2019, mientras que, para entonces, el gasto social per cápita del gobierno central se ubica en USD 956 para América Latina (promedio para 17 países) y en USD 597 para la región de Centroamérica, México y República Dominicana (promedio para 8 países) (CEPAL, 2021c, p. 163) (Gráfico 3). Esto importa a la hora de explicar la evolución de la desigualdad en el país. Aunque los incrementos en los ingresos de los hogares más pobres por encima de los ingresos de los hogares más ricos se explican, en gran parte, por los ingresos laborales, los aumentos en las pensiones y transferencias contribuyen a explicar esos resultados.

11 Los datos del año 2002 corresponden al área urbana.

12 No se incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social (CEPAL, 2021c: 186).

**Gráfico 3. Evolución del gasto social per cápita del gobierno central (en dólares de 2010 a precios constantes). América Latina y el Caribe por subregiones (22 países), 2000-2019\***



• Los promedios de América Latina corresponden a la media aritmética de 17 países que se dividen en dos grupos: nueve de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) y ocho del grupo constituido por Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y República Dominicana. El Caribe incluyen cinco países (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago).

Fuente: CEPAL (2021c: 163).

Entre los países que lograron una mayor reducción de la pobreza en el período 2012-2017, como Chile, El Salvador y República Dominicana, los ingresos laborales fueron la fuente que más se incrementó en los hogares de menores recursos, mientras que en Costa Rica, Panamá y Uruguay las transferencias recibidas por estos hogares fueron tan o más importantes que el incremento en el ingreso laboral.

### 3. Tendencia ISOQuito

Las desigualdades de género medidas a través del índice ISOQuito, tanto en el original como en el reformulado, muestran que Uruguay sigue la tendencia regional decreciente, y se ubica en 2018 algo por encima del promedio latinoamericano (Gráfico 1). Cabe aclarar que, tanto para América Latina como para Uruguay, el índice ISOQuito(r) muestra un desempeño menor en materia de género en comparación con su versión original. Esto se debe a los cambios realizados en la medición de las distintas dimensiones que componen al ISOQuito.<sup>13</sup>

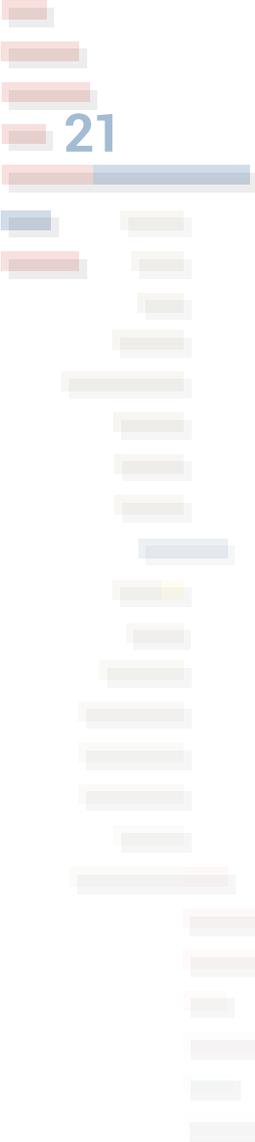
Gráfico 4. Evolución índice ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

El incremento más importante del país se produjo entre 2014 y 2018, pasando de un valor del índice de 0,66 a 0,79 para el índice original y de 0,64 a 0,68 en el reformulado. En las tres mediciones anteriores de ISOQuito, Uruguay había

13 Para ver en mayor detalle los cambios realizados en la versión reformulada del ISOQuito consultar el apéndice metodológico.



alcanzado un valor similar del índice en torno al 0,66 y a 0,63. El incremento de 2014 a 2018 se explica principalmente por la subida del índice de paridad en la toma de decisiones políticas, que pasó de 0,22 a 0,59 en el índice original y de 0,30 a 0,38 en el índice reformulado (ver Gráfico 11). Las diferencias entre ambos índices se deben a que en el nuevo índice se incorporó la participación de mujeres en los gobiernos subnacionales. El resto de los componentes del índice ISOQuito (bienestar social de las mujeres y paridad económica y laboral) sufrieron incrementos menores, cercanos a 0,03 y 0,01 respectivamente (ver Gráfico 5 y Gráfico 7).

Finalmente, se observa que el país incrementa su valor en el índice reformulado al incluir la dimensión autonomía física, pasando de 0,68 a 0,73. Al igual que en las otras mediciones de ISOQuito, Uruguay presenta un mejor desempeño que el promedio regional (Gráfico 4).

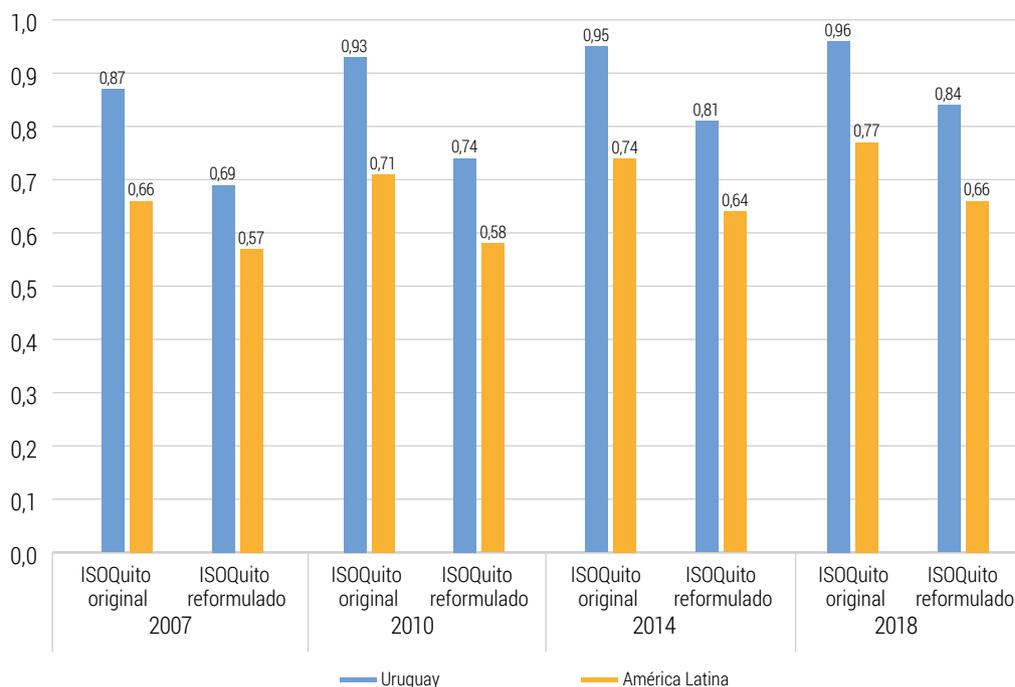
## 4. Bienestar social de las mujeres

Respecto al bienestar social de las mujeres, la evolución del índice presenta una tendencia creciente, alcanzando el valor más alto en 2018 (0,96) por encima del promedio regional en el índice original (Gráfico 2). Esta tendencia se explica primero por la caída de la proporción de mujeres viviendo en hogares en situación de pobreza, y, en segundo lugar, por la reducción de la mortalidad materna (aunque ya presentaba en 2007 un valor muy por debajo del promedio regional), dado que el índice de alfabetización (tercer componente del índice) se mantuvo estable en el mismo valor en todo el período (0,98).

Al observar la evolución del índice de bienestar social de las mujeres en el ISOQuito (r) —este índice es el que presenta mayores cambios respecto a la formulación original de índice ISOQuito— se identifica que Uruguay presenta un desempeño menor al presentado en el índice original. Esto se debe principalmente a la incorporación de un indicador de educación más exigente que el utilizado en la medición original: en lugar de índice de alfabetización se utiliza el porcentaje de mujeres de 15 y más años con al menos 10 años de educación formal.<sup>14</sup> En el Gráfico 6 se muestra la evolución de los distintos componentes del índice de bienestar social de las mujeres en el ISOQuito (r). En éste se identifica que Uruguay presenta una tendencia creciente respecto en la dimen-

14 Por más detalle de las modificaciones incorporadas en la reformulación del índice ISOQuito consultar el apéndice metodológico.

## Gráfico 5. Evolución índice de bienestar social de las mujeres en ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018



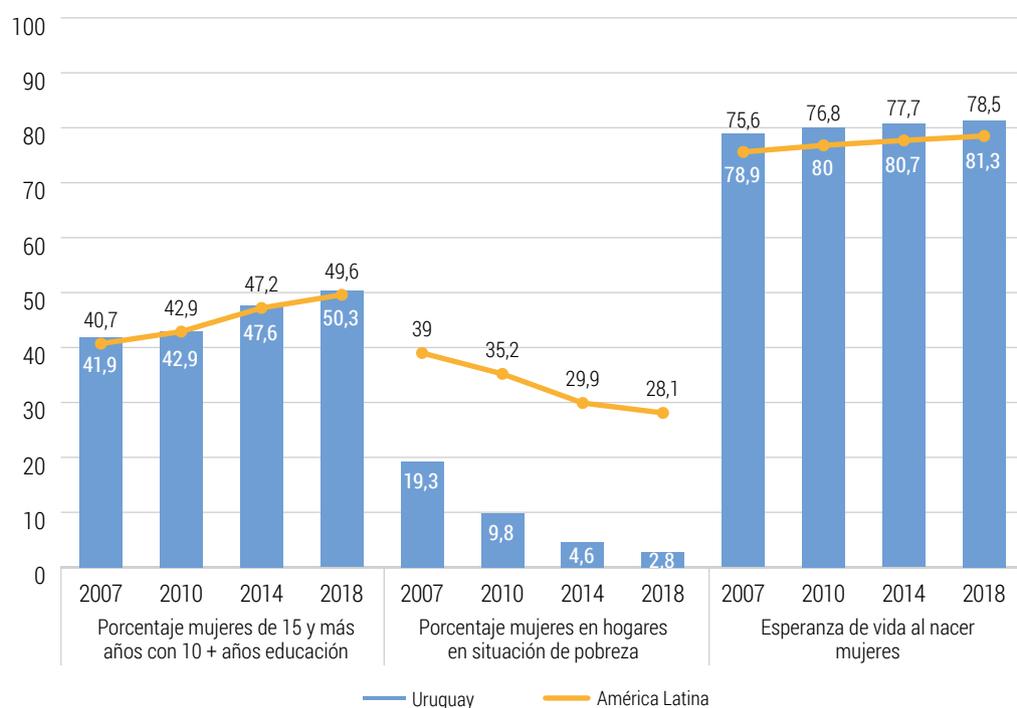
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

sión educación, y similar al promedio regional. En el resto de los indicadores de bienestar social de las mujeres (porcentaje de mujeres en hogares en situación de pobreza y esperanza de vida al nacer femenina) el país presenta en las cuatro mediciones niveles por encima del promedio regional (Gráfico 6).

Por último, es importante notar que decreció notablemente la proporción de mujeres viviendo en hogares pobres, que alcanzaba prácticamente a una de cada cinco en 2007 y en 2018 una cada cuatro.<sup>15</sup> Asimismo, se observa que la esperanza de vida al nacer femenina presenta leves incrementos a medida que pasa el tiempo (esto sucede cuando su nivel es alto) y por encima del promedio latinoamericano (Gráfico 3).

15 La medición de la pobreza de la CEPAL respeta la comparabilidad entre países y que realiza un cálculo específico para lograr la mayor comparabilidad posible. Por tal motivo, se encuentran diferencias con la medición oficial del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (INE).

**Gráfico 6.** Evolución porcentaje de mujeres de 15 y más años con 10 y más años de educación, porcentaje de mujeres en hogares en situación de pobreza y esperanza de vida al nacer femenina. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

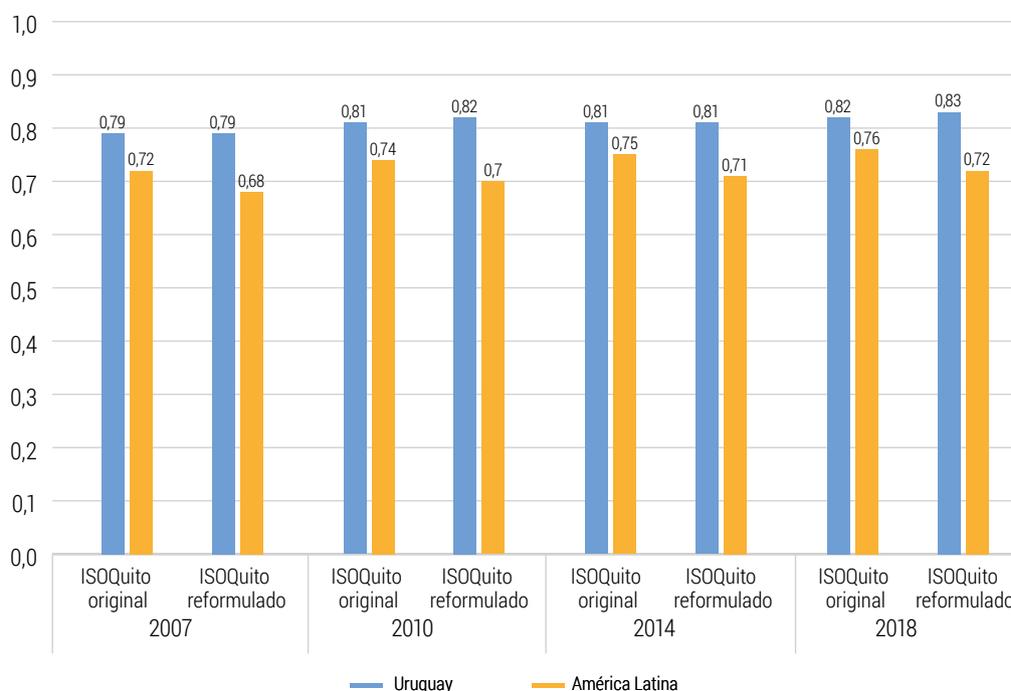
## 5. Paridad económica y laboral

El índice de paridad económica y laboral muestra cierta estabilidad en Uruguay en el período con valores cercanos a 0,80 en ambos índices,<sup>16</sup> y en cada una de las mediciones se ubica siempre por encima del promedio regional (Gráfico 7). La relativa quietud del indicador se debe a que la mayoría de sus componen-

16 En la propuesta de reformulación de esta sub dimensión del índice ISOQuito se propuso incluir un indicador de trabajo no remunerado y relativo a cuidado de personas dependientes, para poder medir más ajustadamente la paridad económica y laboral. Se definió utilizar el porcentaje de mujeres que declaran estar dedicadas exclusivamente a tareas domésticas en hogares con presencia de niños y niñas entre 0 y 5 años (sobre el total de mujeres de 15 y más años de edad), dado que dicho dato refleja de mejor manera la imposibilidad de algunas mujeres de participar en el mercado laboral, producto del cuidado de niños y niñas pequeños. Si bien se considera que no es el mejor indicador para medir el trabajo no remunerado de cuidado de personas dependientes, la poca disponibilidad de otro tipo de indicador —para todos los países en los cuatro momentos del tiempo en que fue medido el índice ISOQuito— fue el principal motivo para incluirlo.

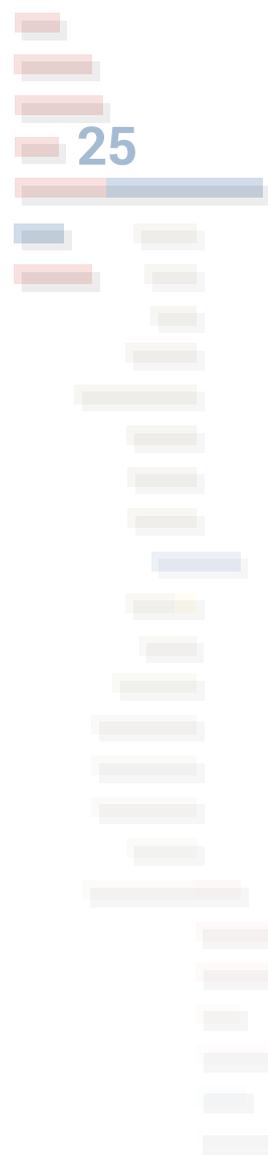
tes se mantuvieron estables, inclusive el nuevo componente (Gráfico 10). Los indicadores de paridad económica y laboral que más se movieron a la baja en Uruguay entre 2007 y 2018 fueron el índice de feminización de la pobreza y el porcentaje de mujeres sin ingresos propios.

**Gráfico 7. Evolución índice de paridad económica y laboral en ISOQuito original y reformulado. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018**



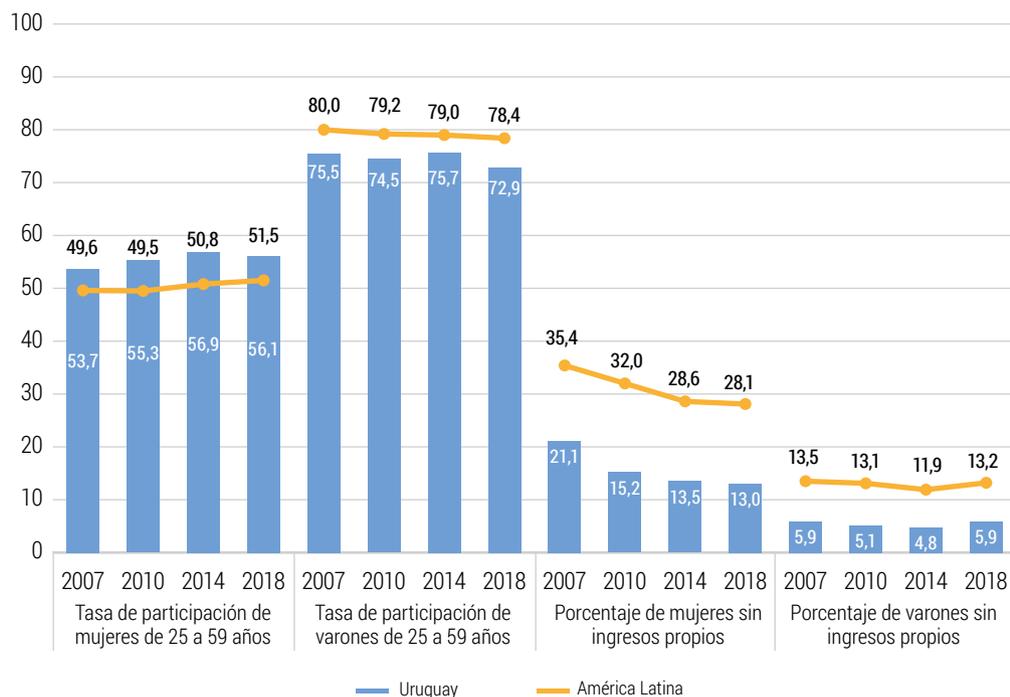
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Los componentes que buscan medir la subdimensión autonomía económica son la razón de sexo entre tasa de actividad (participación) entre 25 y 59 años y la razón entre el porcentaje de mujeres y varones sin ingresos propios. La evolución de estos indicadores para el país muestra cierta estabilidad tanto en relación a consigo mismo, así como en su relación con el indicador masculino. En las cuatro mediciones la tasa de actividad de las mujeres entre 25 y 59 años se sitúa en torno al 55% —por encima de la media regional, mientras que la de sus pares varones cerca del 75%— por debajo del promedio de la región. En cuanto a los ingresos propios, se observa un descenso paulatino de las mujeres sin estos, alcanzando el 13% de la población femenina uruguaya. Mientras que, para sus pares varones, este indicador se mantiene estable aproximadamente en 5% en todas las mediciones. Uruguay presenta un desempeño superior a la media latinoamericana para ambos sexos. Por ejemplo, en 2018 el porcentaje



de mujeres y varones sin ningún ingreso de América Latina duplica al porcentaje de Uruguay (Gráfico 8).

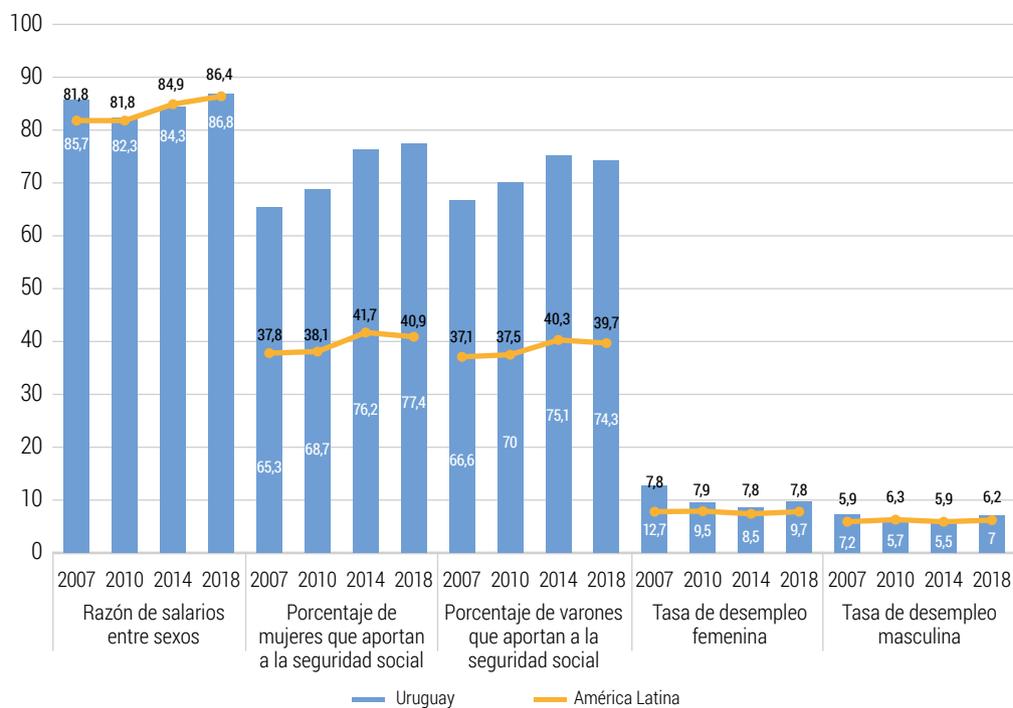
**Gráfico 8.** Evolución de tasa de participación económica mujeres y varones de 25 a 59 años y porcentaje de mujeres y varones sin ingresos propios. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

La discriminación laboral es medida en el ISOQuito a través de la brecha salarial entre sexos, la razón de sexo de la tasa de desempleo y la relación entre la proporción de mujeres y varones ocupados/as que aportan a un sistema previsional. Para Uruguay, la brecha salarial se mantiene constante en un promedio entorno a una razón 85% entre 2007 y 2018, y cercana al promedio latinoamericano (Gráfico 9). La tasa de desempleo femenina experimenta una leve caída en el período, mientras que la proporción de mujeres sin ingresos propios disminuye significativamente, al pasar del 21,1% en 2007 a 13,0% en 2018 (Gráfico 9). Finalmente, también se mejoran los indicadores vinculados a la calidad del empleo de las mujeres, ya que aumenta la proporción de ocupadas que aportan al sistema previsional, de 65,3% en 2007 a 77,4% en 2018 (Gráfico 9).

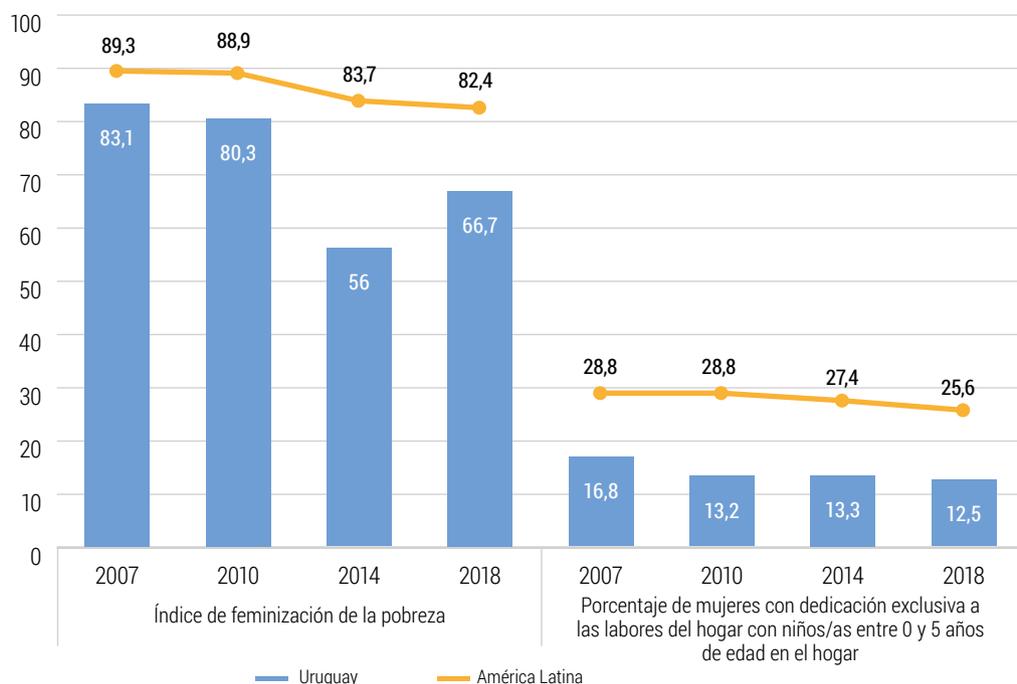
**Gráfico 9. Evolución de razón de salarios entre sexo, porcentaje de mujeres y de varones que aportan a un sistema de seguridad social y tasa de desempleo femenina y masculina. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018**



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.



**Gráfico 10.** Evolución de índice de feminización de la pobreza<sup>17</sup> y porcentaje mujeres que declaran dedicarse exclusivamente a las tareas domésticas en hogares con niños/as entre 0 y 5 años. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018



● Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Finalmente, los últimos dos indicadores que se utilizan en para medir la paridad económica y laboral son el índice de feminización de la pobreza y el porcentaje de mujeres con dedicación exclusiva a las tareas domésticas del hogar en hogares con niños/as pequeños (entre 0 y 5 años). En el primer indicador Uruguay presenta un desempeño inferior al promedio regional; esto supone que la pobreza afecta más a las mujeres en las edades de mayor demanda productiva y reproductiva (20 a 59 años).<sup>18</sup>Al mismo tiempo, el segundo indicador (el porcentaje mujeres que declaran dedicarse exclusivamente a las tareas domésticas en hogares con niños/as entre 0 y 5 años) el país presenta un menor porcentaje de sus pares latinoamericanas (en promedio).

17 Debe recordarse que este índice ha sido construido de tal manera que un valor de 100 indica paridad en la pobreza entre hombres y mujeres de 20 a 59 años en tanto valores inferiores a 100 indican feminización de la pobreza. Por ejemplo, un valor de 50 indica que existen 100 mujeres pobres por cada 50 hombres pobres.

18 Recuérdese que este indicador se calcula tomando las mujeres y varones entre 20 y 59 años viviendo en hogares en situación de pobreza.

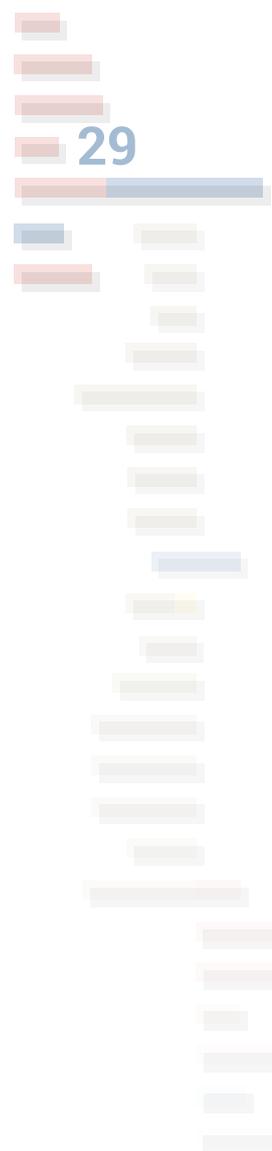
## 6. El aporte económico de las mujeres pre y post irrupción del Covid-19

Siguiendo los métodos de estimación internacionales, se ha calculado que, en Uruguay, el trabajo no remunerado (TNR) significa un aporte muy relevante al PBI: su contribución fue del 26,6% en 2007 (USD 6.156,7 millones) —de los cuales el 20% fue aportado por mujeres y 6,6% por hombres—; y del 22,9% en 2013 (USD 12.729 millones), con un aporte del 16,3% por parte de las mujeres y del 6,6% por los hombres (Salvador, 2009; 2015).

La expansión del PBI explica la reducción del peso del TNR en la medida en que, en períodos de contracción económica, como el actual, las familias dejan de contratar servicios, se reduce el trabajo remunerado (TR) y la sobrecarga del TNR aumenta (ONU Mujeres, 2020: 8). Independientemente de ello, es clave consignar que, de acuerdo a la última medición disponible en Uruguay (2013), tanto la contribución del TNR total, como del TNR realizado exclusivamente por mujeres (16,3%) superan a todo el aporte generado por la industria manufacturera (12,2%), por el comercio, restaurantes y hoteles (14,5%) y por la suma de aquellos sectores con mayor vinculación con los cuidados (a saber: enseñanza: 4,8%, servicios sociales y de salud: 6,5% y, finalmente, servicios personales y servicio doméstico: 4,3%) (ONU Mujeres, 2020: 8).

Ahora bien, a pesar de esta contribución central del TNR a la economía —tanto a la uruguaya como a la del resto de los países del mundo—, ya desde los tiempos de la industrialización, el término «trabajo» se asocia al tipo trabajo que se realiza y que se remunera en el mercado, y excluye, concomitantemente, con tal definición, a todos los demás trabajos que quedan por fuera del ámbito mercantil.

De acuerdo a las encuestas sobre el uso del tiempo (EUT) disponibles en el país para los años 2007 y 2013, el TNR representa la mitad de la carga global de trabajo (51,0% y 51,2%, respectivamente, en ambas mediciones) (INE, 2013). Y, en ese escenario, las mujeres dedican al TNR, aproximadamente, el doble de su tiempo en relación a los hombres. La otra cara de la moneda está dada por una menor participación de las mujeres en el TR. En efecto, el tiempo destinado al mal llamado «trabajo no productivo» reduce las posibilidades de las mujeres de acceder al «trabajo productivo». Cuanto mayor la carga de TNR, menor la participación en la actividad económica femenina. A su vez, esto se correlaciona con



menores niveles de educación, con las periferias geográficas y con los estratos socioeconómicos más desaventajados.

De hecho, la división sexual del trabajo es más pronunciada en el interior del país: las mujeres con menor nivel de enseñanza y radicadas en pequeñas localidades y zonas rurales (con menos de 5000 habitantes) tienen las tasas de actividad económica más bajas. En dichas áreas geográficas, el nivel de participación en el mercado laboral es del 51,1% para las mujeres con educación primaria *versus* el 85,9% de los hombres con la misma formación, al tiempo que la tasa de actividad femenina alcanza valores del 71,3% y 79,9%, para las mujeres con estudios secundarios y terciarios, respectivamente, frente a tasas del 93,7% y 93,3% para varones con igual escolarización (ONU Mujeres, 2020: 11-12).

La información disponible indica que, hacia 2007, las mujeres destinaban 36,5 horas semanales al TNR, *versus* las 15,8 horas dedicadas por los hombres. Para 2013, estos tiempos aumentan muy levemente a 37,5 y 19,5 horas, respectivamente (ONU Mujeres, 2020). En tanto, al considerar la carga global del trabajo (CGT) entre ambos sexos,<sup>19</sup> para 2007, se aprecia que la media de las mujeres era de 55,6 horas semanales frente a las 50,9 horas de los hombres. Para 2013, las horas semanales correspondientes a la suma del TNR y del TR eran de 55,6 y 50 horas, respectivamente. Estas diferencias se acentúan al considerar solo a las personas que ocupadas: en 2007, el promedio de CGT estimado era de 73,8 horas para las mujeres y de 64 horas para los hombres y, en 2013, de 70,7 y 50 horas, respectivamente (CIEDUR, 2017). Al analizar cómo se distribuyen las horas semanales de trabajo, se observa que las mujeres dedican dos tercios de su tiempo al TNR y un tercio al TR, en tanto esa relación es la inversa para el caso de los hombres (ONU Mujeres, 2020).

En línea con lo planteado por ONU Mujeres (2017), tanto las dinámicas del mercado como las dinámicas familiares están determinando las oportunidades y obstáculos para consagrar el empoderamiento económico de las mujeres, en tanto, en el caso de los hombres, solo repercuten las condiciones del mercado (ONU Mujeres, 2020: 15).

Precisamente, considerando datos estructurales concernientes a la autonomía económica de las mujeres, de acuerdo a la Encuesta Continua de Hogares conducida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), hacia 2019, como se señalara, las personas por debajo de la línea de pobreza alcanzaron el 8,8%; en tanto, los hogares en tal situación se ubicaron en el 5,9%. A su vez, la población

19 La carga global de trabajo es la suma entre el TNR y el TR.

sin ingresos propios de 15 años de edad y más trepaba al 13,2% en el caso de las mujeres frente al 6,4% de los hombres (CEPAL, 2021b).

Las políticas de cuidados son esenciales para revertir parte de esa ecuación de desigualdad. Al tiempo que visibilizan el TNR, impulsan estrategias de corresponsabilidad de cuidados y promueven el cambio cultural. La creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), con la ley N° 19.353, fue una ayuda en esa dirección. Seguir reforzando políticas sociales de esa naturaleza permitiría desarticular parcialmente las desigualdades de género que genera el reparto desigual del tiempo de trabajo no remunerado. La crisis sanitaria desatada por la pandemia mundial del Covid-19 no hizo sino empeorar todas las inequidades reseñadas y evidenciar aún más la necesidad de profundizar en las políticas públicas del cuidado.

El 13 de marzo de 2020, dos días más tarde de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declarara que la irrupción y propagación global del nuevo coronavirus implicaba el arribo de una pandemia,<sup>20</sup> y luego de que se detectaran los primeros casos de contagios de Covid-19 en Uruguay, las autoridades nacionales declararon el estado de emergencia sanitaria en el país. De inmediato, entre otras medidas, se dispuso, para el sector enseñanza, la suspensión de las clases presenciales en todos los niveles educativos, tanto públicos como privados, así como la sugerencia, para el sector trabajo, de la implementación del teletrabajo siempre que fuera posible, también, tanto en el ámbito público como en el privado.<sup>21</sup> La instrumentación de jornadas laborales virtuales, en los casos en los que ello fue viable, se extendió durante varios meses, con diversidad de retornos paulatinos en función de las distintas actividades. Por su parte, las clases en línea para estudiantes de educación inicial, primaria, secundaria y técnica se prolongaron desde mediados de marzo hasta junio, con una reincorporación a los centros educativos escalonada en etapas, según distintas áreas geográficas del país (primero rurales, luego urbanas) y niveles de enseñanza. Inicialmente, los protocolos de retorno implicaron restricciones en los días y horas de concurrencia a las aulas, así como la no obligatoriedad de la asistencia; ello se tradujo, no solo en un ajuste del tiempo de permanencia semanal en escuelas,

20 El 30 de enero de 2020, la OMS había advertido que la epidemia desatada por el brote del SARS-CoV-2 (Covid-19) implicaba una emergencia de salud pública de preocupación internacional. Para el 11 de marzo, declaró el pasaje de la epidemia a una pandemia. Ver: <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia> (consultado en abril de 2021).

21 Ver Decreto N°93/020: Declaración de Estado de Emergencia Nacional Sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el virus Covid-19 (Coronavirus), recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/932020#:~:text=Decl%C3%A1rase%20el%20estado%20de%20emergencia,por%20el%20virus%20COVID%2D19> (consultado en abril de 2021).

liceos y otros locales de enseñanza, sino en ciertas circunstancias de superposición de las modalidades virtual y presencial en el dictado de los cursos.<sup>22</sup>

Luego de todo un año lectivo en pandemia, según datos publicados por el INE (2021), en el mes de enero del 2021, el 9,8% de la población fuera de la fuerza laboral no buscó trabajo remunerado por tener que dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados, 18,4% buscó anteriormente, no encontró y dejó de buscar, mientras que un 13,9% no buscó trabajo debido a la coyuntura de la pandemia. Así, las tasas de actividad cayeron en hombres y mujeres como resultado de la emergencia sanitaria: entre 2019 y 2020,<sup>23</sup> el total de la tasa de participación en el mercado de trabajo se redujo de 62% a 60,2%. Concretamente, en ese intervalo, las mujeres vieron reducida su tasa de actividad del 54,7% al 53,5%, mientras que vieron incrementada su tasa de desocupación del 10,6% a 11,2%. Por su parte, la actividad en los hombres cayó del 70,2% a 67,4%, y su tasa de desocupación aumentó del 7,3% al 8,7% (CEPAL, 2021a).

Paralelamente, datos relevados por un estudio realizado por Opción Consultores para ONU Mujeres y UNICEF (2020), y consignados en CEPAL (2021b), revelaron que las horas diarias dedicadas al TNR ascendieron de 6,9 a 8,1 horas para las mujeres y de 3,9 a 4,6 horas para los hombres. En este contexto mundial inédito, el porcentaje de mujeres que expresó sentirse muy o bastante sobrecargada por las tareas del hogar tras el arribo del Covid-19 es cinco veces mayor al de los hombres (20% frente a 4%) (ONU Mujeres – UNICEF, 2020).

En línea con tal sobrecarga dentro del hogar, al analizar la distribución de la población ocupada en sectores de alto riesgo o altamente vulnerables frente a las consecuencias —sanitarias y no sanitarias— del coronavirus, se observa que, hacia 2019, era mayor la presencia de trabajadoras mujeres (47,8%) que de trabajadores hombres (40%). Es de especial destaque, en este sentido, que las mujeres representan el 77,4% de la estructura del sector salud y el 73,7% del sector educación (CEPAL, 2021b).

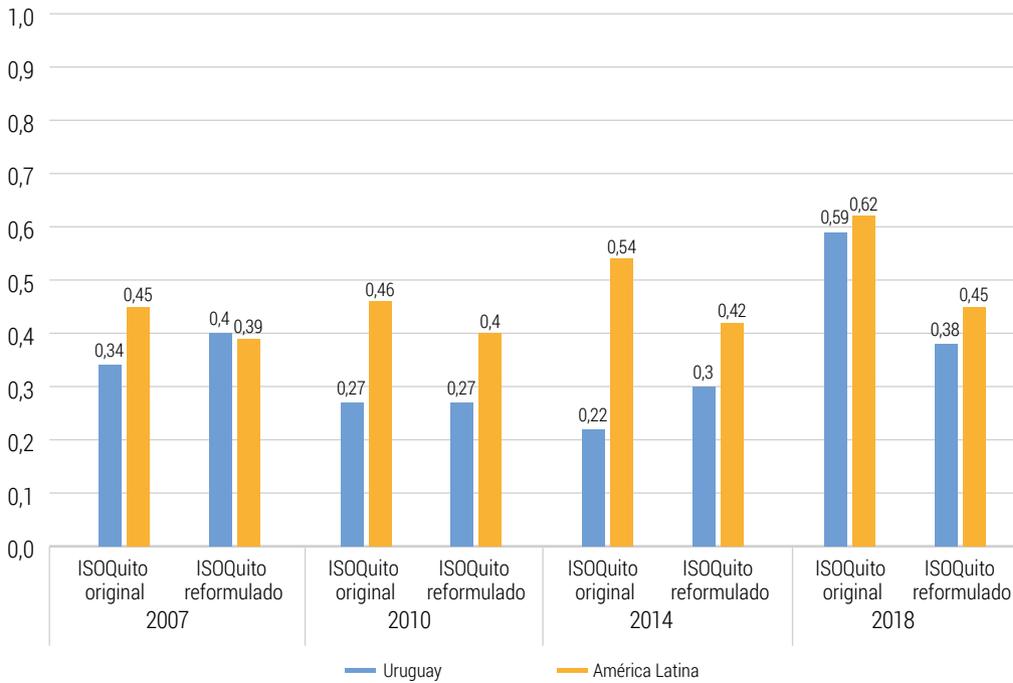
22 Por mayores detalles sobre el regreso a las clases presenciales en los centros educativos uruguayos durante 2020, ver Alarcón y Méndez (2020).

23 Medición correspondiente a los meses comprendidos entre enero y setiembre, en ambos años.

# 7. Paridad en la toma de decisiones políticas

Uruguay presenta indicadores que lo ubican por encima del promedio de América Latina y el Caribe en la mayoría de las dimensiones de equidad de género analizadas, pero llamativamente, ha mantenido un bajo desempeño en lo que respecta a la paridad en la toma de decisiones políticas en los cuatro momentos del tiempo que se midió el ISOQuito. Este bajo desempeño se agudiza cuando se incluye la participación de las mujeres en los gobiernos subnacionales (Gráfico 11). Esto se evidencia en el índice ISOQuito®, ya que incluye esta dimensión de la participación política.

Gráfico 11. Evolución del índice de paridad en la toma de decisiones políticas. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007, 2010, 2014 y 2018

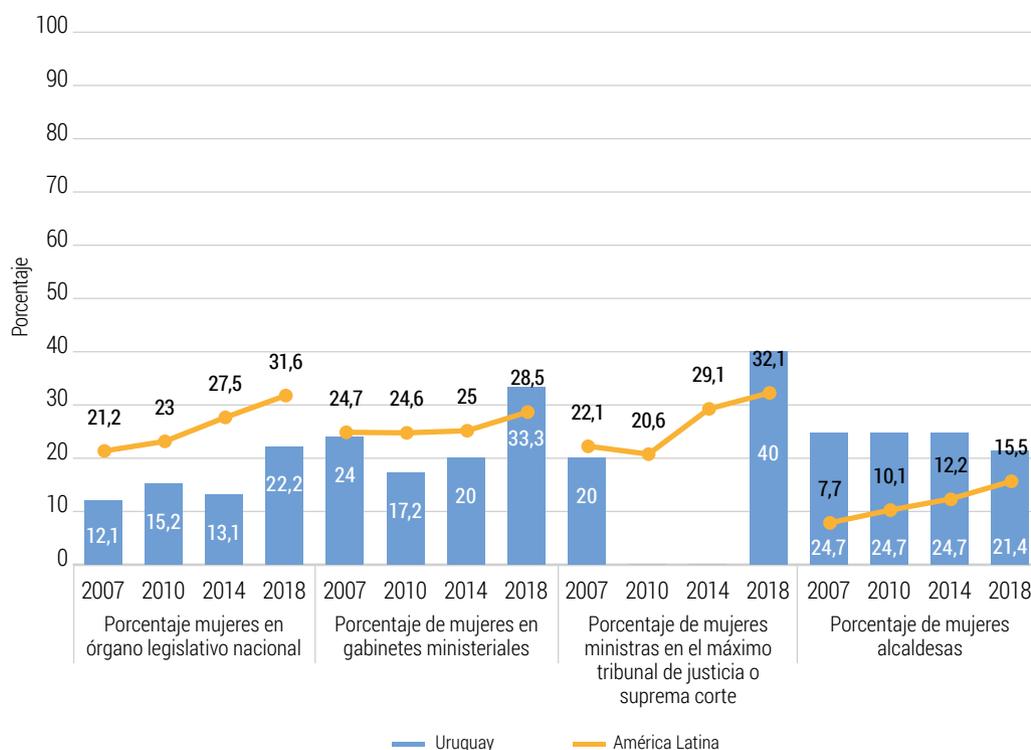


Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

A pesar de que el país dispone de una legislación sobre cuotas (leyes N° 18.476 y N° 18.487, aprobadas en 2009 y Ley N° 19.555, votada en 2017) que establece la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos/as (titulares y suplentes) en las listas presentadas



**Gráfico 12.** Evolución del porcentaje de mujeres en órganos legislativos nacionales, porcentaje de mujeres en gabinetes ministeriales, porcentaje de mujeres ministras en el máximo tribunal de justicia o suprema corte y porcentaje de mujeres alcaldesas 2007, 2010, 2014 y 2018. Uruguay y América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

para las elecciones (a nivel nacional y subnacional), Uruguay cuenta con una baja performance en las distintas esferas que se miden en los estudios ISOQuito (Gráfico 12). La legislación sobre cuotas se ha aplicado, generalmente, de tal manera que ha ubicado a las mujeres, mayormente, en el tercer lugar de las listas, con menos probabilidad de salir electas (ver Tabla 10 en el apartado Anexo). No obstante, se identifica un leve avance del índice de paridad en la toma de decisiones políticas observado en 2018 se explica al incremento en tres de sus cuatro componentes (participación de mujeres en cargos en el poder ejecutivo, legislativo y judicial). La proporción de mujeres en el órgano legislativo nacional se incrementa 10 puntos porcentuales en el período, y alcanza un 22% en 2018. Su participación en los gabinetes ministeriales también diez puntos entre 2007 y 2018, y logra un valor de 33,3% en 2018. Finalmente, el mayor aumento se observa en la proporción de mujeres en la Suprema Corte de Justicia (SCJ), que pasa de un 20% a un 40%, aunque, en el período 2010-2014, su representación femenina es nula. Ya para 2015, vuelve a tener en sus filas a una integrante mujer y en 2017, a una segunda magistrada, de un total de cinco

miembros que componen el máximo órgano del Poder Judicial.<sup>24</sup> Mientras tanto, la participación en las alcaldías se mantiene estable alrededor de un 25%.<sup>25</sup>

## 8. Autonomía física

Una de las modificaciones más importantes en la reformulación del índice ISO-Quito es la incorporación de la dimensión «oculta»: la autonomía física de las mujeres. Para su construcción se consideraron los mismos componentes definidos en el índice ISOMontevideo, a saber: 1) acceso a métodos anticonceptivos modernos, medido en proporción de demanda satisfecha en acceso a dichos métodos para mujeres entre 15 y 49 años;<sup>26</sup> 2) nacimientos atendidos por personal calificado, medido como porcentaje de partos atendidos por personal especializado;<sup>27</sup> 3) fecundidad adolescente, medido en porcentaje madres entre 15-19 sobre total mujeres 15 a 19 años;<sup>28</sup> y 4) mortalidad materna, medida en razón de mortalidad materna.<sup>29</sup> A estos indicadores, se incorpora la tasa de femicidio o feminicidio medida como cantidad de femicidios cada 100 mil mujeres,<sup>30</sup> que busca reflejar (aunque sea, parcialmente) la violencia hacia las mujeres.

24 Solo cinco mujeres han llegado a integrar la SCJ desde su creación, en 1907 (denominada, inicialmente, Alta Corte de Justicia), hasta la fecha; una de ellas, durante el régimen cívico-militar; el resto, bajo mandatos democráticos.

25 Para Uruguay solo existen datos de 2014 y 2018 sobre porcentaje de alcaldesas, dado que anteriormente no existía esta figura gubernamental. Los datos de 2007 y 2010 de CEPALSTAT corresponden al porcentaje de mujeres en intendencias, por lo que se decidió considerar el dato de 2014 para 2007 y 2010.

26 Este indicador fue tomado de la estimación realizada en ISOMontevideo del año 2017, a partir de resultados de encuestas por muestreo, y son consideradas las mujeres que (en una unión conyugal-matrimonio o unión consensual) hayan utilizado, al menos, un método anticonceptivo modernos (esterilización masculina y femenina, DIU, píldoras anticonceptivas, productos inyectables, implantes hormonales, preservativos y métodos de barrera femeninos).

27 Este indicador fue tomado de la estimación realizada en ISOMontevideo del año 2017, y considera al personal especializado al personal capacitado para dar atención obstétrica, inclusive en la supervisión, la atención y la instrucción a mujeres durante el embarazo, el parto y el periodo de postparto. El último dato disponible es para el quinquenio 2010-2016.

28 Este indicador también fue extraído del informe ISOMontevideo 2017 y fue actualizado con información para Colombia, Nicaragua y Paraguay de la publicación en «La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010», de Rodríguez Vignoli (2014).

29 La razón de mortalidad materna es del año 2017 y fue extraída de CEPALSTAT. Representa las defunciones de mujeres mientras están embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, sea cual fuere la duración del embarazo, debido a complicaciones del embarazo, parto y puerperio sobre cada 100 mil nacidos vivos.

30 Los datos fueron tomados del último informe de Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2018) Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf)

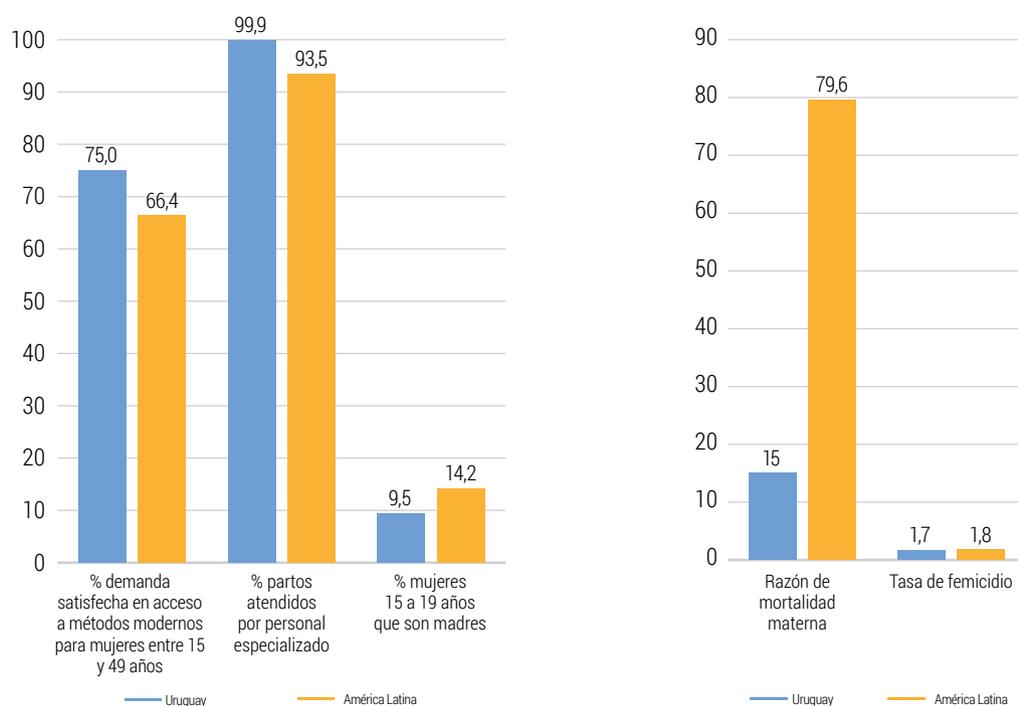


Tabla 6. Índice de autonomía física. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2018

	Índice de autonomía física
Uruguay	0,88
América Latina	0,77

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Gráfico 13. Componentes del índice de autonomía física. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2018



- La tasa de femicidio se define como relación entre la cantidad de femicidios cada 100 mil mujeres y la razón de mortalidad materna se define como la relación entre las defunciones maternas cada 100 nacidos vivos.

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Tal como se observa en la Tabla 6, Uruguay presenta, para el año 2018 respecto a la autonomía física, bastante desempeño mayor al promedio latinoamericano. Esto se explica principalmente por su bajo nivel de mortalidad materna, su altísimo nivel de nacimientos atendidos por personal especializado y su moderado porcentaje de demanda satisfecha en métodos anticonceptivos modernos (ver Gráfico 13a y Gráfico 13b).

## 9. Compromisos institucionales

Uruguay sobresale entre los países de la región por su avance legislativo respecto al combate a las desigualdades de género, y se ubica muy por encima del promedio latinoamericano. Si bien el país ya supo ser de avanzada en materia de los derechos de las mujeres ya hacia comienzos de siglo XX, un siglo más tarde, se destaca nuevamente con la aprobación de un conjunto de normas que incluyen, entre varias otras la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012), la creación del SNIC (2015) y la Ley Integral de Violencia de Género (2017) (ver Tabla 7). Cabe consignar que todas estas normas tuvieron antecedentes legales anteriores.<sup>31</sup>

Desde 2007, los avances en la agenda de género han sido especialmente notables, en un contexto en el cual, además, el país conoció elevadas tasas de crecimiento económico y aplicó una política de expansión del gasto público y de mejoramiento del salario real y los derechos laborales. El punto más alto, quizás, haya estado dado por la aprobación de la interrupción voluntaria del embarazo, que colocó a Uruguay la cabecera de América Latina y el Caribe en materia de derechos sexuales y reproductivos, y que se traduce en un máximo puntaje en el subíndice de legislación sobre aborto, valor que comparte, desde comienzos de 2021 con Argentina.<sup>32</sup>

31 La ley que despenalizó el aborto tuvo como antecedente la Ley sobre Salud Sexual y Reproductiva (N° 18.426), aprobada en 2008, cuyo articulado respecto de la interrupción voluntaria del embarazo fue vetado por el entonces presidente Tabaré Vázquez. Por su parte, previo a la Ley Integral de Violencia de Género, se había votado, en 2002, la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica (N° 17.514) e, incluso, se rastrean antecedentes en el Código Penal de 1934 (Ley N° 9.155 art. 321 bis) y en el Decreto N° 698/967 de 1967. En tanto, si bien el establecimiento por ley del SNIC supuso una definición integral en materia de servicios de cuidado al contemplar dentro de un mismo sistema a cuatro grupos poblacionales (primera infancia, personas en situación de dependencia, personas adultas mayores y personas que proveen cuidados), ya existían en el país varios antecedentes (con distinto alcance y cobertura, según el caso) referidos a la protección de niños, niñas, adolescentes, personas en situación de dependencia (ya fuera por discapacidad, invalidez y/o avanzada edad) y personas que hubieran asumido responsabilidades de cuidado. Tales antecedentes van desde jubilaciones anticipadas y pensiones no contributivas, hasta licencias maternales, paternales y parentales, pasando por programas de transferencias monetarias (condicionadas y no condicionadas) y otros subsidios.

32 Colocando la lupa en el texto de la ley de Acceso Interrupción Voluntaria del Embarazo de Argentina (N° 27.610, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239807/20210115>), votada en el marco de la llamada «marea verde» en diciembre de 2020 y promulgada en enero de 2021, puede señalarse, incluso, que dicha norma registra mayores avances en comparación con la ley uruguaya (disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7107690.htm>). Además de ciertos matices en la terminología empleada en ambos textos, entre las diferencias más significativas pueden mencionarse, al menos, las siguientes tres. En primer término, la ley argentina extiende el plazo de interrupción del embarazo hasta la 14ª. semana de gestación, mientras que la norma uruguaya lo hace hasta la 12ª. En segundo lugar, respecto a las personas gestantes menores de edad, la legislación argentina considera que quienes sean mayores de dieciséis años «*tienen plena capacidad por sí para prestar su consentimiento a fin de ejercer los derechos que otorga la presente ley*» (art. 8, inciso a), al tiempo que requiere, para quienes sean menores de dieciséis, su consentimiento

**Tabla 7. Clasificación temática de leyes que incluyen la perspectiva de género en Uruguay (2010-2018)**

Tema	Ley	Año	Contenido
Mecanismos para la equidad de género y generacional	N.º 18.719 (Presupuesto nacional) (artículos 6, 414, 441, 443, 445, 503 y 507)	2010	En el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas será de aplicación lo dispuesto por la Ley de Igualdad de Mujeres y Varones y en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.
	N.º 18.719 (Presupuesto nacional) (art. 235)	2010	Jerarquización de las Unidades de Violencia Doméstica, reforzándolas con personal adecuado e infraestructura necesaria.
	N.º 18.834 (Rendición de cuentas) (art. 3)	2011	Toda la información relativa a beneficiarios/as de servicios públicos deberá ser relevada, analizada y difundida por sexo.
	N.º 19.149 (Rendición de cuentas) (art. 107)	2013	Creación del cargo de particular confianza de director de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género.
Igualdad y no discriminación	N.º 19.122	2013	Medidas afirmativas para población afrodescendiente: se declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de acciones afirmativas en ámbitos público y privado incorporando perspectiva de género.
	N.º 19.133	2013	Ley de Empleo Juvenil: se establece que en la modalidad «primera experiencia laboral» el Estado debe asegurar que un 50 % de becarios y pasantes sean mujeres.
	N.º 19.684	2018	Ley Integral para personas trans: al reconocer que la población trans ha padecido, históricamente, discriminaciones y estigmatizaciones, establece políticas específicas para garantizar sus derechos humanos
Participación política	N.º 19.555	2017	Modifica la ley de participación política (ley de cuotas, n.º 18.476). Se incluye la cuota para las elecciones de los municipios, y la cuota, además, será por tiempo indeterminado.
Violencia de género y generacional	N.º 18.850	2011	Establece una pensión de seguridad social y una asignación familiar especial en favor de hijos/as de personas fallecidas por violencia doméstica.
	N.º 19.538	2017	Femicidio: modifica artículo 311 del Código Penal y agrega numerales al artículo 312 del Código Penal.
	N.º 19.580	2017	Violencia integral basada en género

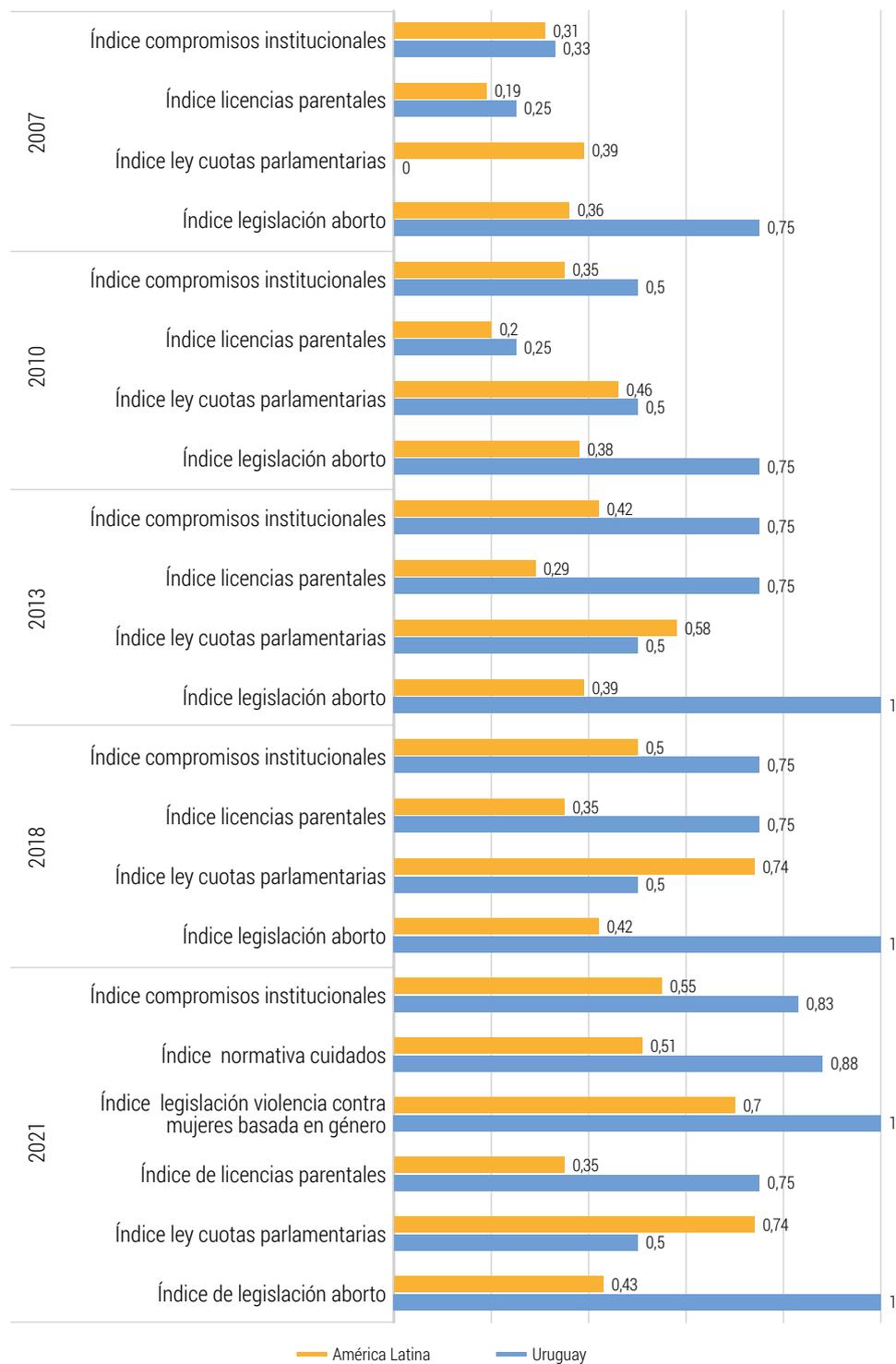
informado en los términos definidos por esa misma ley y por otras normas relativas vigentes (art. 8, inciso b). La legislación uruguaya, por su lado, dispone que «en los casos de mujeres menores de 18 años no habilitadas, el médico ginecólogo tratante recabará el consentimiento para realizar la interrupción del embarazo»; ello, conforme a la normativa vigente en la materia (art. 7). Finalmente, la ley uruguaya establece (en su art. 3) que, previo a proceder a la interrupción de su embarazo, es requisito que la mujer acuda a una consulta con un equipo interdisciplinario compuesto «al menos, por tres profesionales de

Tema	Ley	Año	Contenido
Sexualidad y reproducción	N.º 18.987	2012	Interrupción voluntaria del embarazo: regula la interrupción voluntaria del embarazo y despenaliza el aborto realizado en determinados plazos y condiciones.
	N.º 19.167	2013	Reproducción humana asistida: regula las técnicas de reproducción humana asistida.
Relaciones familiares	N.º 19.075	2013	Matrimonio igualitario: elimina la discriminación por orientación sexual o identidad de género en el matrimonio, y reconoce hijos dentro del matrimonio homosexual.
	N.º 19.149 (Rendición de cuentas) (art. 257)	2013	Regula la asignación de apellidos a hijos/as. Habilita la posibilidad de usar el apellido materno como primer apellido.
	N.º 19.075 (Matrimonio igualitario) (art. 26)	2013	Iguala la edad mínima del matrimonio (a 16 años) para varones y mujeres.
	N.º 19.119 (art. 6)	2013	
	N.º 19.353	2015	Sistema Nacional Integrado de Cuidados.
Equidad laboral y seguridad social	N.º 18.868	2011	Prohibición de exigencia de test de embarazo: prohíbe el pedido de test de embarazo en ámbito laboral.
	N.º 19.121 (art. 15)	2013	Estatuto funcionarios de la Administración Central: establece que no se descuenten inasistencias por situación de violencia doméstica.
	N.º 19.161	2013	Régimen subsidio licencia paternidad/maternidad en actividad privada: amplía a 14 semanas licencia paga por maternidad; amplía licencia paternal a 10 días en el año; régimen de medio horario para cuidados de recién nacido/a a padre o madre indistintamente a partir de los cuatro meses hasta los seis meses de edad.
	N.º 19.313	2015	Trabajo nocturno: derecho de mujer embarazada y hasta un año después del parto a optar por trabajo diurno sin perder compensación por nocturnidad.
	N.º 19.530	2017	Salas de lactancia: implementación de salas de lactancia en locales de trabajo y estudio, público y privado, donde trabajen 50 personas o más y/o estudien y trabajen 20 mujeres o más.

Fuente: Moreira (2019) para el período (2010-2017), actualización propia para el año 2018.

*los cuales uno deberá un médico ginecólogo, otro deberá tener especialización en el área de la salud psíquica y el restante en el área social», el cual habrá de encargarse de brindar información a la gestante sobre la ley de IVE y sobre las alternativas al aborto. Tras la consulta, deberá transcurrir «un período de reflexión mínimo de cinco días», luego del cual, la mujer podrá, o bien, rectificar su decisión, o bien, ratificarla; en ese último caso, el personal médico habrá de coordinar, inmediatamente, el procedimiento correspondiente. Nada de este requisito y sus disposiciones está contemplado en la normativa argentina.*

Gráfico 14. Evolución del índice de compromisos institucionales original + reformulado y sus componentes. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2007-2021



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

El Gráfico 14 ilustra la evolución del índice de compromisos institucionales en Uruguay a lo largo de cinco mediciones realizadas entre 2007 y 2021, de las cuales, la última da cuenta de una versión reformulada y más exigente para dicho índice, con la incorporación de dos nuevas dimensiones (correspondientes a los subíndices *legislación sobre violencia contra la mujer basada en género y normativa sobre cuidados*) que se suman a las otras tres ya contempladas en anteriores análisis de ISOQuito (subíndices de *legislación sobre aborto*; de *legislación sobre cuota y paridad* y de *licencias maternales, paternales y parentales*).

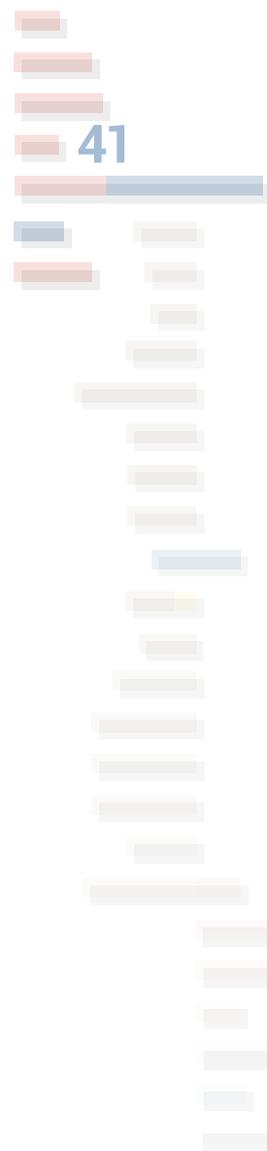
Entre 2018 y 2021, Uruguay no registra avances ni retrocesos respecto a las tres dimensiones preexistentes, mas el valor global del índice de compromisos institucionales del país sí se modifica a la suba, debido a su muy buen desempeño en los dos nuevos subíndices sobre cuidados y violencia de género. Allí, Uruguay obtiene un puntaje de 0,88 y 1, respectivamente, lo que explica su incremento general desde el 0,75 al 0,83 (ver Tabla 23 en el apéndice metodológico). Esta cifra lo coloca, una vez más, sensiblemente por encima del promedio de la región (que pasa del 0,50 al 0,55) y a la cabecera del ranking de 18 países abordados.

El Gráfico 15 muestra la performance de Uruguay en cada uno de los doce indicadores que componen el subíndice referido a la legislación sobre violencia contra la mujer basada en género.<sup>33</sup> En cada uno de ellos, obtiene el máximo puntaje, en la medida en que ha aprobado leyes sobre todos los tipos de violencia allí abordados, ello hace que el país promedie el valor 1 y encabece, junto con Argentina, la lista de 18 países, respecto a este tópico. La media para la región es, en tanto, de 0,7.

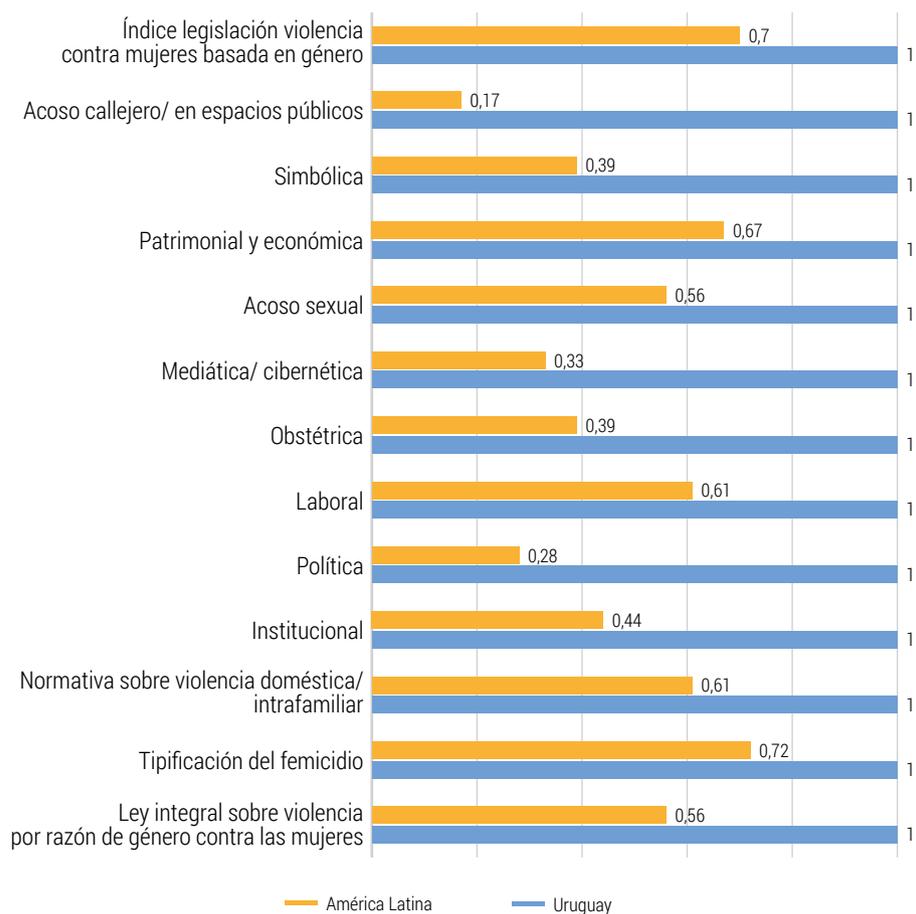
Por su parte, en la Tabla 8 se observan los puntajes logrados por Uruguay y por América Latina en el subíndice construido para analizar los avances normativos en términos de cuidados. Aquí, Uruguay vuelve a posicionarse despegado de la región (0,88 puntos versus 0,51) y en el primer lugar; particularmente, gracias al diferencial que le reporta el ser el único país en el subcontinente con un SNIC, mas no exclusivamente por ello, dado que se desempeña bien o muy bien en el conjunto de las seis dimensiones que componen el nuevo subíndice.<sup>34</sup> Los únicos puntajes nulos los registra en los indicadores que reportan la inexistencia de una cuenta satélite oficial para estimar el trabajo doméstico no remunerado a nivel nacional y a la ausencia de programas de transferencias condicionadas orientadas a adultos mayores.

33 Para mayores detalles sobre la construcción de este subíndice, ir al apéndice metodológico.

34 *Ibidem*.



## Gráfico 15. Índice legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2021



Fuente: elaboración propia con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, Gherardi (2016) y otras fuentes (ver tabla en apéndice metodológico).

Parte del marco institucional que articuló estos avances comenzó a cambiar a en la primera década de los dos mil, cuando la institucionalidad género en el Estado uruguayo se encaminó hacia su fortalecimiento (CEPAL – INMUJERES, 2015). Pueden identificarse tres grandes mojones en dicha institucionalidad: en primer lugar, el establecimiento, en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, del «Instituto Nacional de la Mujer» (1987-1992) durante los primeros años de la restauración democrática en el país; seguidamente, la actuación del, para entonces, renombrado «Instituto Nacional de la Familia y la Mujer» (1992-2005); y, finalmente, ya entrado el nuevo milenio, la instalación del llamado «Instituto Nacional de las Mujeres» (INMUJERES), en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (a partir de 2005).

Vale destacar también que, la lucha por los derechos de las mujeres tuvo otro centro «institucional» de especial relevancia: la Bancada Bicameral Femenina

(BBF), nacida en el año 2000, en el seno del Parlamento e impulsora de la aprobación de un número de leyes de altísima importancia. Dicho centro se desplazó, luego, hacia el INMUJERES, el cual, a su vez, contó, desde un comienzo, con la dirección de mujeres de notable trayectoria feminista.

En esta última fase institucional, entre los logros obtenidos en el combate a la desigualdad de género cabe resaltar la propia densificación de la institucionalidad de género, con la puesta en marcha del Plan de Igualdad en todo el territorio nacional, el reforzamiento del INMUJERES y la creación del Consejo de Políticas Públicas de Género, que reunió a las «referentes» de género de cada secretaría de Estado, del Parlamento, del Poder Judicial, de la sociedad civil, del movimiento sindical y de la Universidad de la República (UdelaR).

A continuación, se pasará revista a tres innovaciones normativas orientadas a la equidad de género que, aun paradigmáticas en el país, se han plasmado en avances dispares: los compromisos sobre despenalización del aborto, sobre violencia basada en género y sobre participación política.

## 9.1. La despenalización del aborto

La Ley N° 18.897 que estableció la interrupción voluntaria del embarazo en Uruguay (IVE) en 2012, fue aprobada tras un cuarto de siglo de luchas y seis proyectos de ley previamente presentados en el Parlamento. La coalición de actores que acompañó la iniciativa fue muy amplia e incluyó, no solo a colectivos que desde hacía mucho tiempo se organizaban en torno al tema,<sup>35</sup> sino también al movimiento sindical, al movimiento estudiantil y a la academia.

En 2008, una iniciativa sobre salud sexual y reproductiva que incluía la despenalización del aborto en el marco de una reforma integral del sistema de servicios de salud sexual y reproductiva había sido parcialmente vetada por el entonces presidente Tabaré Vázquez. En el trámite parlamentario subsiguiente, diversas negociaciones tuvieron que ser llevadas a cabo y la ley tuvo que ser modificada para destrabar su votación.<sup>36</sup> Tras la definitiva aprobación y

35 La lista incluye a: Mujer y Salud en Uruguay (MYSU); Cotidiano Mujer; Comisión Nacional de Seguimiento (CNS) Mujeres; Comité de América Latina y el Caribe para la *Defensa de los Derechos* de las Mujeres (CLADEM); Mujer Ahora; Católicas por el Derecho a Decidir; Proderechos; Coordinadora Aborto Legal, entre otras organizaciones y redes.

36 En el texto que logró ser acordado, se aceptó la objeción de conciencia a nivel institucional, se incluyó la información —voluntaria— al padre, y se incorporó un artículo por el cual la mujer, luego de declarada su voluntad de interrumpir el embarazo y ser informada por los Servicios de Salud Sexual y Reproductiva sobre las alternativas, se daba un tiempo de «reflexión» de cinco días, antes de manifestar su voluntad definitiva.

Tabla 8. Índice de normativa sobre cuidados. Uruguay y América Latina y el Caribe, 2021

	DIMENSIÓN 1		DIMENSIÓN 2				DIMENSIÓN 3		
	Existencia de un sistema integral de cuidados	Existencia de un sistema de cuidados para poblaciones específicas				Total_ Dimensión 2	Normativa sobre cuidado/ protección de la infancia		Total_ Dimensión 3
		Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/ protección// atención a la infancia con un componente de cuidado	Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/ protección a las personas con discapacidad en situación de dependencia con un componente de cuidado	Existencia en la normativa nacional de un cálculo sobre el trabajo doméstico no remunerado («cuenta satélite» oficial)	Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/ protección // atención a personas adultas mayores con un componente de cuidado		Existencia de programas de transferencias condicionadas	Previsión de salas de lactancia en ámbitos laborales	
Uruguay	1,00	0.25	0.25	0,00	0.25	0.75	0.50	0.50	1,00
América Latina	0.06	0.24	0.14	0.06	0.07	0.50	0.44	0.50	0.94

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

promulgación de la norma, sus opositores impulsaron un proceso para someter su (re)consideración a referéndum. Sin embargo, no lograron recabar el 25% de las voluntades necesarias para ello: concitaron menos del 9% de las adhesiones en las urnas, con lo cual el referéndum no llegó a habilitarse. Actualmente, la ley de IVE (Interrupción Voluntaria del Embarazo) se mantiene «firme» en el ordenamiento jurídico uruguayo, y sus mayores dificultades provienen de su implementación.<sup>37</sup>

Uruguay consiguió despenalizar el aborto antes que otros países, en buena medida, debido a una suerte de *path dependence* (Pierson, 2000) que operó en referencia al aborto, a saber, en referencia a sus antecedentes históricos, políticos e institucionales.<sup>38</sup> La práctica en cuestión había sido prematuramente despe-

37 El principal problema de implementación ha radicado en la «objeción de conciencia» aducida por los médicos, lo cual ha llevado a que algunos departamentos carezcan de profesionales de la salud que asistan a las mujeres en estos casos. Ello las obliga a trasladarse a departamentos vecinos, o a la capital del país para interrumpir embarazos no deseados. Asimismo, continúan practicándose abortos clandestinos y, dadas las restricciones de la ley (la interrupción voluntaria del embarazo está permitida solo durante las primeras doce semanas de gestación), ha habido procesamientos con prisión de mujeres y «cómplices» que practicaron un aborto fuera del sistema de salud y fuera de los plazos estipulados.

38 En el marco de la corriente teórica del llamado institucionalismo histórico, y a la luz de su búsqueda por explicar cómo evolucionan las instituciones, la noción de «dependencia de la trayectoria» (*path*

DIMENSIÓN 4			DIMENSIÓN 5			DIMENSIÓN 6			TOTAL ÍNDICE NORMATIVA CUIDADOS
Normativa sobre cuidado/ protección de personas con discapacidad y/o en situación de dependencia		Total_ Dimensión 4	Normativa sobre cuidado/ protección de personas adultas mayores		Total_ Dimensión 5	Normativa sobre personas a cargo de tareas de cuidado		Total_ Dimensión 6	
Existencia de programas de transferencias condicionadas	Existencia de pensiones sociales		Existencia de programas de transferencias condicionadas	Existencia de pensiones sociales		Existencia de licencias familiares para trabajadores/ as con personas en situación de dependencia a su cargo	Reconocimiento formal de las personas que proveen cuidados no remuneradas		
0.50	0.50	1,00	0,00	0.50	0.50	0.50	0.50	1	0.88
0.19	0.33	0.53	0.14	0.42	0.56	0.31	0.17	0.47	0.51

nalizada en el país hacia 1934 como medida de corte básicamente sanitario. Mas el Código Penal de 1938 (vigente hasta la aprobación de la ley de IVE en 2012) lo volvió a penalizar, si bien introdujo tres causales de excepción: la violación, el riesgo de vida de la mujer y la penuria económica. Aunque estas causales nunca fueron reglamentadas, la práctica del aborto inducido fue bastante extendida como método de contracepción, antes de que surgieran las pastillas anticonceptivas. La temprana separación entre Iglesia y Estado, desde 1919,<sup>39</sup> y el corte anticlerical de los gobiernos modernizadores de la época, coadyuvaron a que existiera una práctica extendida del aborto ilegal, o lo que se llamó una «tolerancia masiva», evidenciada en los escasos procedimientos policiales y legales verificados a este respecto.

*dependence*) refiere a una dinámica a partir de la cual ciertas estructuras y/o patrones preexistentes en un sistema político experimentan un proceso de retroalimentación positiva de cara al futuro. Así, patrones de movilización política, reglas e instituciones políticas y hasta formas ciudadanas básicas de pensar el mundo político y de comportarse en este, con frecuencia, generan determinadas dinámicas/ mecanismos de retroalimentación por el cual se refuerzan. Bajo ciertas coyunturas críticas de la vida política y social, en función de ciertas trayectorias de desarrollo pasadas, se refuerzan/ retroalimentan ciertas tendencias/ secuencias, que moldean/determinan ciertos resultados (ver, por ejemplo, Pierson y Skocpol, 2008).

39 Dicha separación fue institucionalizada por la Constitución de 1918 (la segunda Carta Magna que tuvo el país tras su nacimiento como nación independiente), la cual que entró en vigencia al año siguiente.

El debate sobre la despenalización del aborto en Uruguay es de los más relevantes que el país ha tenido en las últimas décadas, en relación a la agenda de derechos. En este delicado tema, la sociedad uruguaya —con su despenalización «de hecho»— mostró que la política se encontraba en franco retraso a su respecto. A su vez, quedó de manifiesto el peso que los actores «extrapolíticos» (como la iglesia o algunas corporaciones profesionales) ejercían, de facto, sobre la propia clase política.

Ahora bien, las dificultades experimentadas para implementar el servicio efectivo, dada la altísima objeción de conciencia registrada entre el personal de salud<sup>40</sup> (lo que llevó a una reglamentación de la ley que lo restringía<sup>41</sup> y a una anulación de estas restricciones a través de un dictamen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, TCA<sup>42</sup>) muestran las limitaciones que existen en la propia corporación profesional para hacer efectivos estos derechos. Y llaman también la atención a la legalidad del derecho de «objeción de conciencia» cuando este colide con la política pública.

## 9.2. La ley de violencia basada en género

La ley de violencia integral basada en género (N° 19.580), aprobada en 2017 y largamente discutida en el ámbito del Parlamento, toma como base una ley anterior (la Ley de Erradicación de la Violencia Doméstica, N° 17.514 del año 2002) y establece medidas y políticas de prevención, protección, sanción y reparación a la violencia ejercida contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes.

En el marco de un crecimiento exponencial de las denuncias por violencia de género y con más de una treintena de mujeres asesinadas anualmente a manos de sus parejas, ex parejas u otros familiares (Ministerio del Interior, 2018), la norma fue impulsada por el Poder Ejecutivo y empujada por una fuerte movilización de sociedad civil.<sup>43</sup> Tuvo como principios rectores el priorizar los dere-

40 De acuerdo a datos de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), hacia 2018, el porcentaje promedio de ginecólogos objetores de conciencia alcanzaba el 30%, con variaciones entre instituciones públicas y del mutualismo, y entre Montevideo y el interior del país. Ver informe especial de La Diaria: «A cinco años de la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo», 7/5/2018. Recuperado de: <https://salud.ladiaria.com.uy/articulo/2018/5/a-cinco-anos-de-la-aplicacion-de-la-ley-de-interrupcion-voluntaria-del-embarazo/> (consultado en abril de 2021).

41 Ver texto del decreto del Poder Ejecutivo (N° 375/012) reglamentario de la ley de N° 18.987: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/375-2012/17> (consultado en abril de 2021).

42 Sentencias del Tribunal Contencioso Administrativo 297/2014 y 586/2015.

43 Entre ellas, las varias organizaciones de todo el país nucleadas en la Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS): Abriendo caminos; Accionar entre mujeres Guyunusa; Amanecer en vos; Amnistía; Andenes; Arcoíris; Batoví; Cambios; Casa Abierta; Casa de la Mujer de la Costa; Casa de la Mujer de la Unión; Centro Interdisciplinario Caminos; Centro Interdisciplinario de Apoyo a la

chos humanos de las víctimas; la responsabilidad del Estado en prevenir, investigar y sancionar la violencia basada en género hacia las mujeres; la prohibición de toda forma de distinción, exclusión o limitación basada en la nacionalidad, origen étnico-racial, sexo u orientación sexual, edad, religión, discapacidad, y toda otra que tienda a menoscabar los derechos y libertades de las mujeres; y la promoción del Estado en la eliminación de las relaciones de dominación hacia las mujeres. Se propuso ser una ley «integral» en el sentido de comprender todos los aspectos y acciones que hacen al fenómeno, impulsar la autonomía de las mujeres, y propiciar el reconocimiento y respeto de los derechos de las niñas y las adolescentes.

Se definió la violencia de género como *«toda conducta cometida por particulares, instituciones privadas o agentes del Estado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tiene como fin o resultado disminuir o anular los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres»*.<sup>44</sup> Asimismo, se tipificó la violencia física; la violencia psicológica o emocional; la violencia sexual; la violencia por prejuicio hacia la orientación sexual; identidad de género o expresión de género; la violencia económica, patrimonial, simbólica, obstétrica; la violencia laboral; la violencia en el ámbito educativo; el acoso sexual callejero (que implicó todo un reconocimiento de estas formas de violencia «socialmente aceptadas» y generó distintas movilizaciones en torno al tema); la violencia política (tipificada por primera vez); la violencia mediática; la violencia femicida (que llevó a la aprobación del delito de femicidio); la violencia comunitaria, institucional, étnica racial y doméstica.

A los efectos de que resultara eficaz, el Estado se comprometió a proporcionar un conjunto de garantías: a posibilitar mecanismos eficientes y accesibles para denunciar situaciones de violencia; a velar por el derecho de las mujeres a ser escuchadas por el juez o la autoridad administrativa, y a obtener una respuesta oportuna y efectiva; a recibir protección judicial inmediata y preventiva, cuando estén amenazados o vulnerados sus derechos; a participar en los procedimientos según corresponda y a que el testimonio de las mujeres no sea desvalorizado; a la no confrontación de ella o de su núcleo familiar con el agresor; a que se recabe su consentimiento previo a exámenes físicos u otros que afecten su privacidad o intimidad; a la justicia y la reparación a través de

---

Familia (CINAF); Dimensión Mujer; Espacio Salud; Foro juvenil/ El faro; Gamu; Grupo Mujeres Ciudad de la Costa; Grupo Raíces; IACI; Iniciativa Latinoamericana; Instituto Mujer y Ciudad; Juventud para Cristo; Mujer Ahora; Mujeres de las Piedras; Mujeres de Negro; Mujeres sin miedo; Nuevos caminos; PLEMUU; Salto Grupo Vivir.

44 Ver texto completo de la ley en:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu4857565856496.htm> (consultado en abril de 2021).



un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes; y a la gratuidad de las actuaciones administrativas y judiciales, según corresponda. El sistema de respuesta «rápida y eficiente» debía incluir la prevención, los servicios de atención, los mecanismos que garantizaran el acceso a la justicia, las medidas de reparación y la capacitación de los operadores, así como el registro y ordenamiento de la información.

La ley involucra al INMUJERES (en tanto órgano rector y responsable de las políticas públicas para una vida libre de violencia para las mujeres); al Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres (como órgano interinstitucional de asesoramiento y articulación de acciones relacionadas con el tema), al Observatorio sobre Violencia Basada en **Género** hacia las Mujeres; y tiene como objetivo el desarrollo de un Plan Nacional contra la Violencia Basada en **Género** hacia las Mujeres.

Desde el punto de vista de los procedimientos judiciales, dicha ley crea los Juzgados Letrados Especializados en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual que entenderán en los procesos de protección (previstos por esta ley y la N° 17.514), en los procesos penales y de familia (divorcio, tenencia, visitas, etc.) y en los casos de violencia basada en género, doméstica o sexual. También se establece la transformación de las Fiscalías Especializadas en Violencia Doméstica en Fiscalías Especializadas en Violencia Basada en Género, Doméstica y Sexual, que entenderán en los mismos asuntos que los juzgados especializados.

El delito de femicidio (aprobado por ley aparte) tipificó como un agravante muy especial del delito de homicidio cometido contra una mujer por motivos de odio, desprecio o menosprecio por su condición de tal. Aunque fue largamente resistido por vías indirectas (como, por ejemplo, por el hecho de que el uso del término «femicidio» estaría reñido con la Real Academia Española), ello no obstaculizó la marcha del proyecto que terminó en ley.

El contexto en el que la ley se aprueba es el de una verdadera «emergencia nacional» de violencia de género. Según datos de INMUJERES (2017), en Uruguay, 7 de cada 10 mujeres de 15 y más años de edad han vivido situaciones de violencia de género en algún ámbito; más del 45% de las mujeres que tienen o han tenido pareja, declaran haber vivido algún tipo de violencia por parte de esta; 300.000 niños, niñas y adolescentes (33,6% del total de la población menor a 18 años) viven en familias donde hay reporte de violencia basada en género. En 2020, las denuncias por violencia de género treparon a 34.576.<sup>45</sup>

45 Mientras que, en el año 2004, la RUCVDS recibía unas 7.000 denuncias por violencia basada en género, hacia 2017, esta cifra se ubicaba en las 30.000 (14 denuncias por minuto). Ver declaraciones

Las resistencias a la ley también se manifestaron después de su votación. Desde el Poder Legislativo se llegó a solicitar la postergación de la entrada en vigencia de la norma y se advirtió, desde una mirada crítica, que faltarían recursos para su implementación. En el mismo sentido, desde el Poder Judicial (concretamente, desde el Tribunal de Apelaciones de Familia) también hubo declaraciones públicas orientadas a manifestar que, por distintos motivos, sería muy difícil la puesta en marcha de la ley de violencia de género vigente desde 2017.<sup>46</sup> El propio presidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de aquel momento, sostuvo que la implementación de la ley de violencia de género requeriría más presupuesto, más cargos, reformas edilicias y capacitación para poder entrar en vigencia, poniendo indirectamente en duda su eficacia.<sup>47</sup>

Más allá de estas resistencias, hubo que vencer otras, como incorporar la violencia en pautas de trabajo del poder policial (con enormes reticencias de este cuerpo altamente masculinizado), conseguir presupuesto para la creación de juzgados y fiscalías especializadas, tipificar estas conductas y crear figuras especiales (como el femicidio) contra buena parte de la academia del derecho penal, y avanzar en legislación «preventiva» contra el acoso sexual y laboral y contra la explotación sexual de niñas niños y adolescentes.

A pesar de los enormes avances jurídicos, legales y doctrinarios que produjo esta lucha contra la violencia de género, y del hecho de que, en buena parte de la opinión pública, se haya «desnaturalizado» este fenómeno, la persistente realidad muestra que la muerte de mujeres a manos de parejas y ex parejas continúa inusitadamente alta en la región.

---

a la prensa de Andrea Tuana, integrante de la red, en la nota «El 2018 cierra con 31 femicidios en Uruguay, cifra similar a la de 2017», publicada en La Red 21, el 29/11/2018. Recuperado de: <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1386535-femicidios-homicidios-mujeres-violencia-genero-ministerio-interior-bonomi> (consultada en abril de 2021).

46 En declaraciones a la prensa, uno de los seis ministros del Tribunal de Apelaciones de Familia señaló: «los números son estos: cada 14 minutos hay una denuncia de violencia de género. Esas son 40.000 denuncias anuales. La ley prevé además otro tipo de violencia como por ejemplo gritarle a una mujer que sea árbitro de fútbol, por lo que se va a agregar una cantidad de denuncias que ahora no existe. Es muy cara [esta ley] (...) habría que darle un presupuesto enorme». Ver entrevista publicada en el diario El Observador, el 15/7/2018. Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-dudo-que-la-ley-de-violencia-de-genero-se-pueda-aplicar--2018715500> (consultada abril de 2021).

47 Ver nota «También Chediak pide fondos para la ley de violencia de género», publicada en el diario El País, el 19/7/2018. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/chediak-pide-fondos-ley-violencia-genero.html> (consultada en abril de 2021).

### 9.3. Los lentos avances en participación política: lejos de la democracia paritaria

En Uruguay, el debate sobre la baja tasa de participación femenina cobró importancia ya en las décadas del ochenta y del noventa (Villamil & Sapriza, 1983; 1984a, 1984b; Sapriza, 1991) y, más aún, durante los años dos mil. Debe destacarse la labor del Grupo de Estudios sobre la Condición de la Mujer Uruguaya (GRECMU), con trabajos académicos pioneros en la materia,<sup>48</sup> cuyos variados estudios demostraron los déficits de la política uruguaya respecto a este tema (entre ellos: Moreira, 1994, 2001; Moreira & Johnson, 2003; Johnson, 2000; Pérez, 2006, 2011; Johnson & Pérez, 2010; Johnson, Rocha & Schenck, 2013; Delacoste, Johnson, Rocha & Schenck, 2015).

Hacia 2009, con gran esfuerzo y a impulso de la Bancada Bicameral Femenina, la reivindicación de las mujeres logró, aprobar una legislación sobre cuotas (leyes N°18.476 y N°18.487). Ello, con la condición de que se aplicara por una única vez —en las elecciones internas de los partidos políticos de 2009, y en el ciclo electoral de 2014-2015 para la elección de los cargos de representación a nivel nacional y subnacional— y bajo resistencias que apelaban, por ejemplo, al «sentido común» de que las mujeres debían «ganarse» su lugar en la política, y de que no existían obstáculos institucionales que les impidieran llegar a los primeros puestos, más que la falta de capacidades o interés. Dado que la nueva normativa modificaba leyes especiales, requería mayorías especiales. Por eso, la negociación fue trabajosa y los resultados magros (una cuota de un 30% en las listas, y por única vez), teniendo en cuenta los avances que en América Latina se habían producido ya desde hacía una década (con la excepción de Chile, todos los países disponían de algún tipo de cuotificación).

Por otra parte, la disputa por la implementación fue muy ardua, ya que la interpretación predominante en la Corte Electoral tomaba ese 30% como una «bolsa» que no discriminaba lugares en la lista. Fue necesario hacer un texto interpretativo (la ley N°18.487) para conseguir finalmente que la aplicación de la ley recayera, tanto sobre titulares como suplentes, en forma alternada, y en todas las líneas de las que se compone una lista.

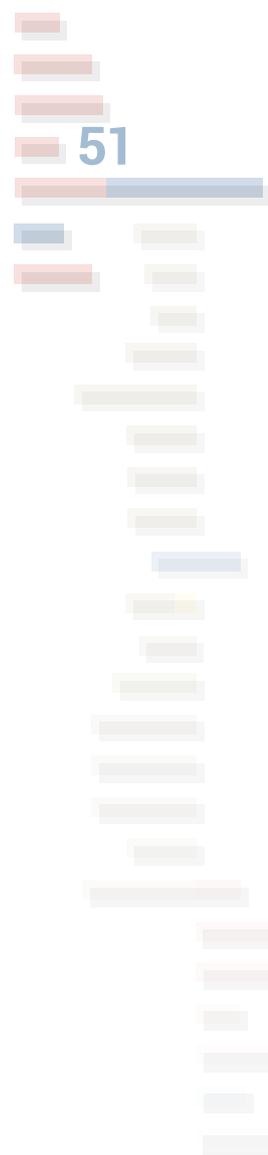
48 Desde 2001, funciona en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR, un área de estudios de género y política, ahora denominada «Área de Política, Género y Diversidad». Tal como se consigna en el sitio web del DCP, dicha área «está abocada a la investigación y la enseñanza sobre la relación entre género, diversidad sexual y las instituciones, procesos, prácticas, actores y discursos políticos» Asimismo, se dedica a estudiar «la condición inherentemente política del género y la diversidad y las relaciones de poder que las estructuran y circundan» Ver: <https://ciencias-sociales.edu.uy/departamento-de-ciencia-politica/politica-genero-y-diversidad/> (consultado en abril de 2021).

Los resultados de la aplicación de la cuota a nivel de los comicios parlamentarios de 2014 han sido muy analizados (ver, por ejemplo, Delacoste, Johnson, Rocha & Schenck, 2015; Pérez, 2015) y concluyeron que esta había sido aplicada en forma «minimalista» por la mayoría de los partidos; que el tamaño de la circunscripción determinaba su eficacia y; que en las circunscripciones menores, si las mujeres no encabezaban las hojas de votación, dada la proliferación de estas y las escasas probabilidades de obtener más de un lugar, tenían chances casi nulas de lograr una banca. De cualquier manera, en una circunscripción nacional como el senado, el resultado fue espectacular: el número de senadoras se duplicó, y llegaron a casi un tercio de la bancada.

En el período 2015-2020, la lucha por la participación política de la mujer volvió, dado que, en el período siguiente, la ley de cuota ya no aplicaba. El acuerdo multipartidario al que se arribó permitió mantener la cuota y dejarla sin tiempo límite de aplicación, o vincularla a un artículo programático que sostuviera que ello fuera solo «hasta que la desigualdad se corrigiera». Inicialmente, se buscó subsanar el hecho de que, dado que los suplentes de las mujeres suelen ser hombres, las mujeres electas pueden ser apartadas —por diversas razones— de sus bancas, tergiversándose así el logro de la norma. Sin embargo, ni en los partidos tradicionales ni en el Frente Amplio triunfó esta idea, y la nueva ley simplemente mantuvo la aplicación de la ley de cuotas anterior, suprimiéndose solamente el lapso de su aplicación.

Un segundo intento de avance vino con la ley de financiamiento de los partidos políticos, al proponerse que las mujeres que presentaran listas encabezadas por mujeres recibieran un porcentaje adicional (10%) de los fondos públicos que se reservan para tal fin, y que los partidos que impulsaran más mujeres en lugares salientes recibieran un «premio». Este aspecto fue muy discutido y, dado que implicaba un aumento total del gasto y esto quedaba a iniciativa del Poder Ejecutivo, terminó siendo desglosado del proyecto.

Dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que caracteriza a la normativa electoral uruguaya, la ubicación de las mujeres en las listas no es resuelta por el electorado, sino por algún órgano de decisión del partido, y estos órganos están muy masculinizados. Aunque uno de los partidos políticos del sistema, el Frente Amplio, aplicó la paridad en sus listas, en el resto del sistema político continuó funcionando con una aplicación minimalista de la cuota. Salvo cuando ellas encabezan sus propias listas, el número de mujeres que entran al sistema, especialmente en las circunscripciones menores (Cámara de Representantes),



sigue siendo uno de los más bajos de toda América Latina y el Caribe: 21,2% frente a 32,9% (a octubre de 2020) (ver Gráfico 18 en el apartado Anexo).<sup>49</sup>

## 10. Síntesis sobre el avance de Uruguay en normativa de legislación del aborto, cuidados y violencia basada en género

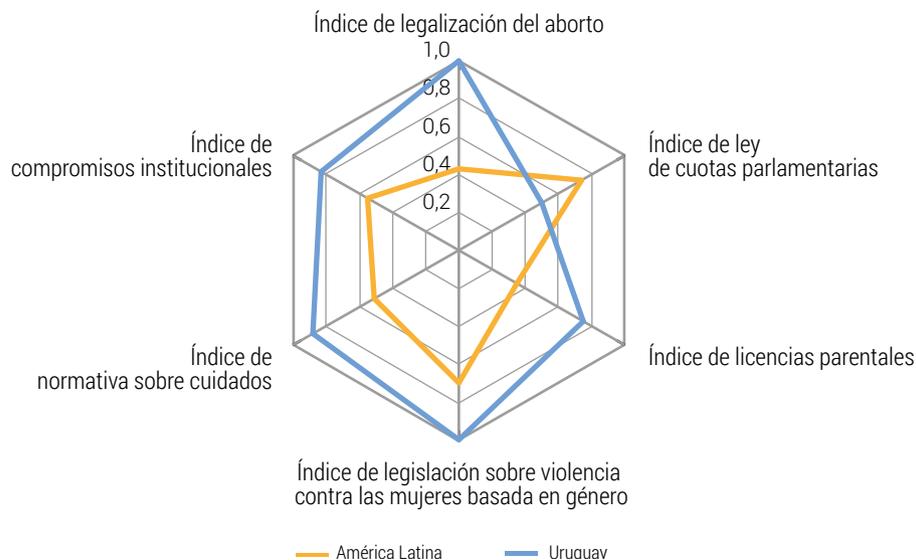
El Gráfico 16 es muy ilustrativo del grado de avance de Uruguay en normativas en materia de género con respecto al de la región. Mientras en la legislación relativa a derechos sexuales y reproductivos, y en materia de cuidados, el país ha progresado sustancialmente, y ha alcanzado los valores máximos, en la dimensión de la representación política, el resultado es menor al promedio latinoamericano.

Con el último cambio de gobierno, el número de ministras en el gabinete —que ha oscilado entre dos y cinco secretarías de Estado en los últimos dieciséis años (ver Tabla 11 en el apartado Anexo)— se contrajo del 38,5% (cinco ministras en un total de 13 ministerios) al 14,3% (dos ministras en un total de 14 ministerios).<sup>50</sup> A su vez, nivel parlamentario, aun cuando, con el mecanismo de la cuota, se aprecia un aumento en la presencia femenina (en las elecciones legislativas de 2004 y 2009, sin cuotas alguna, las mujeres electas titulares representaron el 10,8% y el 14,6%, mientras que en 2014 y 2019, ya con la cuota, fueron electas, respectivamente, el 20,8% y el 26,2%), las legisladoras uruguayas apenas superan un cuarto de la suma de ambas cámaras (ver Tabla 10 en el apartado Anexo).

49 Datos disponibles en CEPALSTAT a partir de información sistematizada por la UIP consignan que, si se toman los 18 países analizados por la herramienta ISOQuito, Uruguay es el sexto país con menor representación femenina en el Poder Legislativo: 21,2% versus 30% (promedio simple de los 18 países). Los otros congresos nacionales con menor proporción de escaños ocupados por mujeres son: Brasil (14,6%), Paraguay (16,3%), Colombia (18,3%), Guatemala (19,4%) y Honduras (21,1%). Ver: <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=178&idioma=e> (consultado en abril de 2021).

50 El gobierno encabezado por el presidente Luis Lacalle Pou creó una nueva secretaría de Estado: el Ministerio de Ambiente (Ley N° 19.889 de julio de 2020).

**Gráfico 16. Índice de compromisos institucionales, de legalización del aborto, de ley de cuotas parlamentarias, de licencias parentales, de legislación sobre violencia contra las mujeres basada en género y de normativa sobre cuidados. Uruguay y promedio para América Latina, 2021**



Fuente: elaboración propia, fundamentalmente con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Es el único país de los dieciocho analizados que cuenta con legalización de la interrupción del embarazo, y, junto a Chile, presenta la normativa más avanzada de la región en cuanto al sistema de licencias para el cuidado. Uruguay presenta un avance muy importante entre 2007 y 2018 en el índice de legalización del aborto, en el índice de licencias parentales y en el conjunto de compromisos institucionales. No obstante, en índice de ley de cuotas se ubica por debajo del promedio latinoamericano, ya que alcanza solamente el 30% de cuota, quedándose lejos de la tendencia de la región que está cercana a la paridad política.



## Referencias bibliográficas

- Alarcón, A. & Méndez, G. (2020). «Seguimiento del retorno a las clases presenciales en centros educativos en Uruguay». Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Uruguay UNICEF, setiembre de 2020.
- Batthyány Dighiero, K. (2015). «Las políticas y el cuidado en América Latina Una mirada a las experiencias regional», Serie Asuntos de Género, CEPAL – Cooperación Española.
- Bruera, S.; González, M. y Gutiérrez, M. (2010). «ISOQuito: una herramienta para el seguimiento del consenso». Articulación Feminista Marcosur, Montevideo.
- Cabella, Wanda. (1998). La Evolución Del Divorcio En Uruguay (1950-1995). *Notas de Población* 26(209-248).
- Caminotti, M. y del Cogliano, N. (2017). «La Paridad Política en Argentina: Avances y Desafíos». PNUD - International IDEA - ONU Mujeres, Buenos Aires.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). «Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión». CEPAL, Serie Políticas Sociales, 224.
- CEPAL – INMUJERES (2015). Informe nacional Uruguay. En el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Montevideo.
- CEPAL (2021a). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago.
- (2021b) La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad - Ficha Uruguay. Informe Especial No. 9: La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- (2021c). Panorama social de América Latina 2020. Naciones Unidas, Santiago.
- (2019), La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019.
- (2018) Observatorio de Igualdad de Género. Noviembre de 2019. Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf)
- CIDH – OEA (2019). «Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe».
- CIEDUR (2017). «Mapa de Género 2017». Montevideo: CIEDUR. Recuperado de: <https://mapadegenero.ciedur.org.uy/indicadores-de-trabajo/> (consultado en abril de 2021).

- Delacoste, G., Johnson, N., Rocha, C., & Schenck, M. (2015). Renovación, paridad: horizontes aún lejanos para la representación política de las mujeres en las elecciones uruguayas 2014 [en línea]. Montevideo: Udelar. FCS: Cotidiano Mujer.
- Deus, A. & González, D. (2018). Análisis de Legislación sobre Femicidio/Feminicidio en América Latina y el Caribe e Insumos para una Ley Modelo. ONU Mujeres – MESECVI.
- Espino, Alma, Martín Leites, and Alina Machado. (2009). El Aumento En La Oferta Laboral de Las Mujeres Casadas En Uruguay. *Revista Desarrollo y Sociedad* (64): 13–53.
- Fernández Soto, M.; Filgueira, F.; Genta, N. (2019). «Empoderamiento económico de las mujeres: tendencias y desafíos en América». Articulación Feminista Marcosur. Montevideo.
- Fernández Soto, M.; Filgueira, F.; Genta, N. (2019). «ISOQuito 2007-2019. Herramienta para el seguimiento de los compromisos de Quito. Avances y desafíos (2019)». Articulación Feminista Marcosur. Montevideo.
- Gherardi, N. (2016). Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar. CEPAL – Cooperación Española, Serie Asuntos de Género.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – IDEA Internacional. (2019). El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa. Estocolmo.
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2021). Boletín técnico. Actividad, empleo y desempleo. Enero 2021. Montevideo, 16 de marzo de 2021.
- (2013). «Uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013». UNPFA – FCS – MIDES – INMUJERES. Montevideo.
- (2020). Boletín técnico. Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019. Montevideo, 31 de marzo de 2020.
- Instituto Nacional de las Mujeres - INMUJERES (2017). Uruguay necesita una ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género. Recuperado de <https://docplayer.es/51952378-Uruguay-necesita-una-ley-integral-para-garantizar-a-las-mujeres-una-vida-libre-de-violencia-basada-en-genero.html> (consultado en abril de 2021).
- IPC-IG y UNICEF (2020). Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe — políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Johnson, N. (2000). ¿Democracia a medias? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2000, 12, pp. 69-96.
- Johnson, N., & Pérez, V. (2010). Representación (s)electiva: Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Johnson, N., Rocha, C., & Schenck, M. (2013). Hacia una democracia paritaria: la representación política de las mujeres. Montevideo: CotidianoMujer.

- Martínez, R. (ed). (2019). «Institucionalidad social en América Latina y el Caribe», Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P/Rev.1), Santiago, CEPAL.
- Medina, H., y Galván, M. (2014). ¿Qué es el crecimiento propobre? Fundamentos teóricos y metodologías para su medición. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas.
- Melgar, A. y Teja, A. M. (1985). Participación en el mercado de trabajo. *Cotidiano Mujer*, año 1, número 1. Disponible en <https://archive.org/details/CotidianoMujerN0531986/page/n1/mode/2up>
- Ministerio del Interior. (2018). Homicidios 1.º de enero al 31 de diciembre (2017-2018). División de Estadísticas y Análisis Estratégico.
- Moreira, C., & Johnson, N. (2003). Democracia, género y equidad: Aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa. Montevideo: FESUR.
- Moreira, C. (2019). Tiempos de democracia plebeya: presente y futuro del progresismo en Uruguay y América Latina. TNI – Ediciones de la Banda Oriental - CLACSO.
- (1994). Participación de la mujer en el sistema de toma de decisiones: el caso uruguayo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (7), 99-121.
- (2001). ¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000). En S. Mallo y M. Serna (orgs.), *Seducción y desilusión: la política latinoamericana contemporánea*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Morlachetti, A. (2013). «Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe», Colección Documentos de Proyectos, CEPAL – UNICEF.
- OEA – ONU Mujeres. (2020) «Violencia contra las mujeres en política en América Latina: mapeo legislativo y proyectos parlamentarios».
- OIT (2018). «Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático, 4.
- ONU Mujeres (2020). El aporte económico de las mujeres en Uruguay. Montevideo.
- (2019). «Análisis comparado internacional de la legislación contra el acoso sexual en espacios públicos», México.
- ONU Mujeres – CEPAL (2020). «Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación». Brief v 1.1. 19/08/2020.
- (2017). El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe. Transformar las economías para realizar los derechos. Naciones Unidas, Panamá.
- ONU Mujeres & UNICEF (2020). Principales resultados de la Encuesta sobre niñez, género y uso del tiempo en el marco de la emergencia sanitaria; mayo, Montevideo.
- Pellegrino, Adela. (2010). La Población de Uruguay. Breve Caracterización Demográfica. Montevideo: Fondo de Población de Naciones Unidas.

- Pérez, V. (2015). Las mujeres en política en Uruguay. De la cuota a la paridad: una reforma necesaria. Policy Paper (5).
- (2006). 52% del electorado, 11% del Parlamento: factores culturales y representación política femenina en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 57-81.
- (2011). Entre lo público y lo privado. Género y ambición política en el Cono Sur. Tesis de Maestría en Ciencia Política, UdelaR.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno. Naciones Unidas.
- (2017). «Comparación de las políticas sobre violencia doméstica en América Latina: penalización, empoderamiento de víctimas y rehabilitación de agresores».
- (2018) Índices e indicadores del desarrollo humano: Actualización estadística de 2018. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>
- Rico, M. (2015). «¿Quién cuida a las cuidadoras? Políticas públicas para el cuidado no remunerado en América Latina Seminario: «Cuidar a quienes cuidan a personas adultas mayores adultas. Hacia una estrategia de promoción de su salud mental». San José, Costa Rica, 24 y 25 de agosto 2015.
- Rico, M.N. y Robles, C. (2016). «Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad», serie Asuntos de Género, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rodríguez Vignoli (2014). La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010».
- Rodríguez Villamil, S. R., y Sapriza, G. (1983). El voto femenino en el Uruguay: ¿conquista o concesión? Montevideo: GRECMU.
- (1984a). Mujer, Estado y política en el Uruguay del siglo XX (vol. 23). Ediciones de la Banda Oriental.
- (1984b). Feminismo y política. Un análisis crítico del proceso de aprobación del voto femenino en el Uruguay. *Hoy es Historia*, 1(4).
- Salvador, S. (2009). «La valorización económica del trabajo no remunerado», en: R. Aguirre (ed.) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: UNIFEM Uruguay, pp.155-204.
- Sapriza, G. (ed.). (1991). *Mujer y poder en los márgenes de la democracia uruguaya*. GRECMU.
- Tromben, V. y Podestá, A. (2019). «Las prestaciones familiares públicas en América Latina», Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/97/Rev.1), Santiago, CEPAL.

Ullmann, H.; Atuesta, B., Rubio, M. y Cecchini, S. (2020). «Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe», Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/154), Santiago, CEPAL.

Unión Interparlamentaria UIP – ONU Mujeres (2021). Mujeres en la política: 2021. Recuperado de: <https://www.unwomen.org/-media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2021/women-in-politics-2021-es.pdf?la=es&-vs=5427> (consultado en abril de 2021).

## Recuadro 1: Medidas ante la emergencia sanitaria generada por el virus del Covid-19 con impacto sobre las mujeres 2020/21

*Extracto del Informe Especial No. 9: «La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad» (ficha Uruguay) (•)*

1. Partida extraordinaria para personas beneficiarias de Asignación Familiar Plan de Equidad. Se duplica el monto de la asignación familiar Plan Equidad a las personas beneficiarias que no cuentan con Tarjeta Uruguay Social en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19. El programa tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo. El ingreso duplicado se paga en dos cuotas iguales y se ha duplicado en tres ocasiones desde marzo del 2020.

2. Se duplica el monto de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19. La transferencia de la TUS está destinada a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y personas trans (transexuales, travestis y transgénero).

3. Se establece un régimen especial de subsidio por desempleo parcial, que comprende a los y las trabajadoras del servicio doméstico. Para acceder a la cobertura, las personas trabajadoras domésticas deben cumplir, en los últimos 12 meses, con una relación laboral mínima de 6 meses registrada en el Instituto de Seguridad Social y encontrarse en situación de suspensión parcial de actividades.

(•) Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/ficha\\_uruguay.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/ficha_uruguay.pdf) (consultado en abril de 2021).

## Recuadro 2: La pandemia y su efecto sobre las mujeres

*Extraído de Encuesta sobre Niñez, Género, y Uso del Tiempo en el marco de la Emergencia Sanitaria en Uruguay. Mayo de 2020*

Es innegable que la crisis del Covid-19 afectó profundamente no sólo la dinámica del mundo «público» sino la del mundo «privado» y puso de manifiesto la relación entre ambos.

Se generó un drástico aumento de las horas que niños, niñas y adolescentes pasaron en sus hogares a consecuencia de la suspensión de las clases presenciales y la exhortación a permanecer en los hogares. La *Encuesta sobre Niñez, Género y Uso del tiempo* muestra que los niñas, niños y adolescentes pasaron de estar fuera de sus hogares entre 5 y 6 horas a pasar fuera de su hogar (el día previo a la encuesta) entre 20 y 25 minutos apenas.

En el marco de una situación de confinamiento casi total, se registra un significativo crecimiento de las horas destinadas por los niños y adolescentes al uso de dispositivos tecnológicos, que pasaron de 4 a 6 horas diarias.

La desigualdad fue agravada por la brecha tecnológica. Los asistentes a escuelas primarias del sector privado incrementaron más fuertemente sus horas dedicadas a tareas académicas (67%) en comparación al crecimiento de horas que tuvo lugar entre los alumnos de escuelas públicas (28%).

En los hogares cuyos jefes son de nivel educativo bajo, 65% de los niños no recibió clases por videoconferencia, contra un 50% de los hogares de nivel medio y un 35% de los hogares de nivel alto.

Un 15% de los hogares con niños mayores de 6 años no tienen computadora ni *tablet*, y que el 29% no tiene conexión a internet. Estos porcentajes ascienden a 19% y 51% respectivamente en el quintil de hogares de menor ingreso per cápita.

El apoyo a las tareas escolares aumentó 50% en el caso de las mujeres, y se amplió la brecha de género entre hombres y mujeres en el apoyo a tareas escolares. Según 73% de los entrevistados, son las madres quienes habitualmente apoyan a los niños/as en sus tareas para la escuela mientras que sólo un 10% indica que los padres son los principales referentes en la materia.

Esto se produjo en un contexto de fuerte caída de las ayudas externas que las familias reciben para tareas domésticas y de cuidados, ya sean remuneradas o no. Sólo un 8% de los hogares contaba con servicio doméstico, y se redujo a 3%. El 29% de los hogares recibía apoyo por parte de familiares (principalmente las abuelas): de éstos, el 45% no lo reciben más y el 29% lo recibe con menos frecuencia.

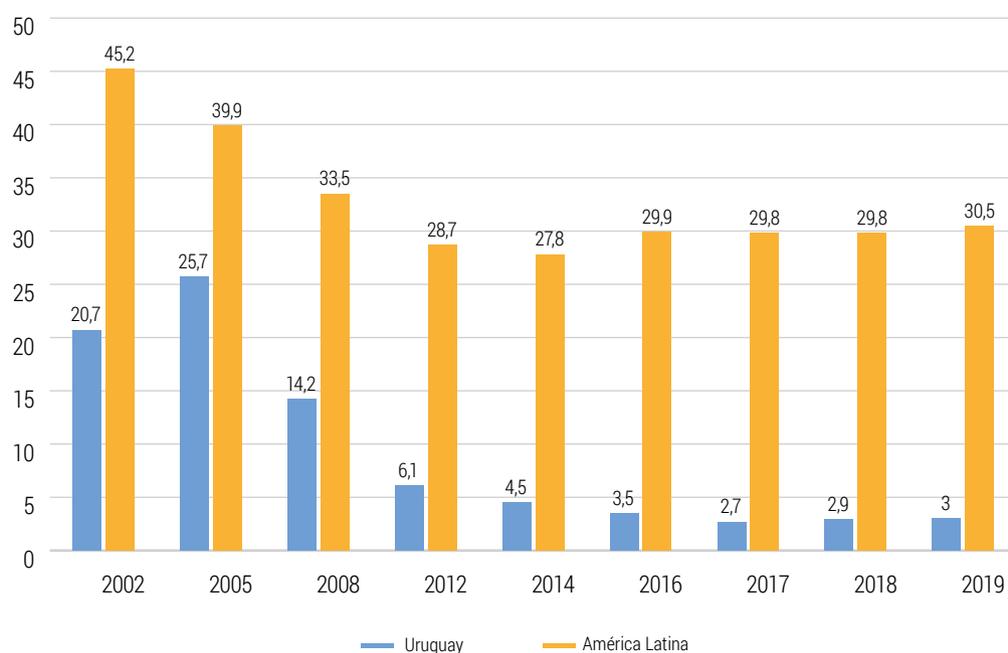
La pandemia afectó sobreproporcionalmente a las mujeres. Aumentó el desempleo, redujeron las horas trabajadas y aumentó el número de horas no remuneradas. Se profundizaron las brechas de género en el trabajo remunerado y no remunerado.

La encuesta recogió en mayo de 2020 la opinión de las mujeres: «el porcentaje de mujeres que declaró sentirse muy o bastante sobrecargada por las tareas del hogar desde la llegada del coronavirus quintuplica al de los hombres (20% versus 4%). Similarmente, dentro de la población que se hallaba trabajando desde la casa al momento de la encuesta, un 38% de las mujeres declaró que le resultaba difícil o muy difícil combinar el trabajo con los cuidados de niños, porcentaje que se reduce casi a la mitad en el caso de los varones que realizaban 'home office' (20%)».

«Finalmente, pese a las asimetrías de género en las cargas de trabajo y peso del trabajo remunerado versus no remunerado, varones y mujeres se declaran mayoritariamente conformes o muy conformes con la forma en que se distribuyen las tareas al interior del hogar (93% y 95%), lo que confirma que el referido proceso de división sexual del trabajo se halla fuertemente naturalizado a pesar de los significativos avances en igualdad de género».

# Anexo

**Gráfico 17.** Evolución de la pobreza en Uruguay y América Latina y el Caribe (18 países). Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2002-2019\*



● Promedio ponderado 18 países: Argentina (urbano), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (urbano para los años 2002 y 2005) y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

**Tabla 9.** Evolución del índice de Gini. Uruguay y América Latina y el Caribe (18 países), 2002-2019

	Uruguay	América Latina y el Caribe
2002	0,474	0,535
2003	0,474	0,532
2004	0,476	0,524

	Uruguay	América Latina y el Caribe
2005	0,463	0,523
2007	0,468	0,511
2008	0,453	0,500
2009	0,447	0,492
2010	0,438	0,488
2011	0,413	0,484
2012	0,391	0,477
2013	0,397	0,478
2014	0,392	0,470
2015	0,392	0,466
2016	0,391	0,466
2017	0,390	0,464
2018	0,391	0,462
2019	0,392	0,462

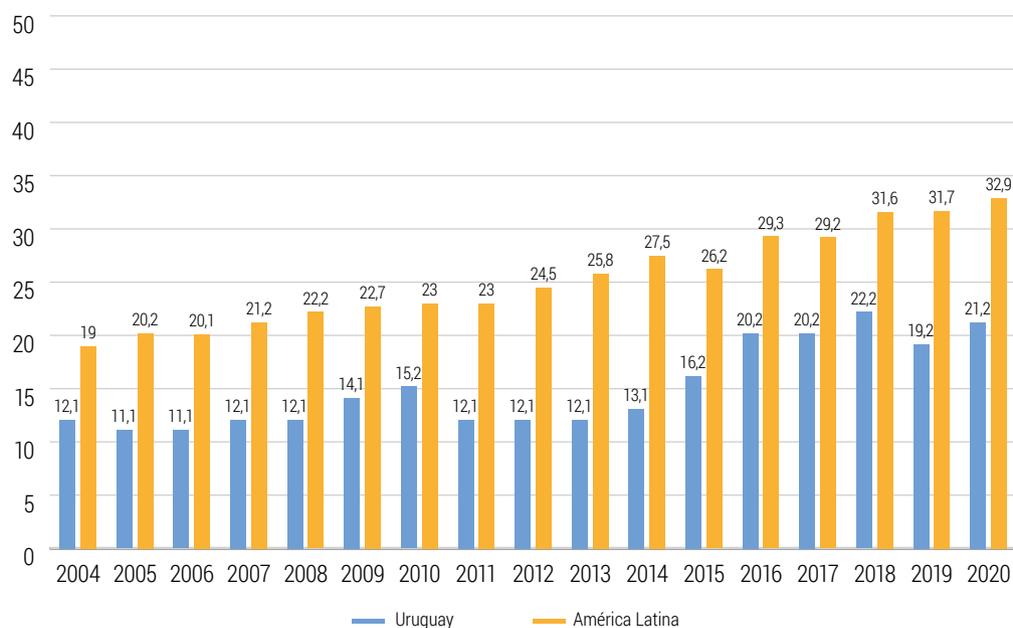
Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT.

**Tabla 10. Mujeres electas como titulares para el parlamento nacional en las elecciones nacionales. Uruguay 2004, 2009, 2014 y 2019**

	Cámara de Senadores (N = 31)		Cámara de Representantes (N = 99)		Total en ambas cámaras (N = 130)	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
2004	10	32,3	11	11,1	14	10,8
2009	9	29	15	15,2	19	14,6
2014	4	14,9	18	18,2	27	20,8
2019	3	9,7	24	24,2	34	26,2

Fuente: elaboración propia con base en Johnson & (2010); Delacoste, Johnson, Rocha & Schenck (2013); UIP – ONU Mujeres (2021).

**Gráfico 18.** Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales, Uruguay y América Latina y el Caribe (33 países), 2004-2020\*



- Cifras actualizadas a diciembre de cada año con una última actualización a octubre de 2020. Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT a partir de datos de la UIP.

**Tabla 11.** Mujeres designadas ministras en Uruguay al comienzo de los gobiernos de Tabaré Vázquez I (2005-2010), José Mujica (2010-2015), Tabaré Vázquez II (2015-2020) y Luis Lacalle Pou (2020-2025)\*

	Mujeres en el gabinete ministerial al comienzo de cada período de gobierno*	
	Cantidad	%
Marzo de 2005	5	38,5
Marzo de 2010	2	15,4
Marzo de 2015	5	38,5
Marzo de 2020	2	14,3

- Entre 2005 y 2019 existieron 13 ministerios; en 2020, se creó el ministerio número 14.

# 1. Apéndice metodológico

En el año 2019 se publicó la última actualización del índice ISOQuito y, con él, se presentó una propuesta de reformulación de su medición, con miras a seguir con mayor refinamiento los acuerdos regionales más importantes en materia de equidad de género y empoderamiento de las mujeres. Se consideró que estos ajustes en el índice podrían generar un índice sintético que integrase las dimensiones del ISOQuito y del ISOMontevideo.<sup>51</sup>

La propuesta implica tanto cambios en las dimensiones medidas en su formulación original, como la incorporación de nuevas dimensiones.

Los ajustes se resumen en los siguientes puntos:

- a. Incorporación de las dimensiones del ISOMontevideo al cálculo de un índice integrado. Esto permitiría que el índice ISOQuito también reflejase la «dimensión oculta» sobre la autonomía e integridad física de las mujeres. Para construir esta subdimensión, además de los indicadores de ISOMontevideo, se incluyó la tasa de feminicidio como variable proxy de la dimensión de violencia contra la mujer basada en género.
- b. Modificación del cálculo del índice de bienestar social de las mujeres a partir de la consideración de nuevas dimensiones. Para ello, se propone incorporar la esperanza de vida al nacer de las mujeres en lugar de la mortalidad materna, puesto que ésta ya estaría siendo considerada en el subíndice de autonomía e integridad física del punto anterior. Se sustituye la tasa de alfabetismo por el porcentaje de la población femenina de 15 y más años que tiene 10 o más años de educación (educación secundaria media completa). Este cambio se funda en que se considera necesario incluir un indicador más exigente en materia de nivel educativo, dada la expansión educativa que ha experimentado la región en las últimas décadas.
- c. Cambio en el índice de paridad económica y laboral, a partir de la incorporación de un indicador que mida el trabajo no remunerado de cuidados de niños/as pequeños/as y de personas adultas en situación de dependencia. Para ello se seleccionó el porcentaje de mujeres de 15 y más años dedi-

---

51 ISOMontevideo es una herramienta para el seguimiento del Consenso de Montevideo, documento acordado por los gobiernos de 38 países participantes en la I Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. CEPAL, agosto, 2013. Más información en: <https://www.mujeresdelsur-afm.org/iso-montevideo/>

cadadas exclusivamente a tareas domésticas en hogares con niños y niñas entre 0 y 5 años.

- d. Incorporación la participación de mujeres en los gobiernos subnacionales (alcaldías) en el índice de paridad en la toma de decisiones políticas.
- e. Agregar al índice normativo una dimensión relativa a la autonomía e integridad física de las mujeres: legislación sobre violencia contra la mujer basada en género.
- f. Agregar al índice normativo una dimensión vinculada a la existencia de normas en materia de cuidados.

Para la estimación del nuevo índice ISOQuito se consideraron los últimos datos disponibles en todas las variables, provenientes (en la mayoría de los casos) de CEPALSTAT y del Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL. En caso de no contar con la información disponible se utilizaron otras fuentes de información para obtener el dato más actualizado posible; en dichos casos, ello se deja establecido explícitamente en el texto.

## 2. Sobre el *Índice de paridad en la toma de decisiones políticas*

La reformulación del índice de paridad en la toma de decisiones políticas implicó la incorporación de una cuarto componente a partir de la información disponible en CEPALSTAT y en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPA: la participación de las mujeres a nivel de gobierno sub nacional, a saber, participación mujeres en alcaldías.<sup>52, 53, 54</sup> Se mantuvieron las tres dimensiones originales restantes: 1) participación mujeres en poder legislativo; 2) partici-

52 Para Argentina no hay datos oficiales disponibles en CEPALSTAT sobre el porcentaje de mujeres alcaldesas para 2014. El último dato disponible solo lo está para la provincia de Buenos Aires (2,9% para 2016 y 5,9% correspondiente a 2011-2013). Por tanto, se buscó información en otra fuente: Caminotti y del Cogliano (2017).

53 Para Uruguay solo existen datos de 2014 y 2018 sobre porcentaje de alcaldesas, dado que anteriormente no existía esta figura gubernamental. Los datos de 2007 y 2010 de CEPALSTAT corresponden al porcentaje de mujeres en intendencias, por lo que se decidió considerar el dato de 2014 para 2007 y 2010.

54 Para Venezuela el último dato disponible es del año 2012 y se lo consideró para 2014 y 2018.

pación mujeres gabinetes del poder ejecutivo y 3) participación mujeres en suprema corte de justicia).

Las variables se estandarizaron de la misma manera que se realizó en las ediciones anteriores. Para su estandarización se consideró el criterio normativo de la paridad (50% para mujeres y 50% para hombres). Las tres variables originales fueron seleccionadas en términos porcentuales, por lo que para el proceso de estandarización se dividió cada una entre 0,5. No obstante, sí se decidió realizar una ponderación diferencial para cada componente del índice. Anteriormente, la participación en el poder legislativo conllevaba el mayor peso (50%) mientras que el restante 50% se dividía en partes iguales entre la participación en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial. En la reformulación, se decidió que el peso de cada una de estas dimensiones en el índice resumen sea el siguiente: 30% para el Poder Legislativo, 30% para el Poder Ejecutivo, 20% para el Poder judicial y 20% para las alcaldías.

La fundamentación de esta ponderación es la siguiente. La paridad en el Poder Legislativo es la más utilizada, depende directamente del voto de las personas y existen leyes que permiten cuantificar el grado del compromiso político con la participación de las mujeres.<sup>55</sup> La cantidad de mujeres en el Poder Ejecutivo y en las Alcaldías se ha dejado con una ponderación menor. En el caso de las Alcaldías, se incorpora esta dimensión para relevar con mayor amplitud las arenas de representación y, asimismo, debido a que los datos para ello están disponibles. En cuanto al Poder Judicial en cada país, existen distintos criterios de adjudicación de estos cargos, y el tema de la paridad a este nivel encuentra las restricciones propias de estos criterios. Por consiguiente, en el caso de estos últimos, la ponderación es un poco inferior a la utilizada con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

**Tabla 12.** Índice de paridad en la toma de decisiones políticas reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018

	2007	2014	2016	2018
Argentina	0.57	0.52	0.50	0.47
Bolivia	0.23	0.47	0.44	0.42
Brasil	0.22	0.25	0.28	0.20

<sup>55</sup> Sin duda, la paridad a nivel de los gobiernos (paridad en el gabinete) es resorte discrecional del/la Presidente/a de la República, pero se considera que este indicador debe ser debidamente ponderado, ya que la paridad en la conformación de gobiernos es una medida que, hoy, se va popularizando y permiten medir también la «voluntad política» de designar mujeres en altos puestos de decisión.

	2007	2014	2016	2018
Chile	0.48	0.44	0.45	0.45
Colombia	0.26	0.29	0.32	0.56
Costa Rica	0.55	0.53	0.58	0.76
Ecuador	0.40	0.39	0.39	0.39
El Salvador	0.41	0.42	0.34	0.45
Guatemala	0.31	0.25	0.26	0.21
Honduras	0.65	0.53	0.35	0.38
México	0.32	0.34	0.38	0.53
Nicaragua	0.36	0.58	0.75	0.75
Panamá	0.41	0.37	0.22	0.23
Paraguay	0.31	0.31	0.33	0.35
Perú	0.40	0.38	0.40	0.34
República Dominicana	0.39	0.34	0.39	0.36
Uruguay	0.40	0.27	0.30	0.38
Venezuela	0.34	0.39	0.45	0.48
América Latina	0.39	0.40	0.42	0.45

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

### 3. Sobre el *Índice de bienestar social de las mujeres*

Este índice es el que presenta mayores cambios respecto a la formulación original de índice ISOQuito. Para poder medir la dimensión salud del «bienestar social de las mujeres» se discutió si era acertado quitar la variable mortalidad materna (estaba incluida en la formulación original) o era preciso incorporar otro indicador que también midiera las condiciones de salud de las mujeres. Esto se fundamenta en que la mortalidad materna está incluida dentro de la nueva dimensión sobre autonomía física, tal como lo establece el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de CEPAL. Por tanto, consideramos incorporar la esperanza de vida al nacer de las mujeres como un indicador que mida salud de las mujeres.

Por otro lado, también se definió sustituir la tasa de alfabetismo por el porcentaje de mujeres de 15 y más años que alcanzan un nivel de 10 o más años de educación, es decir, secundaria media completa y más. Esto se fundamenta en que, actualmente, los niveles de alfabetismo son altos en América Latina y el Caribe, debido a la expansión educativa de las mujeres en las últimas décadas, por lo que no se encuentra demasiada variación entre países. En cambio, la culminación del nivel secundario medio de enseñanza evidencia más ajustadamente el bienestar en materia educativa, ya que es un indicador que discrimina mejor (el porcentaje de mujeres con nivel secundario culminado es más bajo respecto al porcentaje de alfabetismo), y permite medir el rezago educativo de la región con el mundo.

Se mantuvo la dimensión de ingresos medida con el indicador «porcentaje de mujeres viviendo en hogares en situación de pobreza».<sup>56</sup>

Las variables se escalaron de la siguiente manera para que adquieran valores de entre 0 y 1:

- Para el caso de las variables que tienen un crecimiento negativo (el porcentaje de mujeres viviendo en hogares en situación de pobreza) se utilizó esta fórmula de cálculo:  $\text{valor de la variable escalada} = \frac{\text{valor máximo} - \text{valor variable}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo esperable}}$ , en el caso de estas variables siempre es cero.
- Para el caso de las variables con un crecimiento positivo (es decir, que cuando aumenta el indicador implica una mejora de la situación de las mujeres: la esperanza de vida al nacer de las mujeres y el porcentaje de mujeres de 15 y más años de educación con 10 y más años de educación) se escala de la siguiente manera:  $\text{valor de la variable escalada} = \frac{\text{valor} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$ .
- Cuando el valor de la variable se corresponde con el valor máximo, se redondea al valor entero de las decenas.

Finalmente, respecto al peso de cada una de las dimensiones del índice, se decidió dar igual peso a las tres dimensiones, al igual que en la formulación original.

---

<sup>56</sup> El porcentaje de mujeres viviendo en hogares en situación de pobreza es calculado considerando el total de mujeres que viven en hogares cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza sobre el total de mujeres, tal como indica la ficha técnica de CEPALSTAT. La estimación de la pobreza de la CEPAL se realiza de tal manera que pueda ser comparable con el resto de los países de Latinoamérica, por lo tanto, difieren a las estimaciones oficiales nacionales de pobreza.

Tabla 13. Índice de bienestar social de las mujeres reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018

	2007	2010	2014	2018
Argentina	0.72	0.75	0.76	0.82
Bolivia	0.44	0.54	0.60	0.61
Brasil	0.64	0.69	0.75	0.77
Chile	0.86	0.78	0.87	0.91
Colombia	0.59	0.58	0.66	0.69
Costa Rica	0.66	0.67	0.70	0.72
Ecuador	0.58	0.61	0.70	0.73
El Salvador	0.45	0.41	0.46	0.51
Guatemala	0.32	0.30	0.32	0.32
Honduras	0.31	0.35	0.36	0.37
México	0.52	0.48	0.49	0.50
Nicaragua	0.36	0.34	0.45	0.44
Panamá	0.69	0.72	0.76	0.80
Paraguay	0.54	0.55	0.66	0.68
Perú	0.65	0.70	0.75	0.77
República Dominicana	0.58	0.58	0.64	0.69
Uruguay	0.64	0.70	0.78	0.81
Venezuela	0.70	0.72	0.73	0.71
América Latina	0.57	0.58	0.64	0.66

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

## 4. Sobre el Índice de paridad económica y laboral

En la propuesta de reformulación de esta subdimensión del índice ISOQuito se proponía incluir un indicador de trabajo no remunerado y relativo a cuidado de personas dependientes, para poder medir más ajustadamente la paridad económica y laboral.

Se definió utilizar el porcentaje de mujeres que declaran estar dedicadas exclusivamente a tareas domésticas en hogares con presencia de niños y niñas entre 0 y 5 años (sobre el total de mujeres de 15 y más años de edad), dado que dicho dato refleja de mejor manera la imposibilidad de algunas mujeres de participar en el mercado laboral, producto del cuidado de niños y niñas pequeños. Si bien se considera que no es el mejor indicador para medir el trabajo no remunerado de cuidado de personas dependientes, la poca disponibilidad de otro tipo de indicador —para todos los países en los cuatro momentos del tiempo en que fue medido el índice ISOQuito— fue el principal motivo para incluirlo.

Para incluir esta variable al índice se incorpora el complemento de dicho indicador, dado que todas las variables incluidas en él crecen positivamente (es decir, que cuando aumenta implica una mejor situación para las mujeres). Respecto a la ponderación de las variables que componen el índice, se decidió mantener el mismo criterio que en las ediciones anteriores de ISOQuito: (la paridad de autonomía económica lleva el mayor peso —80%—, en tanto que la paridad en pobreza y la paridad en mercado laboral cargan con el 10 % restante respectivamente). Esta decisión responde a la importancia que se le otorga, desde el punto de vista conceptual, a la integración de las mujeres al mercado de trabajo remunerado y al contar con ingresos propios. Ambos aspectos son fundamentales para analizar la autonomía económica de las mujeres (ISOQuito, 2010).

**Tabla 14.** Índice de paridad económica y laboral reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018

	2007	2010	2014	2018
Argentina	0.74	0.78	0.80	0.81
Bolivia	0.73	0.77	0.76	0.76
Brasil	0.79	0.79	0.81	0.82
Chile	0.71	0.73	0.76	0.79
Colombia	0.70	0.75	0.78	0.78
Costa Rica	0.64	0.69	0.70	0.71
Ecuador	0.72	0.72	0.71	0.75
El Salvador	0.72	0.74	0.74	0.70
Guatemala	0.66	0.66	0.62	0.62
Honduras	0.66	0.68	0.70	0.70
México	0.68	0.68	0.70	0.74
Nicaragua	0.63	0.64	0.71	0.71

	2007	2010	2014	2018
Panamá	0.70	0.70	0.72	0.74
Paraguay	0.74	0.74	0.76	0.76
Perú	0.79	0.81	0.81	0.82
República Dominicana	0.70	0.74	0.76	0.76
Uruguay	0.79	0.82	0.81	0.83
Venezuela	0.71	0.73	0.74	0.74
América Latina	0.68	0.70	0.71	0.72

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

## 5. Comparación del ISOQuito original con la reformulación y sin autonomía física

Antes de la incorporación de la «dimensión oculta» (autonomía física) en la estimación del índice ISOQuito®, es necesario comparar los resultados del índice sintético entre su versión original y su versión parcialmente reformulada para poder observar los cambios en las dimensiones comunes entre ambas formulaciones.

La comparación de los dos índices agregados muestra que, además de un cambio en el ordenamiento de los países, hay un peor desempeño en materia de género en todos los países analizados y, por tanto, en la región en su conjunto.

Tabla 15. Índice de paridad económica y laboral reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2007, 2014, 2016 y 2018

	ISOQuito original	ISOQuito reformulado sin autonomía física	ISOQuito reformulado con autonomía física
Argentina	0.73	0.70	0.73
Bolivia	0.73	0.60	0.59
Brasil	0.65	0.60	0.66

	ISOQuito original	ISOQuito reformulado sin autonomía física	ISOQuito reformulado con autonomía física
Chile	0.75	0.72	0.77
Colombia	0.69	0.68	0.71
Costa Rica	0.83	0.73	0.77
Ecuador	0.77	0.62	0.66
El Salvador	0.69	0.55	0.56
Guatemala	0.57	0.38	0.46
Honduras	0.60	0.48	0.50
México	0.75	0.59	0.65
Nicaragua	0.72	0.63	0.65
Panamá	0.63	0.59	0.63
Paraguay	0.63	0.59	0.63
Perú	0.72	0.64	0.68
R. Dominicana	0.66	0.60	0.63
Uruguay	0.79	0.67	0.72
Venezuela	0.69	0.64	0.68
América Latina	0.72	0.61	0.65

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

Las diferencias entre ambos índices se deben, principalmente, a las modificaciones realizadas en el índice de bienestar social que explica, en promedio, aproximadamente el 54% de la variación. Los cambios introducidos en el índice de paridad en la toma de decisiones y en el índice de paridad económica y laboral explican, en promedio, el 33 y 13% respectivamente.

## 6. Sobre el *Índice de autonomía física*

Uno de los cambios más importantes en la propuesta de reformulación del índice ISOQuito es la incorporación de la dimensión «oculta»: la autonomía física de

las mujeres. Para la construcción de este subíndice se consideraron los mismos componentes definidos en el índice ISOMontevideo, a saber:

- Acceso a métodos anticonceptivos modernos, medido en proporción de demanda satisfecha en acceso a dichos métodos para mujeres entre 15 y 49 años;<sup>57</sup>
- Nacimientos atendidos por personal calificado, medido como porcentaje de partos atendidos por personal especializado;<sup>58</sup>
- Fecundidad adolescente, medido en porcentaje madres entre 15-19 sobre total mujeres 15 a 19 años;<sup>59</sup>
- Mortalidad materna, medida en razón de mortalidad materna.<sup>60</sup>
- Además de estos indicadores, se incorporó una variable que busca reflejar (aunque sea, parcialmente) la violencia hacia las mujeres: la tasa de femicidio o feminicidio medida como cantidad de femicidios cada 100 mil mujeres.<sup>61</sup> Se decidió optar por este indicador en lugar de muerte de mujeres ocasionada por sus parejas o ex pareja tal como establece ISOMontevideo porque se contaba con información más actualizada.

Se decidió ponderar cada subdimensión de esta manera: 30% a la razón de mortalidad materna, 30% a la tasa de femicidio y 40% a salud sexual y reproductiva (anticoncepción, fecundidad adolescente, nacimientos atendidos por personal calificado). No se encontró información disponible para estos indicadores para todos los países en los cuatro momentos del tiempo que se midieron, por lo que se decidió considerar solamente el último año de medición del ISOQuito (2018). Los últimos datos disponibles sobre las variables fueron

57 Este indicador fue tomado de la estimación realizada en ISOMontevideo del año 2017, a partir de resultados de encuestas por muestreo, y son consideradas las mujeres que (en una unión conyugal-matrimonio o unión consensual) hayan utilizado, al menos, un método anticonceptivo modernos (esterilización masculina y femenina, DIU, píldoras anticonceptivas, productos inyectables, implantes hormonales, preservativos y métodos de barrera femeninos).

58 Este indicador fue tomado de la estimación realizada en ISOMontevideo del año 2017, y considera al personal especializado al personal capacitado para dar atención obstétrica, inclusive en la supervisión, la atención y la instrucción a mujeres durante el embarazo, el parto y el periodo de postparto. El último dato disponible es para el quinquenio 2010-2016.

59 Este indicador también fue extraído del informe ISOMontevideo 2017 y fue actualizado con información para Colombia, Nicaragua y Paraguay de la publicación en «La reproducción en la adolescencia y sus desigualdades en América Latina. Introducción al análisis demográfico, con énfasis en el uso de microdatos censales de la ronda de 2010», de Rodríguez Vignoli (2014).

60 La razón de mortalidad materna es del año 2017 y fue extraída de CEPALSTAT. Representa las defunciones de mujeres mientras están embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de su embarazo, sea cual fuere la duración del embarazo, debido a complicaciones del embarazo, parto y puerperio sobre cada 100 mil nacidos vivos.

61 Los datos fueron tomados del último informe de Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2018) Recuperado de: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio\\_web.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/femicidio_web.pdf)

tomados del ISOMontevideo y del último informe del Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL (2019b).<sup>62</sup>

**Tabla 16.** Índice de autonomía física. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018

Argentina	0.84
Bolivia	0.58
Brasil	0.86
Chile	0.92
Colombia	0.82
Costa Rica	0.89
Ecuador	0.79
El Salvador	0.57
Honduras	0.54
Guatemala	0.69
México	0.83
Nicaragua	0.69
Panamá	0.76
Paraguay	0.73
Perú	0.81
República Dominicana	0.73
Uruguay	0.88
Venezuela	0.80
América Latina	0.77

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

<sup>62</sup> El dato de la proporción de demanda satisfecha en acceso a métodos modernos para mujeres entre 15 y 49 años es del año 2017, el de la razón de mortalidad materna es de 2015, el porcentaje de partos atendidos por personal especializado es del quinquenio 2010-2016 y el porcentaje madres adolescentes es del año 2017-2018.

## 7. ISOQuito reformulación final

En esta sección final, se presenta el nuevo índice ISOQuito completo, es decir, incorporando la dimensión de la autonomía física, además de las modificaciones en el resto de sus componentes.<sup>63</sup>

Tabla 17. Índice ISOQuito ®. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018

	2007	2010	2014	2018	2018 con índice autonomía física
Argentina	0.68	0.68	0.69	0.70	0.73
Bolivia	0.47	0.59	0.60	0.60	0.59
Brasil	0.55	0.58	0.61	0.60	0.66
Chile	0.68	0.65	0.69	0.72	0.77
Colombia	0.52	0.54	0.59	0.68	0.71
Costa Rica	0.62	0.63	0.66	0.73	0.77
Ecuador	0.57	0.57	0.60	0.62	0.66
El Salvador	0.53	0.52	0.51	0.55	0.56
Guatemala	0.43	0.40	0.40	0.38	0.46
Honduras	0.54	0.52	0.47	0.48	0.50
México	0.51	0.50	0.52	0.59	0.65
Nicaragua	0.45	0.52	0.64	0.63	0.65
Panamá	0.60	0.60	0.57	0.59	0.63
Paraguay	0.53	0.54	0.58	0.59	0.63
Perú	0.61	0.63	0.65	0.64	0.68
República Dominicana	0.56	0.55	0.59	0.60	0.63
Uruguay	0.61	0.60	0.63	0.67	0.72
Venezuela	0.58	0.61	0.64	0.64	0.68
América Latina	0.55	0.56	0.59	0.61	0.65

Fuente: elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT y el Observatorio de Igualdad Género de América Latina y el Caribe.

63 Tal como se explicó en la sección anterior, los indicadores de autonomía física solamente están disponibles para el año 2018, por tanto, el índice ISOQuito solo puede ser calculado para ese año. Este es el motivo por el cual solamente se presentan los datos para dicho año y no para las mediciones anteriores (2007, 2012 y 2014).

Se mantuvo la ponderación de cada uno de los componentes (paridad toma de decisiones, paridad económica y laboral, bienestar social de las mujeres y autonomía física) tal como se hizo en 2018. El cálculo del índice ISOQuito se elaboró mediante el promedio simple de los cuatro índices. En las ediciones previas a la de 2018, el cálculo del índice se realizó, primero, en 2007, mediante el producto de los tres subíndices. En segunda instancia, en 2014, se realizó a través del producto del índice de paridad económica y laboral y el de bienestar social de las mujeres. Mientras, para 2018, se realizó la estimación considerando las tres dimensiones con el mismo peso.

## 8. Cambios en el *Índice de compromisos institucionales*

La reformulación del índice de compromisos institucionales incluye el relevamiento de normativa sobre violencia contra la mujer basada en género —en tanto dimensión relativa a la integridad física de las mujeres—, así como también el relevamiento de normativa vinculada a las cargas y responsabilidades de cuidados. En tal sentido, se incorpora de los subíndices *legislación sobre violencia contra la mujer basada en género y normativa sobre cuidados*. Ambos están contruidos a partir de la información cualitativa más actualizada posible disponible, fundamentalmente, con base en el OIG de CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.<sup>64</sup> Cuando no se pudo acceder a datos o, cuando se necesitó ampliar la información contenida en las referidas fuentes o, incluso, para basar las decisiones metodológicas en criterios ya adoptados o validados por CEPAL, se recurrió a publicaciones de la propia CEPAL y/o producidas dentro del sistema de Naciones Unidas. En tales casos, ello se deja establecido explícitamente en el texto.

Estos dos nuevos subíndices se suman a los otros tres que ya estaban presentes en el Índice de Compromisos Institucionales del anterior ISOQuito: el subíndice de *legislación sobre aborto*, el subíndice de *legislación sobre cuota y paridad* y el subíndice sobre *licencias maternales, paternales y parentales*. Así, el nuevo índice relativo a los compromisos que los países asumen en estos rubros, con miras a alcanzar la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres, ha quedado compuesto por cinco subíndices, con un valor que sigue oscilando

<sup>64</sup> Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>

entre los valores «0» (ningún compromiso legislativo) y «1» (máximo compromiso legislativo).

A continuación, se detallan las variables que se ha considerado incluir en cada uno de los dos subíndices propuestos para el Índice de *compromisos institucionales* reformulado.

### 8.a. Incorporación del subíndice *legislación sobre violencia contra la mujer basada en género*

El subíndice definido para medir los compromisos institucionales asumidos por los países en materia de violencia en contra de las mujeres por el solo hecho de ser mujeres se construyó a partir de doce indicadores dicotómicos que pueden asumir, o bien el valor «1», cuando hay presencia de determinada ley sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella. Estos indicadores fueron definidos a partir del análisis de la legislación sobre violencia basada en género en 18 países de América Latina y el Caribe<sup>65</sup> y a partir de la revisión bibliográfica sobre documentos de CEPAL, Naciones Unidas y otros organismos internacionales relativos al tema (CIDH-OEA, 2019; Deus y González, 2018; Gherardi 2016; OEA – ONU Mujeres, 2020; PNUD, 2017).

En particular, el subíndice contempla las modalidades de violencia especificadas en las leyes integrales sobre violencia vigentes en América Latina y el Caribe, al tiempo que adapta y actualiza las dimensiones recogidas en la publicación de Gherardi (2016) para CEPAL y de la Cooperación Española *Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar* (2016, p. 12). Esta decisión ha sido tomada con miras a armonizar los criterios metodológicos del nuevo subíndice con criterios ya adoptados por documentos de CEPAL.

Los indicadores incluidos en el subíndice son los siguientes:<sup>66</sup>

- *ley integral sobre violencia por razón de género contra las mujeres;*
- *tipificación del femicidio;*

65 La actualización del relevamiento de la normativa llega hasta febrero de 2021.

66 Buena parte de la normativa sobre tipos específicos de violencia está establecida en las leyes integrales sobre violencia por razón de género contra las mujeres, en los casos de los países que cuentan con tales leyes integrales. No obstante, no todas esas leyes incorporan todos los tipos de violencia incluidos como indicadores del subíndice propuesto. En algunos casos, existe legislación específica sobre tales tipos de violencia, independientemente de la existencia o no de una ley integral.

- *normativa sobre violencia doméstica/ intrafamiliar;*
- *normativa sobre violencia institucional;*
- *normativa sobre violencia política;*
- *normativa sobre violencia laboral;*
- *normativa sobre violencia obstétrica;*
- *normativa sobre violencia mediática/ cibernética;*
- *normativa sobre acoso sexual;*
- *normativa sobre violencia patrimonial y económica;*
- *normativa sobre violencia simbólica;*
- *normativa sobre acoso callejero/ en espacios públicos.*

La Tabla 18 ilustra el puntaje asignado a cada país para cada indicador del nuevo subíndice *legislación sobre violencia contra la mujer basada en género*.

**Tabla 18.** Puntaje en cada indicador del subíndice de legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021

País	Ley integral sobre violencia por razón de género contra las mujeres	Tipificación del femicidio	Normativa sobre violencia doméstica/ intrafamiliar (b)	Normativa sobre violencia institucional	Normativa sobre violencia política
Argentina	1	1	1	1	1
Bolivia	1	1	1	1	1
Brasil	0	1	1	0	0
Chile	0	1	1	0	0
Colombia	1	1	1	0	0
Costa Rica	0	1	1	0	0
Ecuador	1	1	1	1 (e).	1
El Salvador	1	1	1	1	1 (f)
Guatemala	1	1	1	0	0
Honduras	0	1	1	0	0
México	1	1	1 (c).	1	1 (g)
Nicaragua	1	1	1	1	0
Panamá	1	1	1	1	1 (h)
Paraguay	1	1	1	1	1
Perú	1 (a)	1	1	0	0
Rep. Dominicana	0	1	1	0	0
Uruguay	1	1	1	1	1
Venezuela	1	1	1 (d)	1	1

Fuente: elaboración propia con base en OIG - CEPAL; Gherardi (2016); PNUD (2017); CEPAL (2020) y otras fuentes referidas a organismos oficiales de los países considerados:

- (a) Ley de carácter mixto (CEPAL, 2020).  
 (b) Fuente fundamental: PNUD (2017, p. 13).  
 (c) Decreto para reformar el Código Civil y el Código Penal en materia de violencia intrafamiliar y violación (1997). Fuente: OIG - CEPAL.  
 (d) Ley sobre la violencia contra la mujer y la familia (1998).  
 (e) La Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) no la define como un tipo de violencia, pero sí como uno de los ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres (art. 12).  
 (f) Reforma de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en lo referente a la violencia política. Aprobada en febrero de 2021. Fuente: <https://www.asamblea.gob.sv/node/11032>  
 (g) Se aprueba en el nivel federal en marzo 2020 (previamente ya había avances regulatorios en los estados de Baja California, Coahuila, Campeche, Jalisco y Oaxaca).  
 (h) Ley No. 394 sancionada en noviembre de 2020.  
 (i) La Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) no la define como un tipo de violencia, pero sí como uno de los ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres (art. 12).  
 (j) El art. 333-2 de la ley No. 24-97 (1997) contempla el «acoso sexual», realizado tanto por hombres como por mujeres y refiere al «acoso laboral» sin especificar género.  
 (k) Tiene normas relativas a asuntos obstétricos, pero no una ley nacional sobre la violencia obstétrica (ver Gherardi, 2016).  
 (l) La Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) no la define como un tipo de violencia, pero sí como uno de los ámbitos donde se desarrolla la violencia contra las mujeres (art. 12).

Normativa sobre violencia laboral	Normativa sobre violencia obstétrica	Normativa sobre violencia mediática/ cibernética	Normativa sobre acoso sexual	Normativa sobre violencia patrimonial y económica	Normativa sobre violencia simbólica	Normativa sobre acoso callejero/ en espacios públicos
1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	1	0 (s)
0	0 (k)	1	1 (ñ)	1	0	0
1	0	0	1	1	0	1
1	0	0	1 (o)	1	0	0
1	0	0	1	1	0	1 (t)
1 (i)	1	1 (l)	1 (p)	1	1	0
1	0	1 (m)	1	1	1	0
1	0	0	0	1	0	0
1	0	0	1	1	0	0
1	1	1 (n)	1	1	0	0
1	0	0	1	1	0	0
1	1	1	1	1	1	0 (u)
1	1	1	1	1	1	0
1	0	1	1	1	0	1
1 (j)	0	0	1 (q)	1 (r)	0	0
1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	1	0

(m) Reforma del art. 51 de la Ley Especial Integral para una vida libre de violencia para las Mujeres (LEIV) (2011), que tipifica la difusión de pornografía. Decreto Legislativo N° 321 (2019).

(n) La Ley Olimpia Nacional (aprobada en noviembre, 2020) incluye la violencia digital en la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia.

(ñ) La Ley N° 13.718 (2018) sobre «importunidad sexual» tipifica los crímenes por conducta libidinosa no consentida.

(o) El art. 210 de la Ley N° 1257 (2008) habla de «personas», no de mujeres explícitamente, sin embargo, la ley es sobre violencia contra las mujeres.

(p) La Ley orgánica integral para la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres (2018) hace referencia al «acoso sexual» como una de las formas del tipo de violencia sexual.

(q) El art. 333-2 de la ley No. 24-97 (1997) contempla el «acoso sexual», realizado tanto por hombres como por mujeres.

(r) El art. 309-2 de la Ley No. 24-97 (1997) refiere al «daño» a «bienes», en el marco de la violencia doméstica o intrafamiliar, que puede ser causado a cualquier persona de la familia, incluso por mujeres (por madres).

(s) La sanción contra el acoso sexual callejero se incluyó en el artículo 59 del Código del Sistema Penal Boliviano (2017), pero la norma fue, posteriormente abrogada (2018).

(t) La Ley contra el acoso callejero, N° 9877 fue aprobada en agosto de 2020.

(u) La Ley 7 (2018) refiere al acoso sexual u hostigamiento en el ámbito «comunitario».

**Tabla 19.** Índice legislación sobre violencia contra la mujer basada en género. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2020

Argentina	1,00
Bolivia	0,92
Brasil	0,42
Chile	0,50
Colombia	0,50
Costa Rica	0,50
Ecuador	0,92
El Salvador	0,83
Guatemala	0,42
Honduras	0,42
México	0,83
Nicaragua	0,58
Panamá	0,92
Paraguay	0,92
Perú	0,67
República Dominicana	0,42
Uruguay	1,00
Venezuela	0,92

Fuente: elaboración propia con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL, Gherardi (2016) y otras fuentes (ver Tabla 18).

## 8.b. Incorporación del subíndice *normativa sobre cuidados*

El nuevo subíndice que mide los compromisos institucionales adoptados por los países en materia de cuidados fue confeccionado para contemplar la normativa relativa a cubrir el acceso a sistemas y/o políticas integrales de cuidado, tanto para las personas que cuidan de forma remunerada o no remunerada, como para las que requieren de servicios de cuidado a lo largo de sus vidas, a saber: niños/as, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, con enfermedades crónicas, terminales o en situación de dependencia (Martínez, 2019, p. 221).

Hay diversas modalidades de intervención de las políticas de cuidado según los países y las poblaciones y colectivos involucrados, así como una heterogénea institucionalidad social al respecto (OIT, 2018, p. 25). Tal complejidad requirió que este

subíndice, además de registrar la legislación sobre cuidados integrales vigente en países seleccionados de América Latina y el Caribe, incorporara normativa aprobada por decretos (siempre a nivel nacional) y la existencia de programas y planes oficiales enmarcados en la institucionalidad nacional, mas no necesariamente establecidos por ley.<sup>67</sup>

El subíndice se confeccionó a partir de seis dimensiones definidas con base en: (i) el análisis de la legislación sobre cuidados en América Latina y el Caribe disponible en OIG-CEPAL; la revisión de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL y; (iii) el relevamiento bibliográfico de documentos de CEPAL, Naciones Unidas y otros organismos internacionales relativos al tema (Cecchini y Atuesta, 2017; CEPAL, 2018; Fernández Soto, Filgueira y Genta, 2019; IPC-IG y UNICEF, 2020; Martínez, 2019; Morlachetti, 2013; OIT, 2018; Rico, 2015; Rico y Robles, 2016; Tromben y Podestá, 2019; Ullmann, et. al, 2020).

Las dimensiones e indicadores incluidos en el subíndice son los siguientes:

- *Existencia de un sistema integral de cuidados:*<sup>68</sup> dimensión dicotómica que pueden asumir, o bien, el valor «1», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella.
- *Existencia de un sistema de cuidados para poblaciones específicas:*<sup>69</sup> dimensión cuyo valor puede oscilar entre los valores 0 y 1, compuesta por los siguientes cuatro indicadores, cada uno de los cuales puede asumir, o bien, el valor «0,25», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella:
  - *Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/protección// atención a la infancia con un componente de cuidado;*
  - *Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/protección a las personas con discapacidad en situación de dependencia con un componente de cuidado;*<sup>70</sup>
  - *Existencia de un sistema/ red integral de cuidado/protección // atención a personas adultas mayores con un componente de cuidado;*<sup>71</sup>

67 La actualización del relevamiento de la normativa llega hasta febrero de 2021.

68 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL.

69 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL, así como de la revisión de la bibliografía citada.

70 La información correspondiente a este indicador fue obtenida del OIG-CEPAL y complementada a partir de Martínez (2019).

71 *Ibidem.*

- *Existencia en la normativa nacional de un cálculo sobre el trabajo doméstico no remunerado («cuenta satélite» oficial).*
- *Normativa sobre cuidado/ protección de la infancia:*<sup>72</sup> dimensión cuyo valor puede oscilar entre los valores 0 y 1, compuesta por los siguientes dos indicadores, cada uno de los cuales puede asumir, o bien, el valor «0,5», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella:
  - *Existencia de programas de transferencias condicionadas;*
  - *Previsión de salas de lactancia en ámbitos laborales.*<sup>73</sup>
- *Normativa sobre cuidado/ protección de personas con discapacidad y/o en situación de dependencia:*<sup>74</sup> dimensión cuyo valor puede oscilar entre los valores 0 y 1, compuesta por los siguientes dos indicadores, cada uno de los cuales puede asumir, o bien, el valor «0,5», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella:
  - *Existencia de programas de transferencias condicionadas;*
  - *Existencia de pensiones sociales.*
- *Normativa sobre cuidado/ protección de personas adultas mayores:*<sup>75</sup> dimensión cuyo valor puede oscilar entre los valores 0 y 1, compuesta por los siguientes dos indicadores, cada uno de los cuales puede asumir, o bien, el valor «0,5», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella:
  - *Existencia de programas de transferencias condicionadas;*
  - *Existencia de pensiones sociales.*
- *Normativa sobre personas a cargo de tareas de cuidado:* dimensión cuyo valor puede oscilar entre los valores 0 y 1, compuesta por los siguientes dos indicadores, cada uno de los cuales puede asumir, o bien, el valor «0,5», cuando hay presencia de determinada normativa sobre el subtema en cuestión, o bien, el valor «0», cuando hay ausencia de ella:

72 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL y de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

73 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL y complementada a partir de IPC-IG y UNICEF (2020).

74 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida de la Base de datos de programas de protección social no contributiva, así como de la revisión de la bibliografía citada.

75 *Ibídem.*

- *Existencia de licencias familiares para trabajadores/as con personas en situación de dependencia a su cargo;*<sup>76</sup>
- *Reconocimiento formal de las personas que proveen cuidados no remunerados.*<sup>77</sup>

---

76 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL y complementada a partir de Tromben y Podestá (2019).

77 La información correspondiente a esta dimensión fue obtenida del OIG-CEPAL y complementada a partir de Rico y Robles (2016).

Tabla 20. Puntaje en cada indicador del subíndice de normativa sobre cuidados. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2021

País	DIMENSIÓN 1	DIMENSIÓN 2				Total_ Dimensión 2	DIMENSIÓN 3		Total_ Dimensión 3
	Existencia de un sistema integral de cuidados	Existencia de un sistema de cuidados para poblaciones específicas					Normativa sobre cuidado/ protección de la infancia		
		Existencia de un sistema/red integral de cuidado/protección// atención a la infancia con un componente de cuidado	Existencia de un sistema/red integral de cuidado/protección a las personas con discapacidad en situación de dependencia con un componente de cuidado (r).	Existencia de un sistema/red integral de cuidado/protección // atención a personas adultas mayores con un componente de cuidado (ad)	Existencia en la normativa nacional de un cálculo sobre el trabajo doméstico no remunerado ("cuenta satélite" oficial)		Existencia de programas de transferencias condicionadas	Previsión de salas de lactancia en ámbitos laborales (aq)	
Argentina	0	0,25 (c).	0,25 (s)	0	0	0,5	0,5	0,5	1
Bolivia	0	0,25 (d)	0,25 (t)	0	0	0,5	0,5	0,5	1
Brasil	0	0,25 (e)	0	0,25 (ae)	0	0,5	0,5	0,5	1
Chile	0	0,25 (f)	0,25 (u)	0,25 (af)	0	0,75	0,5	0,5	1
Colombia	0	0,25 (g)	0,25 (v)	0	0,25 (an)	0,75	0,5	0,5	1
Costa Rica	0	0,25 (h)	0	0,25 (ag)	0,25 (añ)	0,75	0,5	0,5	1
Ecuador	0	0,25 (i)	0,25 (w)	0	0	0,5	0,5	0,5	1
El Salvador	0	0,25 (j)	0 (x)	0	0	0,25	0,5	0,5	1
Guatemala	0	0,25 (k)	0	0	0	0,25	0,5	0,5	1
Honduras	0	0	0,25	0 (ah)	0	0,25	0,5	0,5	1
México	0 (a)	0,25 (l)	0,25 (y)	0	0,25 (ao)	0,75	0,5	0,5	1
Nicaragua	0	0,25 (m)	0	0	0	0,25	0	0,5	0,5
Panamá	0	0,25 (n)	0	0 (ai)	0	0,25	0,5	0,5	1
Paraguay	0	0,25 (ñ)	0	0 (aj)	0	0,25	0,5	0,5	1
Perú	0	0,25 (o)	0,25 (z)	0	0,25 (ap)	0,75	0,5	0,5	1
Rep. Dominicana	0	0,25 (p)	0 (aa)	0,25 (ak)	0	0,5	0,5	0,5	1
Uruguay	1 (b)	0,25	0,25 (ab)	0,25 (al)	0	0,75	0,5	0,5	1
Venezuela	0	0,25 (q)	0,25 (ac)	0 (am)	0	0,5	0	0,5	0,5
América Latina	0,06	0,24	0,14	0,06	0,07	0,5	0,44	0,5	0,94

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

DIMENSIÓN 4			DIMENSIÓN 5			DIMENSIÓN 6			TOTAL ÍNDICE NORMATIVA CUIDADOS
Normativa sobre cuidado/ protección de personas con discapacidad y/o en situación de dependencia		Total_ Dimensión 4	Normativa sobre cuidado/ protección de personas adultas mayores		Total_ Dimensión 5	Normativa sobre personas a cargo de tareas de cuidado		Total_ Dimensión 6	
Existencia de programas de transferencias condicionadas	Existencia de pensiones sociales		Existencia de programas de transferencias condicionadas	Existencia de pensiones sociales		Existencia de licencias familiares para trabajadores/ as con personas en situación de dependencia a su cargo	Reconocimiento formal de las personas que proveen cuidados no remuneradas (au)		
0,5 (ar)	0,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,58
0,5 (as)	0,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,67
0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0 (aw)	0	0,42
0,5	0,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,71
0	0	0	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,46
0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,54
0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,75
0	0	0	0,5	0,5	1	0,5	0	0,5	0,46
0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0	0	0,38
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,21
0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0	0 (aw)	0	0,46
0	0	0	0	0	0	0,5	0	0,5	0,21
0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0	0	0	0,54
0,5	0	0,5	0,5	0,5	1	0	0	0	0,46
0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5	1	0,71
0	0	0	0	0 (at)	0	0	0	0	0,25
0,5	0,5	1	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,88
0	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0,5	1	0,50
0,19	0,33	0,53	0,14	0,42	0,56	0,31	0,17	0,47	0,51

- (a) Se prevé un sistema de Cuidados en la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), pero no existe un sistema a nivel nacional.
- (b) Ley N° 19.353 de creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) (2015).
- (c) Ley N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2005) reglamentada mediante Decreto Reglamentarios 415 (2006).
- (d) La Ley N° 548 del Código de niño, niña y adolescente (2004) crea el Sistema plurinacional de protección integral de la niña, el niño y el adolescente.
- (e) Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley N° 8069) (1990) (Morlachetti, 2013, p. 20), Ley N° 13.257 (2016) (Martínez, 2019 p. 234)
- (f) No tiene una ley integral, sino normativas como las enmarcadas en Chile Crece Contigo (Ley N° 20.379, año 2009), entre otras. Asimismo, en diciembre de 2020, se aprobó la ley de creación del Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia. UNICEF ha señalado que: «Chile es el único país de América Latina y el Caribe que no tiene una ley que proteja integralmente a los niños, niñas y adolescentes» (UNICEF, diciembre de 2020. Fuente: <https://www.unicef.org/chile/legislacion-y-derechos#:~:text=Durante%20las%20C3%BAltimas%20tres%20d%C3%A9cadas,los%20ni%C3%B1os%2C%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes.&text=Chile%20es%20el%20C3%BAnico%20pa%C3%ADs,a%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia>).
- (g) El Código de la Infancia y de la Adolescencia (N°1098, año 2006) establece la creación e integración de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar responsable de la aplicación y de la ejecución la política pública de infancia y adolescencia. Asimismo, la Ley de Primera Infancia (2016) institucionaliza la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre (Rico y Robles, 2016, p. 29-30).
- (h) La Ley N° 7.739 (art. 168) establece el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia (1998). La Ley N° 9.220, que crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (2014).
- (i) El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de La Niñez y Adolescencia (SNDPINA) fue establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia (2003), sin embargo, en 2014, con la aprobación de la Ley de los Consejos de la Igualdad, se desmontó el SNDPINA.
- (j) El Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia fue creado por la ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (2009).
- (k) El Sistema de protección integral fue establecido por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) a través del Decreto N° 27-2003.
- (l) Morlachetti (2013, p. 31). Desde 2011, el país cuenta con la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.
- (m) El Decreto Presidencial N° 61 (2011) crea la Política Nacional de Primera Infancia Amor por los más chiquitos y chiquitas (Rico y Robles, 2016, p. 29-30).
- (n) Ley N°171 de Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano (aprobada en octubre 2020).
- (ñ) La Ley N° 1680/01 establece un nuevo Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos del Niño/a (SNPPI).
- (o) El Decreto Ley N° 26.102 (1992) aprobó el Código de los Niños y Adolescentes (y derogó el anterior Código de Menores). El nuevo código crea un Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente. Asimismo, el Decreto Supremo N° 008/2013 (2013) aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social –Incluir para Crecer (Rico y Robles para CEPAL, 2016, p. 30).
- (p) Ley N° 136-03, en su art. 51 (2004) establece el Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Asimismo, el Decreto Presidencial 102-13 (2013) creó el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia (SISNAIPI). Posteriormente, se promulgó la Ley de Atención a la Primera Infancia (Congreso Nacional de la República Dominicana, 2013).
- (q) Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LONNA) (2000) y posterior reforma (2007): creación del Sistema Nacional de Protección de los derechos niños, niñas y adolescentes.
- (r) Las principales instituciones dedicadas a las personas con discapacidad son detalladas en Martínez (2019, pp. 283-284).
- (s) Ley N° 22.431 de Protección Integral para los discapacitados (1981).
- (t) La Ley General para Personas con Discapacidad (N°223) refiere a un «sistema de protección integral» (2012).
- (u) El Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados - Chile Cuida solo está presente en 20 de 346 comunas chilenas (BID, 2019, p. 29); Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad (2013-2020).
- (v) Mediante la Ley N° 1.145 se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (2007).
- (w) La Ley orgánica de discapacidad (2012) establece el Sistema Nacional de Protección Integral de las Personas con Discapacidad.
- (x) El país tiene un Consejo Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad (2016).
- (y) El Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad está establecido en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011, con modificaciones en 2018).
- (z) Ley 29.973 (2012) Creación del sistema nacional para la integración de la persona con discapacidad (Sinapedis)
- (aa) Existen el Sistema Nacional de Evaluación de la Accesibilidad (SINAC) y el Sistema Nacional de Valoración, Certificación y Registro continuo de la discapacidad.
- (ab) Además del SNIC, la ley N°18.651 establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad.
- (ac) Ley de 2006 crea un Sistema Nacional de Atención Integral a las Personas con Discapacidad.
- (ad) Martínez (2019, p. 279) realiza un detalle de la normativa para América Latina.
- (ae) En el marco de la Ley N° 8.842/94 (1994) del Ministerio de la Salud se define una Política Nacional del Adulto Mayor.
- (af) Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC).
- (ag) Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores.
- (ah) En la Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y jubilados (2007) se refiere a la creación y ejecución de una Política Nacional para el Adulto Mayor y Jubilados.
- (ai) Tiene un Plan Nacional de las personas Adultas Mayores (desde 2018).
- (aj) Tiene un Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores, que fue aprobado por Resolución del MSPyBS No. 612/2012.
- (ak) Sistema Nacional de Desarrollo Integral para el Adulto Mayor, implementado a instancias del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), rector de las políticas públicas en materia de envejecimiento del país.
- (al) El SNIC refiere a las personas adultas mayores en situación de dependencia.
- (am) La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social incluye, dentro del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Adultas, servicios de atención domiciliaria de apoyo para personas adultas mayores que así lo requieran (Rico y Robles, 2016, p. 30).
- (an) Ley N° 1.413 (2010).
- (añ) La Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado (CSTDNR) fue creada por el Banco Central de Costa Rica, a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo provista por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Ello, en cumplimiento de la Ley N° 9.325 (2015), que regula la medición de la economía del cuidado de acuerdo con lo establecido por el Sistema de Cuentas Nacionales.
- (ao) El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), elabora la «Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México (CSTNRHM).
- (ap) Ley N° 29.700 (2011).
- (aq) Ver, especialmente: UNICEF (2020, p. 13).
- (ar) La Asignación Universal por Hijo (AUH) contempla la asignación universal por hijo con discapacidad.
- (as) El Bono Juancito Pinto (existente desde 2006) contempla a asistentes a escuelas públicas de educación formal, juvenil alternativa y/o especial.
- (at) La Base de datos de programas de protección social no contributiva de CEPAL no refiere a la Ley N° 87-01 (2001), en cuyo art 63. refiere a beneficiarios de la llamada pensión solidaria.
- (au) Ver, especialmente, Rico y Robles (CEPAL, 2016, p. 31).
- (av) En 2002, a partir de una nueva Clasificación Brasileña de las Ocupaciones (Classificação Brasileira de Ocupações - CBO) se comenzaron a contabilizar las cuidadoras como trabajadoras profesionales del cuidado.
- (aw) Sí hay un reconocimiento en la Constitución Política de Ciudad de México (2017), pero no a nivel nacional.

Tabla 21. Índice sobre normativa sobre cuidados. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2020

Argentina	0,58
Bolivia	0,67
Brasil	0,42
Chile	0,71
Colombia	0,46
Costa Rica	0,54
Ecuador	0,75
El Salvador	0,46
Guatemala	0,38
Honduras	0,21
México	0,46
Nicaragua	0,21
Panamá	0,54
Paraguay	0,46
Perú	0,71
República Dominicana	0,25
Uruguay	0,88
Venezuela	0,50

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

## 9. Índice de Compromisos institucionales reformulado

El cálculo del nuevo índice de compromisos institucionales reformulado se realizó, al igual que en su versión previa, mediante el promedio simple de todos sus componentes, es decir, en el caso de la propuesta reformulada, de los cinco subíndices contemplados.

Tabla 22. Índice de compromisos institucionales original y reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018 y 2021

	2018				Índice de legalización del aborto
	Índice de legalización del aborto	Índice de ley de cuotas parlamentarias	Índice de licencias parentales	Índice compromisos institucionales	
Argentina	0.75	1.00	0.25	0.67	1.00
Bolivia	0.50	1.00	0.25	0.58	0.50
Brasil	0.50	0.50	0.30	0.43	0.50
Chile	0.50	0.75	0.70	0.65	0.50
Colombia	0.75	0.50	0.50	0.58	0.75
Costa Rica	0.75	1.00	0.25	0.67	0.75
Ecuador	0.50	1.00	0.30	0.60	0.50
El Salvador	0.00	0.50	0.30	0.27	0.00
Guatemala	0.25	0.00	0.25	0.17	0.25
Honduras	0.00	1.00	0.00	0.33	0.00
México	0.50	1.00	0.25	0.58	0.50
Nicaragua	0.00	1.00	0.25	0.42	0.00
Panamá	0.50	1.00	0.25	0.58	0.50
Paraguay	0.25	0.25	0.50	0.33	0.25
Perú	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50
R. Dominicana	0.00	0.75	0.25	0.33	0.00
Uruguay	1.00	0.50	0.75	0.75	1.00
Venezuela	0.25	1.00	0.50	0.58	0.25
América Latina	0.42	0.74	0.35	0.50	0.43

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

2021				
Índice de ley de cuotas parlamentarias	Índice de licencias parentales	Índice de legislación sobre violencia contra las mujeres basada en género	Índice de normativa sobre cuidados	Índice compromisos institucionales
1.00	0.25	1.00	0.58	0.77
1.00	0.25	0.92	0.67	0.67
0.50	0.30	0.42	0.42	0.43
0.75	0.70	0.50	0.71	0.63
0.50	0.50	0.50	0.46	0.54
1.00	0.25	0.50	0.54	0.61
1.00	0.30	0.92	0.75	0.69
0.50	0.30	0.83	0.46	0.42
0.00	0.25	0.42	0.38	0.26
1.00	0.00	0.42	0.21	0.33
1.00	0.25	0.83	0.46	0.61
1.00	0.25	0.58	0.21	0.41
1.00	0.25	0.92	0.54	0.64
0.25	0.50	0.92	0.46	0.48
0.50	0.50	0.67	0.71	0.58
0.75	0.25	0.42	0.25	0.33
0.50	0.75	1.00	0.88	0.83
1.00	0.50	0.92	0.50	0.63
0.74	0.35	0.70	0.51	0.55

Al comparar el comportamiento del índice en su conjunto, en su versión anterior y en su versión reformulada, el desempeño promedio de América Latina y el Caribe (siempre considerando los dieciocho países seleccionados) pasa de 0,50 (con tres subíndices) a 0,55 (con cinco subíndices). El subíndice que explica esta mejora en mayor proporción es el que refiere a la legislación sobre violencia contra las mujeres basada en género que, en promedio, obtiene un puntaje de 0,70 puntos y se convierte en el segundo subíndice con mayor puntuación, luego del subíndice sobre leyes de cuotas parlamentarias (que se mantiene incambiado en 0,75, entre la medición actual y la de 2018).

Finalmente, como se ha señalado, independientemente de los cambios de posicionamiento de los distintos países en ambas versiones del índice de compromisos institucionales surge que, en promedio, al incluir la medición de las dimensiones relativas a la violencia contra las mujeres y a las cargas y responsabilidades de cuidados que, recaen mayoritariamente sobre las mujeres, el desempeño de la región mejora. Ello sucede tanto en los casos que lideran el ranking (como Uruguay, que pasa de 0,75 puntos a 0,83), como en los que se posicionan al final (como Guatemala, que pasa de 0,17 a 0,26). En línea con lo ya expresado, la aprobación de leyes referidas al fenómeno de la violencia basada en género en la región estaría explicando buena parte de ese mejor desempeño.

Tabla 23. Índice de compromisos institucionales original y reformulado. Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018 y 2021

	Original	Reformulado
Argentina	0,67	0,77
Bolivia	0,58	0,67
Brasil	0,43	0,43
Chile	0,65	0,63
Colombia	0,58	0,54
Costa Rica	0,67	0,61
Ecuador	0,60	0,69
El Salvador	0,27	0,42
Guatemala	0,17	0,26
Honduras	0,33	0,33
México	0,58	0,61
Nicaragua	0,42	0,41
Panamá	0,58	0,64
Paraguay	0,33	0,48
Perú	0,50	0,58
República Dominicana	0,33	0,33
Uruguay	0,75	0,83
Venezuela	0,58	0,63
América Latina	0,50	0,55

Fuente: elaboración propia, fundamentalmente, con base en el Observatorio de Igualdad de Género de la CEPAL y en la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de CEPAL.

