

# Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

Serie de divulgación - Volumen VI  
Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

## Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay

*Escenarios prospectivos*





# *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050*

*Serie de Divulgación - Volumen VI  
Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

## **Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay**

*Escenarios prospectivos*



---

### **Dirección de Planificación**

Torre Ejecutiva Norte  
Plaza Independencia 710, 6to piso  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono: (+598-2) 150 int. 3560  
Mail: [planificacion@opp.gub.uy](mailto:planificacion@opp.gub.uy)  
Sitio web: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

La selección de los capítulos y la elaboración de los contenidos de la presente publicación es producto del trabajo colectivo del equipo de la Dirección de Planificación de la OPP con el apoyo de INMUJERES y la Asesoría en Género de la OPP.

### **Coordinación general y redacción:**

Fernando Isabella  
Carolina Da Silva  
Andrés Coitiño

El presente informe toma como insumo un documento de consultoría elaborado por Cecilia Alemany y Soledad Salvador (CIEDUR), con la colaboración de Victoria Agosto y la asistencia de Patricia Alemany.

Se agradece especialmente la participación continua durante el proceso de Mariela Cambón Grosskopf, Guadalupe Goyeneche, Mariana Gonzalez Píriz, y Carla Sacchi Cerruti; y los aportes de Magdalena Beramendi y Silvia González.

Los contenidos del documento son considerados por la OPP como insumo para el debate ciudadano, pero no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que participan del proceso de elaboración del presente estudio prospectivo.

La OPP, se reserva todos los derechos. El contenido de esta publicación puede reproducirse parcial o totalmente sin previa autorización, siempre y cuando se mencione la fuente y no se use para fines comerciales.

Diagramación y diseño: Jorge Arévalo  
Impresión: **CMIMPRESOS** – Depósito legal: 373.868  
Edición amparada al decreto 218-996.

---

## **Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Tabaré Vázquez  
Presidente

## **Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Álvaro García  
Director

Santiago Soto  
Subdirector

## **Dirección de Planificación**

Fernando Isabella  
Director



---

# Índice de contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Sobre la primera prospectiva en género: enfoque conceptual y metodológico</b> .....	11
<b>II. Pasado y presente de las brechas de género en Uruguay: dimensiones claves para la construcción de escenarios prospectivos</b> .....	17
II.1 Dimensión socioeconómica .....	17
II.2. Dimensión cultural e identitaria .....	24
II.3. Dimensión político–institucional .....	28
<b>III. Escenarios de igualdad de género en Uruguay 2030–2050</b> .....	33
Escenario <i>Estancamiento</i> .....	34
Escenario <i>Retroceso al siglo XX</i> .....	35
Escenario <i>Cambio gradual y muy lento</i> .....	37
Escenario <i>Empoderamiento económico leve y sin cambio cultural</i> .....	38
Escenario <i>Modelo del «trabajador ideal»</i> .....	39
Escenario <i>Cambio social incipiente</i> .....	40
Escenario <i>Avance sustantivo para la igualdad de género</i> .....	41
Escenario <i>Igualdad de género real para el siglo XXI</i> .....	42
<b>IV. Consideraciones finales</b> .....	45
<b>Bibliografía</b> .....	49
<b>Anexo I. Participantes de los talleres prospectivos</b> .....	51
<b>Anexo II. Factores de freno e impulso para la igualdad de género analizados en el estudio</b> .....	53



---

# Prólogo

Esta administración definió como uno de sus lineamientos estratégicos la planificación a largo plazo, a través del estudio sistemático de los riesgos y oportunidades que el futuro nos puede deparar. Para esto, creó la Dirección de Planificación en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La OPP retoma así el rol de planificación estratégica que le otorga el artículo 230 de la Constitución de la República, uno de los legados de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

El principal cometido de esta novel Dirección es elaborar una Estrategia Nacional de Desarrollo hacia 2050, que tiene por objetivo delinear caminos críticos en áreas estratégicas para el país y su desarrollo sostenible a largo plazo. Para eso se trabaja con especialistas y referentes en temáticas productivas, sociales y culturales en generar una reflexión sistemática en torno de las tendencias históricas y las perspectivas futuras del país para esos ámbitos, caracterizando las principales brechas que en ellos se configuran.

Las desigualdades de género son la expresión de relaciones sociales injustas que impiden que mujeres y varones tengan igualdad de derechos y oportunidades, cercenando el desarrollo de las capacidades y los proyectos vitales de las mujeres. Estas desigualdades son además un obstáculo crítico para afrontar los desafíos futuros que supone un desarrollo sostenible: transformación productiva, cambio demográfico, sostenibilidad ambiental, convergencia tecnológica y equidad social, entre otras.

En este marco surgen dos desafíos importantes a superar a largo plazo: el empoderamiento económico de las mujeres, que juega un papel importante para superar las desigualdades, y la imperiosa necesidad de cambios culturales que lo hagan posible. En efecto, el cambio demográfico, con su correlativo envejecimiento poblacional, enfrenta al país a mediano y largo plazo a la necesidad de aumentar la productividad surgiendo así la necesidad también de incorporar a las mujeres a cadenas productivas dinámicas y promover su empoderamiento económico. Para ello también debe darse una transformación en los patrones culturales que impiden el desarrollo pleno de las capacidades de las mujeres buscando un desarrollo a largo plazo en el que, tal como se proponen en los ODS, “no quede nadie atrás”.

Es por ello que la OPP, alineada con la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género lanzada por el Consejo Nacional de Género el pasado 7 de marzo de 2018, presenta en esta ocasión la segunda parte de los resultados del estudio prospectivo *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay*.

Deseamos que encuentren en este trabajo, que es un aporte para la Estrategia Nacional de Desarrollo, un insumo para el debate público en torno del estado actual de las brechas de género existentes y su perspectiva futura de superación.

Álvaro García



# I. Introducción

El modelo de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por la coexistencia de fenómenos de heterogeneidad productiva estructural con la persistencia de desigualdades que se retroalimentan entre sí y agudizan la heterogeneidad. En tal sentido, el crecimiento económico, cuando opera con brechas productivas y sociales, genera y afianza brechas en otros ámbitos. Uruguay, a pesar de los grandes avances realizados en las últimas décadas, no es ajeno a este fenómeno en lo que hace a las brechas de género.

En efecto, la inserción de las mujeres en el sistema productivo continúa concentrándose en los sectores de baja productividad, con persistencia de brechas de remuneración y de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre varones y mujeres. Esto genera un proceso sostenido de segmentación y segregación del mercado laboral. En el ámbito educativo, se evidencian brechas con relación a las preferencias formativas por las que, si bien ingresan casi dos mujeres por cada varón a la Universidad de la República, en carreras vinculadas con ciencias, tecnología e innovación la relación es de cuatro varones por cada mujer. En el ámbito político-institucional, se evidencia un incremento de la participación de mujeres en cargos electivos y designados en los diversos niveles de gobierno en los últimos treinta años, pero también la persistencia de brechas importantes de representación femenina en esta dimensión. La aplicación *minimalista* por parte de todos los partidos políticos de la ley de cuotas en las elecciones nacionales y subnacionales de 2014, luego incluida en el sistema definitivamente en 2017, es uno de los tantos fenómenos ilustrativos de la reproducción de estas brechas.

En este marco, un modelo de desarrollo sostenible a largo plazo deberá tener en cuenta las

brechas de género en todas estas dimensiones, con la incorporación del concepto de igualdad de derechos y oportunidades como valor fundamental para lograr un desarrollo económico y social sostenido en el tiempo. Ello supone una plena incorporación de las mujeres al ámbito público, así como de los varones a la esfera doméstica, bajo la búsqueda de roles paritarios en los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos. Supone también el acceso y mantenimiento de los recursos necesarios para que toda la ciudadanía tenga las mismas condiciones para el desarrollo de su proyecto de vida. En este sentido, se debe incorporar el concepto de interseccionalidad de las desigualdades (género, etnia/raza y clase social) que repercute en el acceso a oportunidades económicas, políticas y sociales, generando discriminaciones para quienes se encuentran en puntos de intersección entre estas desigualdades. Este fenómeno complejiza y aumenta las brechas de género.

La igualdad<sup>1</sup> se constituye, así, en un valor fundamental a lograr por el modelo de desarrollo sostenible. A partir de ello, en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, la Dirección de Planificación de la OPP (DP-OPP) realizó el estudio prospectivo «Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo al 2050» como un insumo clave para la elaboración de dicha estrategia. Este estudio tuvo una duración de dos años e involucró a más de cien referentes del sistema de género nacional de los sectores público, privado y académico así como de la sociedad civil, con el objetivo de elaborar escenarios futuros de los sistemas de género nacionales así como de generar información sistematizada de las distintas brechas existentes actualmente en los sistemas de género, en los niveles económico, social, cultural y político-institucional. Con tal objetivo fue publicado, en junio

1. El concepto de igualdad que se maneja incluye igualdad económica o de medios (que es consecuencia de una mejor distribución del ingreso) e igualdad de acceso a la construcción de capacidades. Es decir, la igualdad no solo supone justicia distributiva sino también que todas las personas, sin distinción ni exclusión de ningún tipo, puedan expandir sus capacidades y libertades para emprender proyectos de vida que consideran valiosos. Por lo tanto, incorpora las dimensiones de igualdad ante la diversidad cultural, étnica y de género y, vinculado con esta última, supone también la igualdad en la distribución de los roles familiares, laborales y político-institucionales.

---

de 2017, un primer producto derivado de ese proceso: «Síntesis de un diagnóstico prospectivo».

En esta segunda entrega se presenta una síntesis del proceso y los resultados del estudio prospectivo, en el que trabajaron en forma conjunta los equipos técnicos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). En el capítulo I, se presentan las bases conceptuales y metodológicas del estudio así como un resumen del proceso participativo y sus resultados intermedios. En el capítulo II, se sintetiza el análisis de situación actual e histórica en tres dimensiones críticas para la construcción

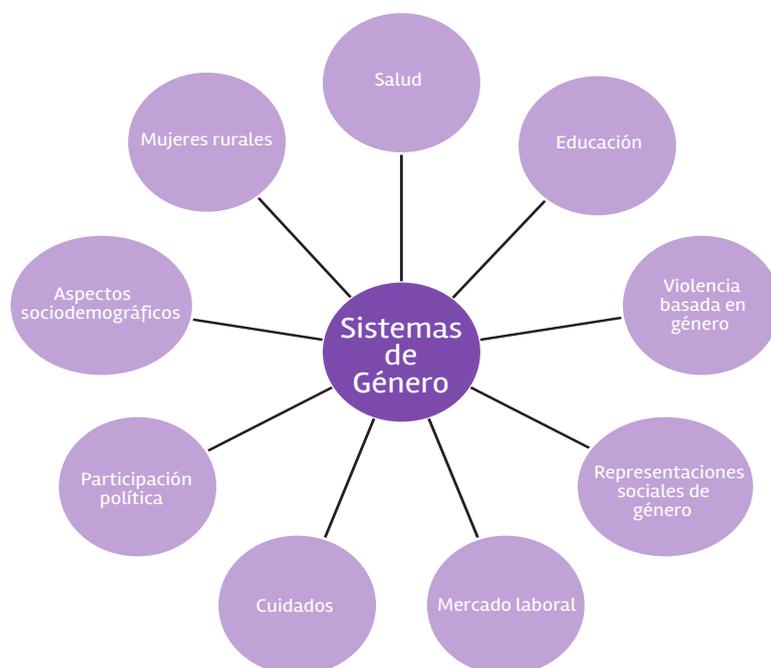
de escenarios de igualdad de género a mediano y largo plazo (socioeconómica, cultural–identitaria y político–institucional). En el capítulo III, se introducen los ocho escenarios identificados con sus narrativas así como el escenario meta que incorpora una visión de desarrollo sostenible e igualdad de género. Finalmente, en el capítulo IV, se exponen las principales implicancias del escenario meta a nivel de los lineamientos estratégicos de política pública a mediano y largo plazo para caminar en pos de la igualdad real de género.

# I. Sobre la primera prospectiva en género: enfoque conceptual y metodológico

El estudio prospectivo «Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo en Uruguay» se inició en marzo de 2016 y es el primero de este tipo en realizarse no solo en Uruguay sino también a nivel mundial a la fecha. En efecto, previo al lanzamiento del estudio, se realizó un análisis comparado de estudios prospectivos realizados en la temática relevándose estudios realizados a nivel regional y mundial que mayoritariamente se centraban en el rol de la mujer en la familia<sup>2</sup> o en el ámbito productivo-laboral.<sup>3</sup> En el caso del estudio prospectivo liderado por la DP-OPP, en coordinación con INMUJERES y con el apoyo de la Asesoría de Género de la OPP, el objetivo fue analizar el sistema de género<sup>4</sup> desde un enfoque integral, con una mirada prospectiva a todas las dimensiones críticas de brechas de género en Uruguay.

Para ello, el 9 marzo de 2016 se realizó un primer taller que contó con la participación de más de cincuenta representantes de la sociedad civil organizada, de la academia, del sector público y privado, en el que se definieron estas dimensiones (véase figura 1) cómo áreas clave para el diagnóstico prospectivo sobre los sistemas de género en Uruguay. Este diagnóstico, cuyo objetivo principal fue analizar tendencias históricas, situación actual y posibles factores de cambio a futuro de las brechas de género, fue realizado en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (FCS-UDELAR) por un equipo multidisciplinario coordinado por la doctora Karina Batthyány.

Figura 1. Áreas de análisis del diagnóstico prospectivo sobre sistemas de género en Uruguay



2. Por ejemplo: «US Families 2025. In search of future families» (Universidad de Houston, 2005) y «Wellbeing of Families in the future Europe. Challenge for Research and Policy» (Family Platform de la Unión Europea, 2011).

3. Por ejemplo: «Gender and foresight for agricultural innovation in development» (Global Forum on Agriculture Research, 2016) y «Gender equality in the advertising industry» (Foresight Factory, 2016).

4. La definición de sistema(s) de género utilizada es la de Jeanine Anderson: «Un sistema de género puede ser concebido como un diamante cortado que, siendo uno, tiene varias facetas o caras. Los estudios académicos de sistemas de género han producido investigaciones y teoría que permiten ver con cierta claridad por lo menos cuatro de estas caras. En ellas, los sistemas de género aparecen como sistemas de clasificación, sistemas de relaciones, especialmente de poder, sistemas de reglas y sistemas de intercambio», en *Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación*, CEAL, p. 21.

El equipo de FCS–UDELAR realizó un trabajo de relevamiento de información secundaria y del estado del arte en cada una de estas áreas y, para validar los resultados de este diagnóstico, se realizó un segundo taller participativo en junio de 2016 con 70 expertos y expertas en las distintas temáticas, pertenecientes a la academia, el sector público y las organizaciones de la sociedad civil. En una jornada completa de labor, se discutieron los hallazgos preliminares del diagnóstico y se puso el foco sobre la identificación de factores de cambio o rupturas en las tendencias históricas identificadas, que son las variables que sirven de base para el trabajo propiamente prospectivo. Los informes resultantes por área se encuentran disponibles en la web de la OPP y en junio de 2017 fue publicada por la DP–OPP una síntesis de estos informes.<sup>5</sup>

Con estos insumos, la fase prospectiva comenzó en marzo de 2017 con un análisis de los principales resultados del diagnóstico por parte del equipo consultor, liderado por la licenciada Cecilia Alemany y la economista Soledad Salvador, y acompañado por los equipos de OPP e INMUJERES. Este análisis permitió definir las principales tendencias del pasado reciente del sistema de género, en Uruguay y su entorno, e identificar las fuerzas de cambio y las fuerzas de inercia del sistema<sup>6</sup> que determinarán, por tanto, los escenarios futuros posibles. A partir de esta imagen del estado actual de las brechas de género en Uruguay, se decidió reagrupar las nueve áreas de análisis del diagnóstico prospectivo en las siguientes tres dimensiones,<sup>7</sup> que tienen implicancias luego en la definición de los ejes y la matriz de los escenarios resultantes del proceso prospectivo:

**a. Dimensión socioeconómica:** integra desigualdades y discriminaciones vinculadas con todas las dimensiones sociales (como salud y educación, entre otras), así como con las

económicas (mercado laboral, protección social, comercio, sectores productivos, ciencia–tecnología e innovación y eficiencia del gasto público, entre otras).<sup>8</sup>

**b. Dimensión cultural–identitaria:** refiere a los valores, creencias y actitudes que conforman la identidad nacional y determinan la reproducción de los estereotipos de género. Es en sí misma el principal desafío para la igualdad de género que, si bien se manifiesta en los ámbitos socioeconómico y político–institucional, involucra un cambio cultural profundo, así como un diseño de educación en pro de la igualdad desde edades tempranas.

**c. Dimensión político–institucional:** esta dimensión se refiere a las brechas existentes en la representación política entre varones y mujeres en los distintos ámbitos de gobierno, que incluye cargos electivos y designados del sistema político en todos los poderes del estado, así como en todos los niveles territoriales. Se considera que es esta una dimensión clave, dado que determina el grado de participación activa de las mujeres en los distintos ámbitos de toma de decisiones y, por tanto, incide sobre la inclusión de los intereses y perspectivas de más de la mitad de la población en el sistema político–institucional nacional.

En el capítulo II, se presentan los resultados de este análisis, identificando los factores determinantes, en cada una de estas dimensiones, para el futuro de los sistemas de género en Uruguay, a partir de las preguntas disparadoras del estudio:

1. ¿Cómo interactúan las dimensiones económica, social, cultural–identitaria y político–institucional en relación con la igualdad de género?
2. ¿Cómo se integra el sistema económico con el sistema de género?<sup>9</sup>

5. *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050. Síntesis de un diagnóstico prospectivo*, Serie de Divulgación de DP–OPP, volumen I.

6. «Las estructuras y los comportamientos se caracterizan por grandes inercias que frenan la adaptación y la evolución y que, luego, se convierten en rigideces si el cambio (deseado o no) no ha sido preparado con antelación». Godet, M., 1993, p. 8. Estas dimensiones tienen su correlato a su vez en la Estrategia de Montevideo acordada a fines de 2016 en el marco de CEPAL. Dicha Estrategia recorre dimensiones críticas en derechos humanos que reconocen a las mujeres como sujetos de derecho y a los estados como garantes de dichos derechos, a la vez que ratifican su carácter universal, indivisible, inalienable e interdependiente en torno de cinco dimensiones de derechos.

7. Estas dimensiones tienen su correlato a su vez en la Estrategia de Montevideo acordada a fines de 2016 en el marco de CEPAL. Dicha Estrategia recorre dimensiones críticas en derechos humanos que reconocen a las mujeres como sujetos de derecho y a los estados como garantes de dichos derechos, a la vez que ratifican su carácter universal, indivisible, inalienable e interdependiente en torno de cinco dimensiones de derechos.

8. La dimensión ambiental fue incluida en el análisis en forma incipiente, por lo que no se integra en este informe. Se acordó profundizar en el relevamiento de información y en el análisis de los vínculos entre medioambiente, cambio climático y género en Uruguay, ya que no existen demasiados estudios específicos, aunque sí hay amplia bibliografía para otros países de la región y el mundo. En efecto, la dimensión ambiental es una de las materias sobre la que hay más ejercicios prospectivos a nivel internacional y regional pero el cruce de la dimensión de género en estos estudios requiere de análisis adicional para entender las implicancias en Uruguay. Es interesante señalar la conformación a principios de 2018 de un subgrupo de trabajo específico para este tema en el marco del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.

9. Esta primera pregunta central se contestó en dos subproductos: por un lado, el análisis de la dimensión socioeconómica que se presenta en este documento y, por otro lado, un documento específico en este sentido elaborado por Soledad Salvador/CIEDUR como producto de su asesoramiento a la DP–OPP y cuyos principales elementos se retoman en este resumen.

3. ¿Cuáles son los principales frenos a la igualdad de género de hecho?
4. ¿Cuáles son los factores que promueven o impulsan la igualdad de género?

Adicionalmente, estas preguntas se respondieron utilizando dos herramientas prospectivas, como una forma innovadora de puesta en práctica del análisis interseccional de la igualdad de género. Por un lado, se llevó adelante un proceso de análisis estructural que pone en relación un grupo de factores a través de matrices de impacto cruzado. Y, por otro, se realizó un análisis morfológico cuyos resultados son los escenarios que se presentan en el capítulo III de esta publicación.<sup>10</sup> En este marco, se realizaron dos talleres prospectivos con actores clave del sistema de género nacional (en el Anexo I, se presenta el listado de actores participantes) que permitieron la construcción de los escenarios al 2030–2050 de forma participativa.

### *Análisis estructural: factores de freno e impulso para la igualdad de género*

El análisis estructural permite analizar todos los factores explicativos de un fenómeno desde los diferentes subsistemas que lo componen y, de esta forma, definir sus pesos relativos (es decir, sus niveles de influencia o motricidad, así como su interdependencia). El equipo consultor propuso realizar este análisis en dos fases: una a nivel interno del equipo de trabajo del estudio (consultoras, OPP, INMUJERES) y otra a nivel participativo, con referentes de la academia, la sociedad civil y el sector público (taller prospectivo). En la primera fase, el equipo consultor, junto con los equipos técnicos de OPP e INMUJERES, analizaron los factores de freno e impulso para la igualdad de género en Uruguay:

- a. Factores de freno o barreras a la igualdad de género: aquellos que, en cada uno de los subsistemas de análisis (socioeconómico, cultural–identitario y político–institucional) contribuyen a imposibilitar la igualdad de género. Esto es lo que en prospectiva se denomina sistema explicativo de lo «imposible». Se identificaron 72 factores que ofician de barrera a la igualdad de género.
- b. Motores o factores de impulso: son los factores que promueven la igualdad de género y que contribuyen a explicar los avances en este sentido. Se identificaron 26 factores que promueven la igualdad de género.

Con los factores de freno e impulso ya definidos (en el Anexo II, se presenta el listado completo de factores y sus definiciones), se realizaron dos ejercicios de cruce: primero, entre factores de impulso y, luego, entre los de freno, buscando sus interrelaciones y llegando a identificar doce factores claves (véase tabla 1). Dichos factores fueron validados en el primer taller prospectivo realizado el 4 de mayo de 2017, con participación de una treintena de expertos del sistema de género en las dimensiones de análisis. Estos doce factores clave fueron analizados uno a uno en el taller, y a partir del análisis de impacto cruzado, se establecieron aquellos más determinantes para el sistema.

10. Para ampliar información sobre las técnicas prospectivas, véase <http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion/item/1739-introduccion-a-la-prospectiva-sintesis-metodologica>.

**Tabla 1. Diccionario de los 12 factores clave analizados en el Primer taller prospectivo**

**EJE SOCIO-ECONÓMICO**

1	Mercado laboral	Políticas de empoderamiento económico y práctica empresarial con enfoque de género
2		Discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral
3	Manejo y decisiones sobre capitales, activos y tierra	Propiedades, decisiones y uso del capital, de otros activos y de la tierra predominantemente en manos de varones
4	Cuidados	Falta de corresponsabilidad en los cuidados
5	Cambios demográficos	Transición dual a la adultez
6	Educación	Educación formal y formación profesional mantienen roles de género tradicionales.

**EJE CULTURAL-IDENTITARIO**

7	Violencia	Prevalencia de la violencia basada en género
8	Cultura patriarcal predominante	Representaciones sociales mantienen y reproducen estereotipos de género
9	Cultural	Políticas integrales de anti-discriminación, por igualdad de género, reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género

**EJE POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

10	Gobernanza pro igualdad de género	Participación paritaria de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado a nivel nacional y subnacional
11		Financiamiento y formalización de la participación sistemática de organizaciones feministas, de mujeres y por la igualdad de género/raza en espacios de diálogo y participación formal del estado
12		Jerarquía ministerial, que asegure autonomía y presupuesto en la institucionalidad de igualdad de género o de la mujer y transversalización efectiva en todo el territorio

El listado, en formato de matriz, fue trabajado en el taller prospectivo donde se discutió y acordó en torno de la influencia que cada factor tiene sobre cada uno de los demás, para identificar los más críticos para el conjunto del sistema,<sup>11</sup> tanto del esquema explicativo de lo posible (impulsos) como del de lo imposible (barreras):

a. Políticas de empoderamiento económico y práctica empresarial con enfoque de género (factor 1 de la tabla 1).

b. Discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral (factor 2 de la tabla 1).

c. Falta de corresponsabilidad en los cuidados (factor 4 de la tabla 1).

d. Representaciones sociales mantienen y reproducen estereotipos de género (factor 8 de la tabla 1).

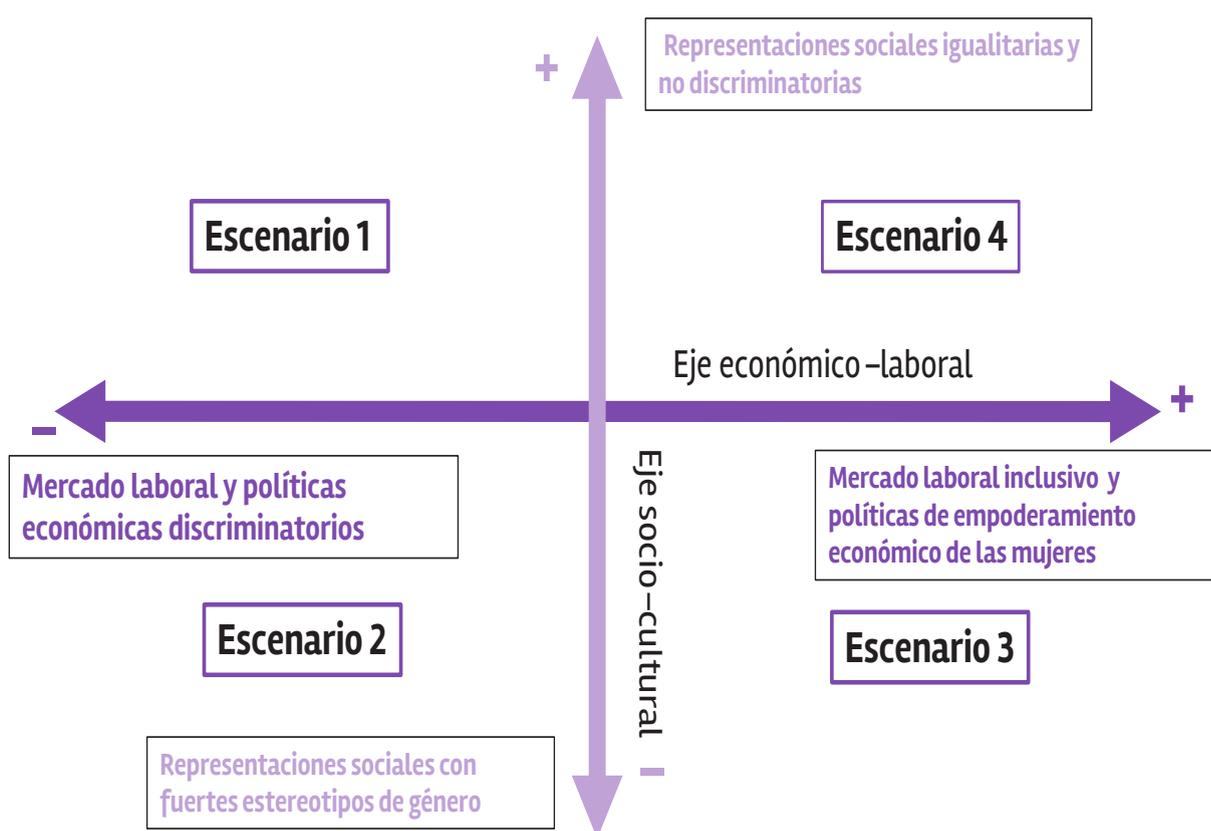
11. Los factores 6 (educación) y 11 (financiación y participación de organizaciones sociales) no resultaron como determinantes en todos los grupos de trabajo del Taller, por lo que, si bien no integran explícitamente los ejes de corte, se incluyeron al construir las narrativas de los escenarios a futuro.

- e. Políticas integrales de antidiscriminación, igualdad de género, reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género (factor 9 de la tabla 1).

Sobre la base de estas variables clave se elaboró el diagrama (véase figura 2) que ilustra los ejes de corte que permiten identificar cuatro cuadrantes prospectivos para los escenarios de futuro. Para su elaboración, se agruparon las variables

vinculadas con las representaciones sociales con estereotipos de género en un eje, y las variables vinculadas con las discriminaciones en el mercado laboral y las políticas de empoderamiento económico, en el otro eje. De esta forma, se buscó representar gráficamente las dimensiones que resultaron como más determinantes en el proceso participativo, en relación con la transformación de los sistemas de género en Uruguay hacia 2050.

Figura 2. Ejes de corte para la construcción de escenarios resultantes del primer taller



### **Análisis morfológico: identificación de combinaciones de futuros posibles para los sistemas de género nacionales**

A través del análisis morfológico se identificaron las lógicas de cada espacio prospectivo de la figura 2, así como las configuraciones posibles de las variables clave en cada cuadrante. De la combinación de estas

configuraciones, o hipótesis de comportamiento futuro de cada variable, surgen los escenarios. Si bien puede haber tantos escenarios posibles como combinaciones de configuraciones, solo aquellas combinaciones que se consideren coherentes, pertinentes, transparentes y verosímiles representan el campo de lo posible o espacio morfológico. Para determinarlo, se llevaron adelante, en forma simplificada, las dos fases de trabajo propuestas por Michel Godet:<sup>12</sup>

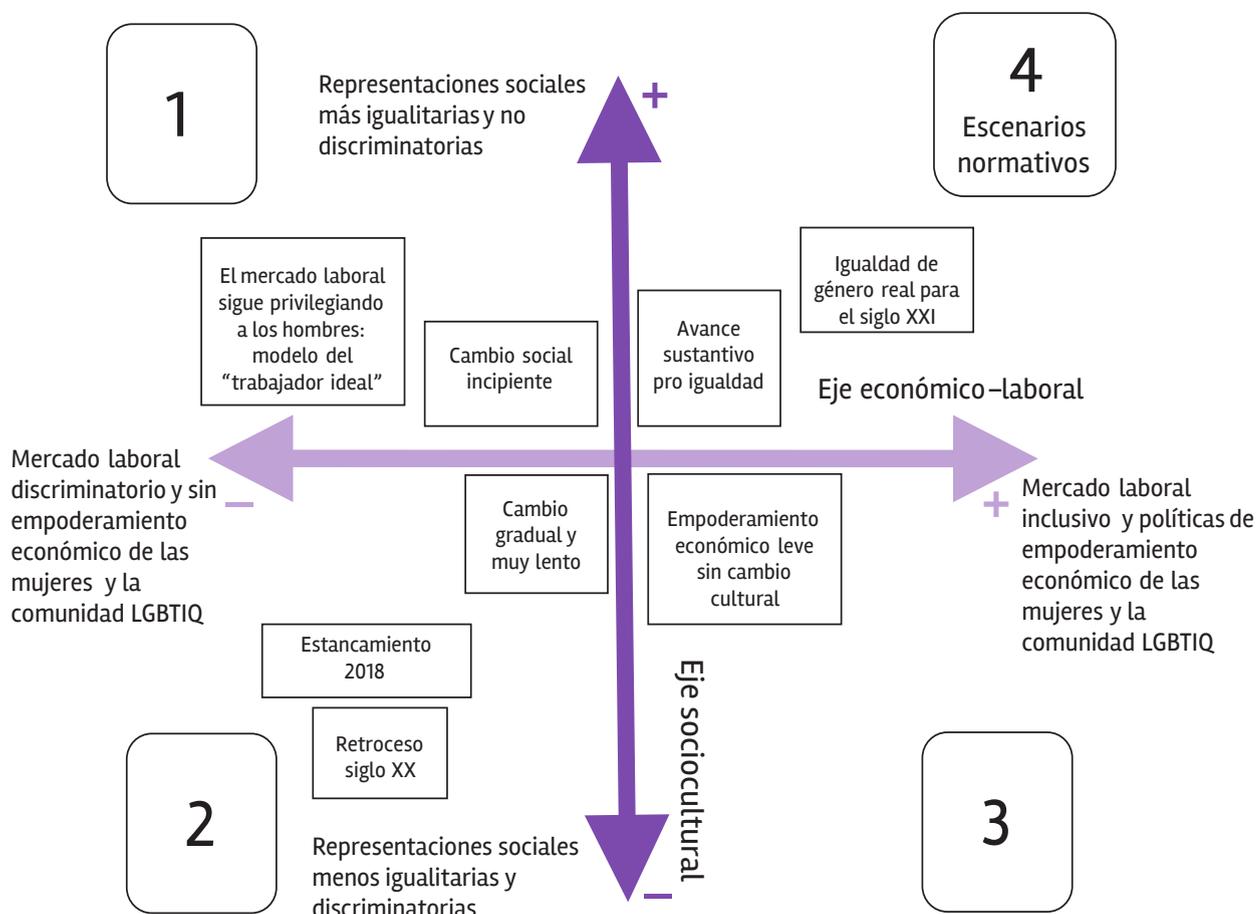
12. Godet, M. (2000), pp. 82–84.

- **Fase 1:** construcción del espacio morfológico. Se analizaron cinco configuraciones posibles (retroceso, statu quo, poco avance, avance sustantivo y avance «plus») para cada uno de los doce factores clave de la tabla 1 (dado que todos ellos son considerados como variables relevantes para la explicación del devenir futuro del sistema de estudio). Esto permitiría, a priori, identificar un gran número de combinaciones posibles que se filtran en la fase siguiente.
- **Fase 2:** reducción del espacio morfológico. Ciertas familias de combinaciones son irrealizables ya que, según se identifica en el propio análisis estructural, son configuraciones vinculadas entre sí o mutuamente excluyentes. No es razonable, por ejemplo, imaginar un escenario donde haya avances sustanciales en la dimensión de empoderamiento económico con retrocesos sustantivos en cuanto a representaciones sociales de género, ya

que esta última dimensión obstaculizaría la primera. Esta fase consistió, por tanto, en reducir el espacio morfológico inicial a un subespacio útil, identificando en cada caso, primero para el eje mercado laboral y políticas de empoderamiento económico, y luego, para el eje de representaciones sociales, cuáles eran las configuraciones posibles en cada cuadrante. El análisis morfológico permitió, entonces, identificar dentro de los cuatro cuadrantes aquellas combinaciones posibles, compatibles o lógicas y así se llegó a una nueva lista de ocho escenarios posibles (véase figura 3) que fue validada en el segundo taller prospectivo participativo realizado el 27 de junio de 2017.

En el capítulo III de este documento, se presentan las características, narrativas e implicaciones a nivel de política pública de cada uno de estos escenarios para la igualdad de género en el mediano y largo plazo.

**Figura 3. Escenarios prospectivos en el espacio de lo posible**



## II. Pasado y presente de las brechas de género en Uruguay: dimensiones clave para la construcción de escenarios prospectivos

Las brechas de género se entrecruzan en un denso tejido de desigualdades que se intersectan en todos los ámbitos del sistema social. El análisis presentado aquí buscó ahondar en las características y consecuencias de estas intersecciones como insumo para el trabajo prospectivo y para una mirada a largo plazo del sistema de género en Uruguay.

En este marco, se identificaron 72 factores de freno de la igualdad de género y 26 de impulso. La lista completa se presenta en el Anexo II y en lo que sigue se describen los factores priorizados en el análisis estructural.

### II.1 Dimensión socioeconómica

El eje central de la desigualdad de género ha sido la división sexual del trabajo, por la que históricamente se ha asignado a los varones el trabajo remunerado y a las mujeres el trabajo no remunerado (TNR) que, si bien es sustento para el primero, ha quedado invisibilizado en su contribución a la economía. En efecto, el orden social establecido a partir de la división sexual del trabajo tradicional ha determinado un acceso y control desigual por parte de las mujeres a los recursos económicos, así como a los ámbitos de poder y de toma de decisiones, que se expresan como brechas de participación de las mujeres con respecto a los varones en distintos ámbitos societales, entre ellos, el mercado laboral.

En este ámbito, sin embargo, se ha producido durante los últimos treinta años un aumento sostenido de la fuerza laboral femenina. Según datos de la OIT-ILOSTAT, a nivel global, la tasa de actividad de las mujeres aumentó de 38 % a principios de la década de los ochenta a 50 % en la actualidad. En América Latina y el Caribe, la brecha entre la tasa de actividad femenina y masculina pasó de un 41,2 % en 1990 a un 25,9 % en 2016, según la misma fuente.

Uruguay no es ajeno a este fenómeno y en los últimos 35 años la tasa de actividad femenina se incrementó en 20 puntos porcentuales.<sup>13</sup> Esto se explica por el ingreso masivo al mercado laboral de mujeres principalmente en pareja (casadas o unidas) y de estratos sociales medios y altos, así como por las mayores oportunidades que surgen de la diversificación productiva (en especial, el desarrollo del sector de servicios) y por los avances en términos educativos. Adicionalmente, a diferencia de la tendencia que se evidenciaba en décadas anteriores, estas mujeres se mantuvieron insertas en el mercado laboral luego del nacimiento de sus hijos.<sup>14</sup>

Sin embargo, a pesar del sistemático aumento de la participación laboral femenina en las últimas décadas, en la actualidad persiste una diferencia de 16,3 % entre las tasas de actividad masculina y femenina, según datos de SIG-INMUJERES. Esta diferencia se acentúa si incorporamos en el análisis el concepto de interseccionalidad de la desigualdad, ya que, según la misma fuente, la diferencia aumenta en 21,1 % entre mujeres y varones que viven en hogares del primer quintil de ingresos.

Asimismo, se mantienen también diferencias en cuanto a la cantidad de horas destinadas al trabajo remunerado entre ambos sexos, para todos los niveles educativos y de ingresos. En los últimos 25 años, esta brecha apenas se redujo, debido a una caída en el promedio de horas que laboran los varones (de 50 a 47 horas semanales), mientras que se sostiene el promedio semanal para las mujeres, en 37 horas.<sup>15</sup> Esta diferencia se mantiene, en gran medida, por el tiempo diferenciado que varones y mujeres destinan al trabajo no remunerado (los quehaceres domésticos y los cuidados de miembros del hogar o de la familia).

En efecto, aunque las mujeres participan cada vez más en el trabajo remunerado, esta participación

13. *Prospectiva de la participación laboral en Uruguay*, Serie de Divulgación DP-OPP, volumen 5.

14. Espino (2003).

15. Ídem.

no ha conllevado una redistribución significativa del trabajo no remunerado, siendo aun ellas las principalmente responsables por la mayor parte del trabajo que no percibe remuneración. Según la Encuesta de uso del tiempo y TRN en Uruguay del 2013<sup>16</sup>, las mujeres dedican el 65 % de su carga global de trabajo (trabajo remunerado y no remunerado) al trabajo no remunerado, mientras que en los hombres la relación se invierte y dedican solo un 31,9 % de su carga global al trabajo no remunerado. Si bien esto supone un leve aumento respecto al año 2007 (los varones pasan de 28 % a 32 %), sigue suponiendo que las mujeres dedican aproximadamente el doble de horas que los varones al trabajo no remunerado.

Esto ha generado que en los últimos treinta años el aumento de participación laboral femenina se exprese en una mayor carga global de trabajo para las mujeres. De hecho, según la mencionada encuesta, las mujeres realizan el 52,4 % de la carga global de trabajo. En especial, las mujeres de los estratos medios de ingreso son las que reciben una carga de trabajo total más alta. Como constatan Soledad Salvador y Alma Espino, la carga global de trabajo es muy superior en las mujeres pertenecientes a los quintiles 2 y 3, en los que alcanza a 85 y 86 horas respectivamente y, si bien el promedio de horas dedicadas por las mujeres al trabajo no remunerado en los hogares con niños de hasta tres años de edad en el primer y segundo quintil es similar, las diferencias se dan en el tiempo dedicado al trabajo remunerado 8 y 21 horas respectivamente<sup>17</sup>.

La desigual distribución de la carga de trabajo remunerado y no remunerado entre mujeres y varones, se perpetúa en el tiempo debido a:

- La persistencia de representaciones sociales patriarcales.
- Una falta de apoyos desde el estado y las empresas para redistribuir esa carga de TNR a través de medidas que promuevan la corresponsabilidad social y de género en los cuidados.
- La vigencia del «modelo de trabajador ideal» en el mercado laboral, como aquel sin responsabilidades familiares y, por tanto, con disponibilidad ilimitada de tiempo para dedicar al trabajo remunerado. Este modelo se desprende

de la reproducción de la cultura patriarcal en las lógicas organizacionales y, de esta manera, refuerza y perpetúa las desigualdades. Algo similar se observa en otros ámbitos de participación social y política, que reproducen ese modelo de dedicación total para la valoración de las capacidades de las personas en el desempeño de tareas de militancia (social, gremial o política).

Los cambios culturales, junto con el desarrollo de medidas para contribuir con la redistribución de la carga del TNR (entre familia, estado, mercado y comunidad, y entre varones y mujeres), resultan fundamentales factores para promover la igualdad, así como un empoderamiento económico de las mujeres. En este marco, y como fruto del análisis del equipo técnico junto con el equipo consultor, se presentan a continuación los factores considerados más relevantes para el comportamiento futuro de las desigualdades de género a nivel socioeconómico y, como tales, fueron incluidos como factores de freno o barreras en el análisis estructural prospectivo.

### *Segregación y segmentación del mercado laboral con baja corresponsabilidad de cuidados*

Un primer grupo de factores identificados tiene que ver con la propia dinámica del mercado laboral, donde prevalecen factores de discriminación observados en la segregación ocupacional (vertical y horizontal) y en las brechas de ingresos laborales según sexo. Los estudios muestran cómo ambos fenómenos se mantienen a pesar de los cambios en la oferta laboral femenina: aumento en el nivel educativo y mayor participación laboral.<sup>18</sup>

Por una parte, hay factores relativos a la segmentación del mercado laboral que determinan distintas oportunidades laborales para varones y para mujeres, según su nivel educativo y su inserción social (redes de contactos, zona de residencia, estrato socioeconómico, etc.). Pero, en el caso de las mujeres, dada la segregación ocupacional, ambos fenómenos se convierten en factores restrictivos para alcanzar la igualdad.

En este sentido, en el informe realizado para la DP en 2016, Batthyány y Genta analizan la distribución de los varones y mujeres ocupadas por sector de

16. INE. Encuesta de uso del tiempo y TRN en Uruguay (2013). Disponible en <http://www.ine.gub.uy/encuesta-de-uso-del-tiempo-eut-17>.

Espino y Salvador (2013). «El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo». Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10362.pdf>

17. Espino y Salvador (2013). «El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo». Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10362.pdf>

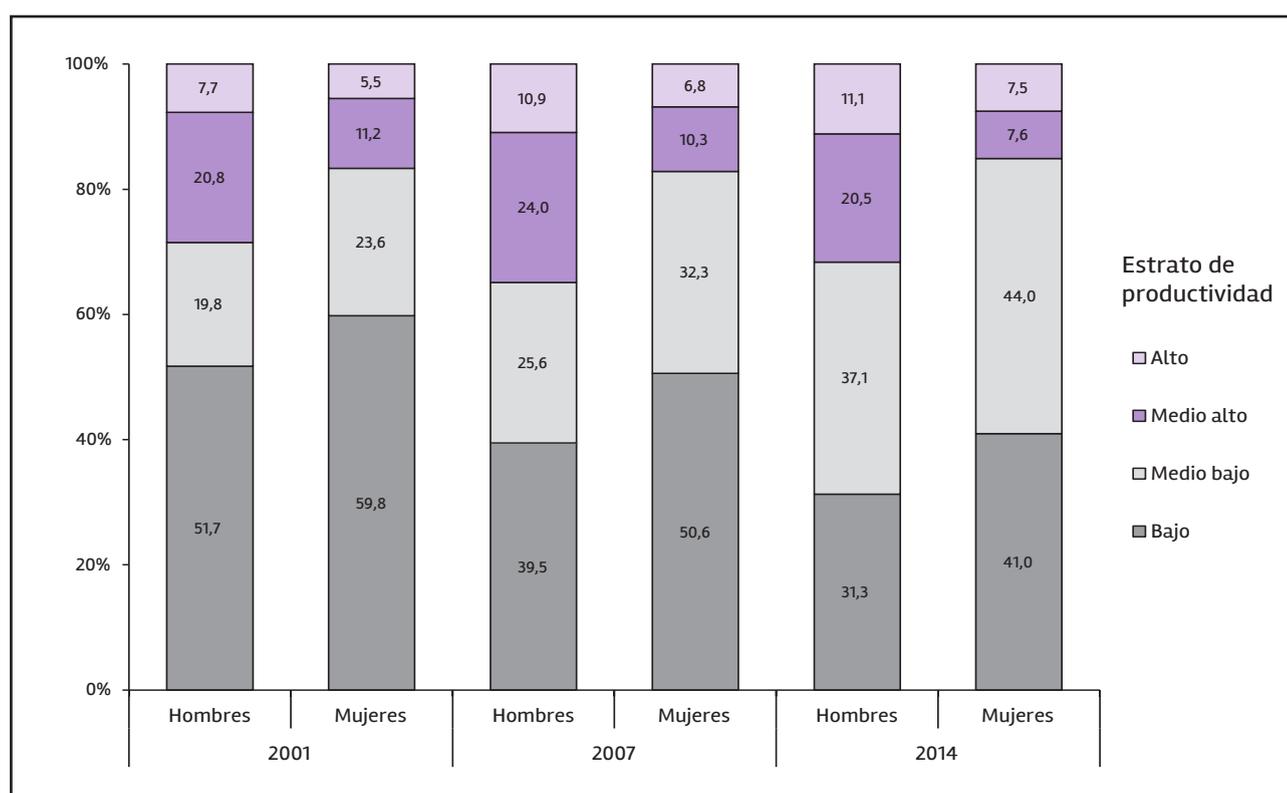
18. Amarante y Espino (2002); Espino (2013); Espino, Salvador y Azar (2015).

actividad y concluyen que «a pesar de los cambios en la estructura productiva, la segregación por sexos de los sectores de actividad no presenta cambios significativos en el período estudiado (1990–2014)».<sup>19</sup> En efecto, la mitad de las mujeres se ocupa en el sector de los servicios (que incluye servicios sociales y de salud, servicio doméstico, enseñanza, y otros) y en el comercio básicamente minorista. Adicionalmente, según señala el mencionado informe, una característica relevante de la inserción laboral femenina en el sector de servicios es el tamaño del establecimiento, que en general es pequeño y tiende

a concentrarse en el sector informal.

En esta misma línea, un trabajo reciente de CEPAL y OIT sobre desarrollo inclusivo en Uruguay muestra que las mujeres tienden a insertarse en los sectores de menor productividad.<sup>20</sup> Como puede verse en el gráfico 1, en 2014 el 41 % de las mujeres se desempeña en el estrato de baja productividad y el 44 % en el de productividad media–baja; solo el 15,1 % de las mujeres se desempeña en los estratos de productividad alta y media–alta, mientras que en esos mismos estratos se desempeña el 31,6 % de los varones.

**Gráfico 1. Porcentaje de personas ocupadas según sexo y estrato de productividad.**



Fuente: Caracterización de los complejos productivos seleccionados por OPP desde la perspectiva de género (CIEDUR, 2018)

Cuando se analiza la relación entre los niveles de productividad de las ramas de actividad y el porcentaje de mujeres ocupadas, se observa que es negativa. Las ramas

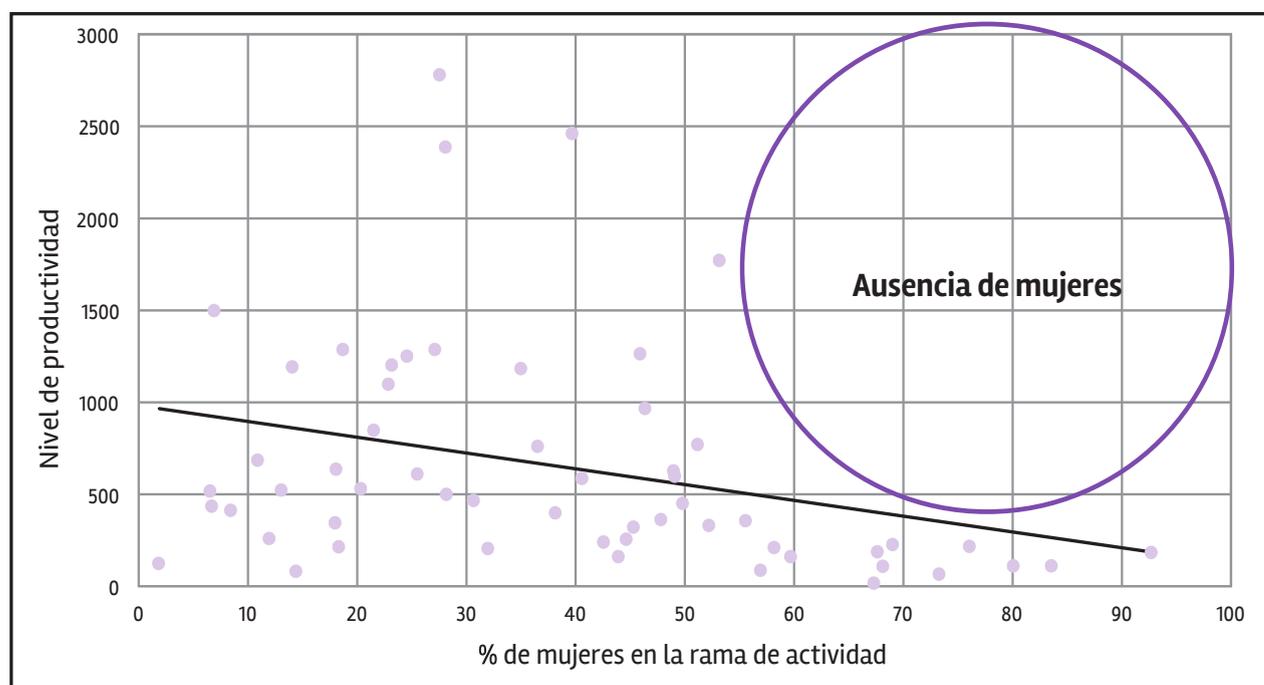
altamente feminizadas registran bajos niveles de productividad, y no existe casi ninguna rama que tenga alto nivel de productividad y más del 50 % de mujeres (gráfico 2).

19. «Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado», Karina Batthyány y Natalia Genta (Disponible en versión electrónica en: <http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion>).

20. Amarante e Infante (2016).

21. Espino y Salvador, 2016.

**Gráfico 2. Relación entre el nivel de segregación de la rama de actividad y su nivel de productividad (VAB/ ocupados).**



FUENTE: CARACTERIZACIÓN DE LOS COMPLEJOS PRODUCTIVOS SELECCIONADOS POR OPP DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO (CIEDUR, 2018)

Al analizar las restricciones que enfrentan las mujeres para el ingreso al mercado laboral y para su empoderamiento económico, una investigación reciente señala que el nivel educativo es una restricción importante,<sup>21</sup> ya que, a diferencia de los hombres que mantienen altas tasas de participación laboral en todos los niveles educativos, las mujeres incrementan su participación en la medida en que su nivel educativo aumenta.

Otra restricción importante es el acceso a servicios de cuidado, en general, y a cuidado infantil y servicio doméstico, en particular. Estos temas están siendo asumidos por la política de cuidados, ya que el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) brinda servicios y prestaciones para contribuir a resolver esas necesidades. Sin embargo los servicios de cuidado brindados desde el SNIC no cubren la jornada laboral estándar diaria, por ahora, ni el trabajo doméstico que, en tanto carga importante en horas de trabajo para las familias, recae sobre las mujeres en mayor medida.

A su vez, se evidencia que la propia persistencia de los estereotipos de género en el mercado laboral contribuye a sostener la segmentación de dicho

mercado y que las mujeres con menores posibilidades para resolver el cuidado de sus hijos se insertan en el sector informal como mecanismo de conciliación. La política de cuidados ha buscado promover también políticas de corresponsabilidad en las empresas que puedan acordarse en la negociación colectiva o impulsarse desde el estado. Estas medidas son imprescindibles, pero deben ir acompañadas de una sensibilización desde el ámbito de la cultura del trabajo que promueva la corresponsabilidad en los cuidados y favorezca una transformación del patrón del «trabajador ideal» vigente. Las políticas de corresponsabilidad sobre los cuidados deberán potenciarse de modo que la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres se constituyan como los objetivos a alcanzar. La inclusión de la mirada de género sobre las políticas de desarrollo productivo, por lo tanto, es una premisa sustantiva para deconstruir los estereotipos aún vigentes y lograr un mercado laboral donde las personas accedan, permanezcan y obtengan sus remuneraciones en función de sus capacidades e interés y no de su sexo e/o identidad de género.

21. Espino y Salvador, 2016.

## Transición dual a la adultez y otros factores demográficos

Un segundo grupo de factores que inciden en esta dimensión están vinculados a patrones demográficos que muchas veces inciden o retroalimentan las dinámicas de segregación y segmentación laboral presentadas en el punto anterior. En efecto, las desiguales relaciones entre mujeres y varones en el mercado laboral, y entre mujeres (las mujeres afro y provenientes de hogares pobres se insertan más precariamente), contribuyen a determinar distintas trayectorias de vida que, a su vez, generan capacidades de empoderamiento económico diferenciales.

Un primer factor demográfico a resaltar es el descenso sostenido de la tasa global de fecundidad desde 1997 hasta la actualidad: 1,88 hijos por mujer en 2016 y 1,71 en 2017 son los valores registrados, inferiores al nivel de reemplazo poblacional. Esta tendencia decreciente de la fecundidad advierte sobre un posible déficit de cuidados, en la medida de que habrá menos personas activas para aportar a la seguridad social y para cuidar de quienes envejecen. En tal sentido, un estudio realizado recientemente por CEPAL para DP-OPP estima un aumento total de la población dependiente para 2050 de 7 % (22.000 personas más).<sup>22</sup> Se requerirán, entonces, acciones tanto desde el sistema de salud como desde el sistema de cuidados para que esto no impacte sobre la tasa de actividad laboral. En tal sentido, el estudio prospectivo en participación laboral realizado recientemente por DP-OPP concluye que: «la tendencia a la caída en la tasa de actividad a largo plazo, con sus preocupantes consecuencias económicas y financieras, no es inevitable. Existe espacio para la acción de políticas públicas que propicien cambios profundos pero posibles en la sociedad, que contrarresten esas tendencias y permitan que, al menos por un plazo de 30 años, no se produzcan caídas dramáticas en los niveles de actividad laboral».<sup>23</sup>

La tendencia a la caída de la fecundidad no se constata en todos los niveles educativos y socioeconómicos, fenómeno que Verónica Filardo denomina como «transiciones duales a la adultez».<sup>24</sup> Se refiere a comportamientos reproductivos

contrapuestos en las mujeres de los distintos sectores socioeconómicos y niveles educativos que se expresan tanto en tasas diferenciadas de fecundidad como en las distintas edades promedio del primer embarazo. En efecto, las mujeres de estratos de ingresos bajos y menores niveles educativos declaran tener más hijos de los que desean y tienen su primer hijo a edades más tempranas (transición temprana a la adultez). Mientras que las mujeres de estratos medios y altos declaran tener menos hijos de los que desean y, en general, aplazan el inicio de la maternidad (transición tardía a la adultez). En este sentido, un estudio realizado en 2016 por Nathan, Pardo y Cabella corrobora las tendencias ya identificadas en las últimas décadas<sup>25</sup> en cuanto a la existencia de este modelo bimodal de fecundidad en Uruguay, que se constata cuando se analizan las tasas específicas de fecundidad por nivel educativo y por nivel socioeconómico.<sup>26</sup>

Adicionalmente, según el censo de 2011, la maternidad adolescente (mujeres que son madres entre los 15 y los 19 años) tiene más incidencia entre las mujeres en situación de carencias críticas (con una necesidad básica insatisfecha, es de 11,1 % y, con dos o más, de 22,4 %), así como entre las mujeres con bajos niveles educativos (cerca del 25 % entre las adolescentes con menos de seis años de educación y el 3 % entre las que tienen entre diez y doce años de estudio). El descenso del embarazo adolescente, según Varela y Lara (2015), ha tenido un cierto estancamiento en el último período intercensal 1996–2011 debido a las desigualdades de género persistentes, a las carencias de las políticas de salud sexual y reproductiva así como a las condiciones sociales y económicas precarias de la población con mayor incidencia del embarazo adolescente. En ese sentido, las leyes 18.426 («Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva») y 18.987 («Interrupción Voluntaria del Embarazo»), junto con las políticas de acceso a anticonceptivos y las de educación sexual, así como las estrategias para brindar a estas mujeres oportunidades de desarrollo personal y laboral, han buscado contribuir a reducir ese fenómeno. De hecho, según datos del MSP, se aprecia una disminución muy reciente del embarazo adolescente en los últimos tres años consecutivos: 7.371 casos registrados en 2015, 6.575 casos en 2016 y 5.364 en 2017.

22. Maira Colacce y Pilar Manzi, «El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema de Cuidados. Una mirada de largo plazo», publicado en serie Estudios y Perspectivas, agosto de 2017.

23. *Prospectiva de la participación laboral en Uruguay*, Serie de Divulgación DP-OPP, volumen 5, p. 38.

24. Verónica Filardo, «Transiciones a la adultez y educación», en *Cuadernos de UNFPA*, año 4, N° 5, 2010.

25. Fernández Soto, Fostik y Varela, 2012; Cabella, 2009.

26. Nathan et al., 2016.

Finalmente, vale la pena mencionar aquí, como tendencia consolidada a nivel demográfico, el proceso de feminización del envejecimiento. En efecto, si bien el cambio de la pirámide poblacional se visualiza como una tendencia irreversible a futuro,<sup>27</sup> se constata que esta tendencia se ve acentuada en las mujeres dado que su esperanza de vida supera la de los varones en aproximadamente siete años, según el dato proyectado del INE para 2017.<sup>28</sup> Para dicho año, si miramos el tramo de edad de 65 años y más, las mujeres representan el doble de población que los varones y esa relación pasa casi se triplica en el tramo de 85 años y más, según la misma fuente.

### *Segregación educativa*

Si bien entre 1981 y 2016 las mujeres han logrado más años promedio de educación que los varones, generando una «brecha inversa» en términos educativos,<sup>29</sup> persisten brechas entre las mujeres por nivel socioeconómico y por ascendencia étnico-racial. Por un lado, las mujeres que pertenecen a sectores con mayores ingresos presentan más oportunidades y expectativas de inserción en el mercado laboral y han seguido formándose, mientras que las de estrato más bajo abandonan los estudios en etapas tempranas. Según los datos de Batthyány y Genta (2016a), en 2014 solo 65,8 % de las mujeres de 13 a 19 años del primer quintil asisten a secundaria, mientras en el quinto quintil lo hace el 92 %. Por otro lado, la proporción de personas con primaria como máximo nivel educativo es mayor para la población afro, tanto para mujeres como para varones, pero, dentro del porcentaje de personas que alcanzan como máximo el nivel terciario, hay una brecha no solo entre la población afro y no afro sino también entre mujeres y varones afro (esta brecha en 2017 es de 11,2 y 8,4 puntos porcentuales respectivamente, según SIG-INMUJERES/MIDES, sobre la base de ECH 2017).

Las desigualdades a nivel educativo se profundizan por la ausencia de mecanismos que contribuyan a la distribución de las responsabilidades del cuidado en todos los estratos socioeconómicos por igual (según la Encuesta Nacional de Juventud realizada por INJU en 2013, el 47,2 % de los jóvenes del primer quintil de ingresos realizan tareas de

cuidados mientras que este porcentaje disminuye a 14,7 % entre los jóvenes del quinto quintil) y por la segmentación del mercado laboral, que también hace que las condiciones y oportunidades de empleo sean distintas en función del sector socioeconómico.

Por otra parte, si bien las mujeres con ingresos más altos han aumentado su nivel educativo y el acceso a mejores oportunidades de empleo, aún se mantiene una cierta diferenciación respecto de las áreas de estudio elegidas por varones y mujeres (segregación educativa). En efecto, las mujeres egresan mayoritariamente de ciencias sociales y humanas así como de áreas vinculadas a la salud, mientras que un porcentaje mucho menor egresa de las ciencias básicas y tecnológicas. Desde estas carreras, las mujeres han aumentado sus egresos relativos (pasando de 6,6 % en 1987 a 12,7 % en 2011), pero muy por debajo de los egresos de varones (25 %), para los que se observa una distribución más equilibrada entre las distintas disciplinas. Esto tiene luego su correlato en la diferente inserción en el mercado laboral.

En diciembre de 2016, el gobierno lanzó la estrategia interinstitucional e intersectorial «Mujeres, ciencias y tecnología», que busca justamente incidir en los factores determinantes sobre las trayectorias educativas para revertir las desigualdades de género en los campos de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas, y su impacto derivado sobre el desarrollo del país. Según un estudio realizado en este ámbito, las brechas entre mujeres y varones en el ámbito científico no se dan solo a nivel educativo sino también a lo largo de la carrera: «de acuerdo a los datos del 2015, en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se observa que en el nivel de iniciación hay más investigadoras que investigadores, pero a medida que se va avanzando en los niveles del sni esta tendencia se revierte y llega a un 86 % de varones en el Nivel III frente a un 14 % de mujeres».<sup>30</sup>

27. Véase *Escenarios Demográficos Uruguay 2050*, Serie de Divulgación DP-OPP, volumen 3.

28. INE, *Proyecciones de población, revisión 2013*.

29. Según datos proporcionados por sig-inmujeres/mides, a partir de ech 2017, el porcentaje de las mujeres que alcanzan, sobre el total de la población, niveles terciarios supera en 6 puntos porcentuales el de los varones (23,5% y 17,3%, respectivamente).

30. Mariana González Píriz (coord.), Informe «Mujeres en ciencia, tecnología e innovación: un problema de justicia», OPP, 2017.

## *Falta de enfoque de género en las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo*

Las economistas feministas han puesto un énfasis particular en el análisis de las políticas macroeconómicas con enfoque de género. Cagatay y Elson (2000) señalan la presencia de sesgos en los diseños de las políticas macroeconómicas que afectan de manera particularmente negativa a la equidad de género.<sup>31</sup> Otras economistas<sup>32</sup> han contribuido también proponiendo alternativas para incluir el trabajo no remunerado en el análisis económico y, de esa forma, ir superando esas limitaciones. La ausencia de un análisis de género de las políticas macroeconómicas responde a la idea de que estas políticas son «neutrales al género», pero en realidad son «ciegas al género».

En Uruguay, la política comercial no ha desarrollado enfoque de género, así como tampoco en varios países de la región. El avance más significativo se ha verificado en el análisis del gasto público a través del desarrollo de iniciativas de «presupuestos sensibles al género», tanto a nivel del gobierno departamental de Montevideo, como del gobierno nacional.<sup>33</sup>

El análisis de la política impositiva, desde un punto de vista de género, buscaría asegurar que la carga tributaria (como resultado de los impuestos y las exoneraciones) no reproduzca sesgos derivados de las estructuras familiares y que no perjudique a las mujeres en tanto se consideren la segunda aportante de ingresos en el hogar, la primera aportante, o como jefas de hogar monoparental.<sup>34</sup>

En cuanto a los impactos sobre las brechas de género del comercio internacional, existen investigaciones realizadas desde la academia,<sup>35</sup> la sociedad civil (CIEDUR, Red Internacional de Género y Comercio)<sup>36</sup> y, más recientemente, un trabajo del Programa «Género, Comercio y Desarrollo» de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD),<sup>37</sup> que muestran que la liberalización comercial no ha contribuido a reducir las desigualdades de género en el mercado laboral y que, al igual que las otras políticas macroeconómicas, en tanto «ciegas al género», tienden a reproducir las desigualdades. En este sentido, señalan que el empleo femenino en las ramas exportadoras (como «Alimentos y bebidas», «Agricultura y ganadería») representa poco más de un cuarto del total y mayoritariamente a partir de niveles educativos medios y bajos y se concentra, por tanto, en puestos de trabajo segregados. Por ello, resulta pertinente el desarrollo de políticas productivas y de empleo que promuevan una mayor integración de las mujeres en la economía del conocimiento así como la promoción de cadenas de valor inclusivas (que incorporen el enfoque de género).

Respecto de las estrategias o políticas de desarrollo productivo, no se conocen estudios que busquen incorporar la mirada de género. Ese es uno de los grandes déficit que se deberían ir saldando a la brevedad, considerando el vínculo estrecho entre el mercado laboral y las políticas de desarrollo. Para avanzar en el logro de la igualdad de género en el 2050, se debería considerar que todas las políticas incorporen esta mirada.

31. Elson, D. (2002), «Macroeconomics and macroeconomic policy from a gender perspective. Public Hearing of Study Commission on Globalization of the World Economy—Challenges and Responses», en el Deutscher Bundestag (Parlamento de Alemania), Berlín, 18 de febrero, 2002.

32. Entre ellas, Antonella Picchio, Marzia Fontana, Diane Elson, Cristina Carrasco.

33. Goyeneche (2016), «Resultados de la incorporación del Presupuesto con Enfoque de Género. Incorporación del enfoque».

34. Estudios de este tipo se pueden encontrar en Paloma de Villota (1999).

35. Terra, I.; Bucheli, M.; Ceni, R.; Estrades, C. (2006), «Trade Openness and Gender in Uruguay: A CGE Analysis», en *Ethiopia: Poverty and Economic Policy* (PEP).

36. CIEDUR coordinó, entre 2006 y 2009, un proyecto de investigación desarrollado en seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) que tuvo el propósito de analizar los posibles impactos de género del comercio internacional. Dicho proyecto contó con el apoyo financiero de IDRC.

37. UNCTAD (2015), «¿Quién se beneficia de la liberalización del comercio en el Uruguay? Una perspectiva de género». UNCTAD/DITC/2014/4, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York y Ginebra.

## II.2. Dimensión cultural e identitaria

La valorización de la igualdad de género mediante políticas, intervenciones e inversiones focalizadas puede influir considerablemente en las actitudes y percepciones acerca de los roles de uno y otro sexo y mejorar los niveles de igualdad de género en la práctica. Sin embargo, se requiere analizar también las creencias, valores y actitudes que conforman las percepciones culturales que determinan dichos roles y también inciden en el enfoque de las políticas y demás medidas para promover la igualdad de género: «no basta con establecer políticas: las actitudes negativas de las personas pueden obstaculizar o socavar las políticas, acciones y medidas públicas a favor de la igualdad de género, cuyo éxito y sostenibilidad requiere la implicación y el pleno apoyo de los miembros de la comunidad».<sup>38</sup>

En efecto, como se señala en el documento sobre cultura y desarrollo elaborado por la DP-OPP con el apoyo técnico del doctor Felipe Arocena, los factores culturales pueden ser frenos o impulsos del desarrollo. Dentro de este segundo grupo, en Uruguay se puede resaltar un conjunto de valores vinculados con: la cultura democrática, la importancia asignada a la igualdad, el alto grado de secularización, la participación política, la confianza en las instituciones y la escasa incidencia de la corrupción. Estas representaciones sociales del Uruguay, donde *naides es más que naides*, son mucho más fuertes y arraigadas cuando se refiere a la igualdad del ingreso, de las oportunidades de desarrollo social, político y económico, que cuando se refiere a la igualdad de género. El imaginario colectivo de «igualdad» refiere a una igualdad de clases, mediada por el acceso a la educación gratuita y ese autorreconocimiento del *país de cercanías* que identificara Real de Azúa y que de alguna manera encuentra sus límites en la desafiante situación de la educación que se identificaba ya desde fines del siglo XX y de la que se toma plena conciencia en las primeras décadas del siglo XXI.

La visión social sobre el rol de la mujer en Uruguay, como en toda América Latina, y en gran parte del mundo, refleja en gran medida una cultura de patriarcado y de estereotipos de género tradicionales. A su vez, en los últimos quince años, se identifican algunos factores de cambio emergentes

en las familias, en el mercado de trabajo y en las políticas públicas que pueden estar generando un clima propicio para los cambios en los valores y normas sociales de género. Los principales factores identificados en esta dimensión se resumen a continuación.

### *Las representaciones sociales mantienen y reproducen estereotipos de género*

Los estereotipos de género se pueden definir de diversas maneras. Victoria Ferrer Pérez plantea, referenciando a Cuadrado, que son el «conjunto de creencias compartidas socialmente acerca de las características que poseen varones y mujeres, que se suelen aplicar de manera indiscriminada a todos los miembros de cada uno de esos dos grupos».<sup>39</sup> En este abordaje, se incluyen tanto rasgos de personalidad como conductas, roles sociales y ocupacionales, preferencias profesionales, competencias, disposiciones emocionales, intereses e, incluso, características físicas que se consideran propias de ellos o de ellas. Adicionalmente, Ferrer Pérez retoma la cuestión identificada tempranamente desde las teorías feministas de que los estereotipos de género son prescriptivos, es decir, que se constituyen en normas sociales o «mandatos de género» que determinan cuáles deben ser para varones y mujeres los rasgos, atributos y comportamientos, fuera de los cuales recae una penalización social.

Estos estereotipos se refieren a la atribución de capacidades, roles, responsabilidades y actividades diferentes para varones y mujeres en todos los ámbitos: social, económico y político, y en este sentido, le asigna estatus y jerarquías asimétricas a unas y otros, tanto en la esfera pública como privada.

La evolución de los estereotipos de género implica cierto cambio social. Sin embargo, este cambio social no siempre se da en la misma medida para varones y para mujeres, ni en la misma medida en el seno de todos los hogares de una sociedad, o en todas las dimensiones de las políticas, donde una vez más se vuelve necesario un análisis interseccional. Ferrer Pérez plantea que, si bien los cambios sociales se dan en forma más rápida que la evolución de los estereotipos relacionados, en este caso se da que las mujeres han asumido nuevos roles, al tiempo que han seguido manteniendo los roles tradicionales.

38. UNESCO (2014), «Igualdad de Género», p. 105.

39. Ferrer Pérez, 2017.

Y, por lo tanto, se ha dado una ampliación en los contenidos del estereotipo tradicional femenino. Por otro lado, los varones han seguido, básica y mayoritariamente desempeñando roles tradicionales, y, consecuentemente, los cambios en el estereotipo tradicional masculino son mínimos.

En la ronda 2011 de la Encuesta Mundial de Valores<sup>40</sup> se releva que el 26,2 % de la población opina que, cuando hay escasez de trabajo, los varones tienen más derecho al trabajo que las mujeres. Esta opinión es más alta en los varones que en las mujeres, aunque la diferencia es pequeña (menos de 2 %). Según Batthyány y Genta, en el informe sobre representaciones sociales realizado en 2016 para DP-OPP, esto nos habla del mantenimiento del «contrato sexual» implícito a través del cual a los varones se les sigue asignando mayoritariamente un rol social de proveedores económicos del hogar (que conlleva un acceso privilegiado al trabajo remunerado y a los ingresos) mientras que a las mujeres se les asigna el rol de cuidadoras y no es su responsabilidad principal el trabajo remunerado. En esta línea, tomando los datos de la encuesta Latinobarómetro 2015, las autoras resaltan que el 44,3 % de las mujeres y 41,8 % de los varones continúa ubicando a las mujeres como responsable secundaria de la provisión económica del hogar: «esta idea predominante en la sociedad uruguaya es manifestación de la división sexual del trabajo y es una tendencia que parece mantenerse en el tiempo».<sup>41</sup>

En efecto, los procesos de este cambio social en la percepción tradicional de los estereotipos de género son lentos y no homogéneos, no solo entre géneros, sino entre grupos sociales, generaciones, territorios, etc. En este sentido, las apreciaciones de carácter general de la sociedad uruguaya encuentran limitaciones en la medida que persisten grupos muy conservadores que no reconocen estos desarrollos teóricos ni la igualdad de género (ni de hecho, ni formalmente) como principio de derecho o filosófico, ni mucho menos como una obligación del estado, así como grupos y sectores de la sociedad que integran cada vez más la dimensión de género como parte integral de la identidad igualitaria de Uruguay y entienden las obligaciones que el estado viene asumiendo en este sentido desde varias décadas atrás.

Los estereotipos, como imágenes simplificadas, fácilmente reconocibles por su permanencia en el tiempo, no pueden disociarse de los prejuicios de género.<sup>42</sup> En la búsqueda de romper a futuro la perpetuación de estos estereotipos y continuar hacia una sociedad donde las diferencias de género no representen un valor, es necesario deconstruir y evitar la propagación de estas representaciones.

En este sentido, se ponen en relevancia tres factores que inciden en la reproducción de estos estereotipos:

**a. Crianza familiar y socialización desde la primera infancia.** Se identifica en este sentido el mantenimiento de fuertes estereotipos de roles de género que impacta sobre la formación de la personalidad de niñas y niños desde temprana edad. La construcción de la identidad sexual se marca fuertemente a partir de la edad de tres años en que los niños y las niñas ya se identifican con alguno de los roles de género tradicionales: «Las diferentes formas de influencia social afectan cuatro aspectos principales del desarrollo y funcionamiento del rol de género. Afectan al desarrollo de conocimientos y competencias relacionadas con el género, y a los reguladores sociocognitivos de la conducta de género».<sup>43</sup> En una sociedad donde se mantienen preferencias por tipos de crianza orientados a fortalecer el rol tradicional de género y la división sexual de tareas, las políticas de primera infancia deben incorporar cada vez más la perspectiva de género para una construcción de identidad que no reproduzca estereotipos, para promover la corresponsabilidad de los cuidados desde el nacimiento del niño o la niña, y para superar los estereotipos culturales vinculados con los roles de madres y de padres en la primera infancia.

**b. Roles tradicionales de género presentes en medios de comunicación.** Los medios masivos de comunicación y las redes sociales representan, afirman y resignifican perfiles humanos.<sup>44</sup> Las ofertas de contenidos pueden violentar los derechos y/u omitir instancias de promoción de derechos.<sup>45</sup> En este sentido, juegan un rol cada vez más fuerte como reproductores de estereotipos tradicionales de género, en la medida en que tienden mayoritariamente

40. OPP – Equipos Consultores (2015), «Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio», p. 43.

41. Batthyány, K. y Genta, N., «Tendencias en las representaciones sociales de género», FCS-OPP, 2016, p. 7 (disponible en versión electrónica en: [www.opp.gub.uy/planificacion](http://www.opp.gub.uy/planificacion))

42. Conde, M. R. B. y Del Hoyo Hurtado, M. (2006). «La mujer y el hombre en la publicidad televisiva: imágenes y estereotipos». *Zer-Revista de Estudios de comunicación*, 11 (21), p. 162.

43. Bussey, K., Bandura, A. (1999), p. 686.

44. Lovera, 2007.

45. Altuna y Turnes, 2012, p.4.

a mostrar a la mujer en el rol tradicional de madre, cuidadora o como mujer objeto y contribuyen a la perpetuación de una cultura machista que cosifica a mujeres y niñas. Parece evidente que la capacidad de autorregulación pura del sector es inviable, dado que los contenidos tienen dos influencias decisivas: la primera es que la mayor parte del contenido es comercial y las producciones de publicidad cultural son mínimas, y la otra es que el contenido de medios y publicidad arriba también desde las redes sociales, donde es apropiado y transformado. Los incentivos para el autocontrol y la autorregulación son bajos en la medida en que la publicidad sexista es una tradición y se cuestiona de forma muy periférica, por lo que aún cumple sus objetivos comerciales. Por eso, los mecanismos de regulación y control son fundamentales para evitar y prevenir que estos estereotipos se sigan reproduciendo. En Uruguay se han verificado cambios en este sentido, como la promulgación en 2017 de la ley 9.307 que regula los Servicios de Comunicación Audiovisual.<sup>46</sup> Pero aún no se ha avanzado hacia la regulación de la publicidad sexista. En una sociedad cada vez más intercomunicada a través de una multiplicidad de medios de comunicación y redes sociales, se pone en relevancia la pertinencia de trabajar sobre los mensajes que estos medios emiten, de forma de cortar el círculo vicioso de reproducción de estos estereotipos.

**c. Baja prioridad en campañas públicas por la no discriminación, la igualdad y la deconstrucción de estereotipos de género.** Las campañas públicas por la no discriminación y la igualdad son muy recientes, no parecen ni sostenidas en el tiempo ni con alta inversión para una presencia masiva. En este sentido, la mencionada ley de servicios audiovisuales, en su artículo 95, literal A, dispone 15 minutos diarios de uso gratuito para realizar campañas de bien público por parte de organismos públicos y personas públicas no estatales. Estas campañas podrán referir a diversos temas, como educación, niñez y adolescencia, igualdad de género, convivencia, derechos humanos y combate a la violencia doméstica y la discriminación, entre otros. Por su parte, el Consejo Nacional de Género ha desarrollado un eje de acción para

2015–2020<sup>47</sup> vinculado con el derecho de acceso a la cultura y la superación de estereotipos culturales, que contiene dentro de sus objetivos el «desarrollo de campañas de comunicación para la sensibilización de relacionamientos libres de discriminación y violencia».<sup>48</sup> En este mismo sentido, el Plan Nacional de Cuidados 2016–2020 estipula que «el Sistema de Cuidados —y la estrategia de comunicación en particular— tiene por eje la apuesta a una profunda transformación cultural, donde las acciones de política se orienten a la imperativa superación de la injusta y desigual naturalización de los roles de género».

### **Prevalencia de la violencia basada en género, sexual y trata de mujeres**

La Convención Interamericana sobre la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994) define la violencia contra la mujer como «cualquier acto o conducta, basada en el género, que cause la muerte o daño físico, sexual o psicológico o sufrimiento a las mujeres, ya sea en la esfera pública o la privada». Adicionalmente, el Preámbulo de la Convención señala que «la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades». Estas definiciones conceptuales sentaron las bases para la visualización del fenómeno por parte de la opinión pública y los tomadores de decisiones, pero el trabajo de organizaciones civiles por los derechos humanos, así como la generación de investigaciones en la materia, han posibilitado una evolución en este marco conceptual hacia el concepto «violencia de género».

En el informe «Diagnóstico sobre violencias de género»<sup>49</sup> elaborado en 2016 por Natalia Magnone, Gabriela Pacci y Carla Calce para la DP–OPP, se propone la definición más abarcativa de Mirta Ward que entiende por violencia de género: «cualquier daño a otra persona perpetrado contra su voluntad, que tiene un impacto negativo sobre su salud

46. Véase la ley completa en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19307-2014>

47. Involucra a: Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social (Instituto Nacional de las Mujeres, DNPSC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Defensa, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Turismo, Secretaría de Deporte, Congreso de Intendentes, Universidad de la República, PIT–CNT, cámaras empresariales, organizaciones sociales.

48. Consejo Nacional de Género (2015). Estructura Eje 2: «Derecho al acceso a una educación y cultura sin estereotipos culturales de género», en *Propuesta Plan de Trabajo 2015–2020*, disponible en: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/22379/1/2015--plan-de-trabajo-eje-2.pdf>.

49. Disponible en versión electrónica: <http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion>.

física o psicológica, sobre su desarrollo y sobre su identidad, y que es el resultado de las desigualdades genéricas de poder, que explotan la distinción entre varones y mujeres (...) Aunque no se dirige exclusivamente contra las mujeres y las niñas, la violencia de género las afecta principalmente a ellas en todas las culturas. La violencia puede ser física, sexual, psicológica, económica o sociocultural. Los perpetradores pueden ser miembros de la familia, miembros de la comunidad, y aquellos que actúan en nombre de instituciones culturales, religiosas o de estado».<sup>50</sup>

En Uruguay, como señala el mencionado informe, este fenómeno ha tenido una progresiva visualización en la agenda pública a partir de la década de los ochenta a través del trabajo de las organizaciones de mujeres, que desarrollaron los primeros servicios de atención y comenzaron a exigir al estado que diera respuestas, y de las conferencias mundiales de Derechos Humanos. En 1995 se logra la incorporación del delito de la violencia doméstica en el Código Penal y, desde ese año, con el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, se incorpora la violencia doméstica como un asunto de seguridad pública. El mismo tiene luego una evolución normativa e institucional que intenta dar respuestas, con menor o mayor acierto, a la problemática específica de la violencia de género en el ámbito doméstico que, como se infiere de la definición de Ward, es solo una de las tantas violencias de género a las que están expuestas las mujeres por el solo hecho de serlo.

De acuerdo con los datos del Observatorio de violencia y criminalidad del Ministerio del Interior y del Departamento de estadísticas del Poder Judicial, existe un aumento en la evolución de las denuncias de violencia doméstica entre 2005 y 2015. Como señalan Magnone, Pacci y Calce, el aumento de las denuncias permite identificar cambios en la visibilización y problematización del fenómeno, así como en la captación de situaciones en un primer nivel. En este sentido, la Encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones (ENPVBBG)<sup>51</sup> concluye que casi un 70 % de las mujeres mayores de 15 años sufrió algún tipo de violencia (física, psicológica, sexual o patrimonial) a lo largo de su vida en alguno de los ámbitos relevados: familiar, educativo, laboral y social. Este valor aumenta en

casi 10 puntos porcentuales en el caso de mujeres afrodescendientes así como en el tramo de 19 a 29 años de edad. Asimismo, la violencia en la pareja presenta los niveles más altos de prevalencia al punto de que más del 45 % de las mujeres, que tienen o han tenido pareja, declaran haber vivido algún tipo de violencia de pareja a lo largo de la vida, y más de 20 % declara haberlo vivido en los últimos doce meses.<sup>52</sup> A su vez, en la *Primera encuesta de prevalencia de violencia doméstica en servicios de salud* (realizada también en 2013), más de un tercio de las mujeres que experimentaron episodios de violencia en el ámbito familiar, en los previos doce meses, los experimentan con frecuencia semanal o diaria y aproximadamente siete de cada diez declara convivir con el agresor.

El acoso sexual en los ámbitos laboral y educativo es también un tipo de violencia de género estructural de nuestra sociedad que se ha comenzado a medir y a visualizar hace relativamente poco. En 2013, según releva la ENPVBBG, el 2,8 % de las mujeres asalariadas habían vivido este tipo de violencia en los últimos doce meses (algo más de trece mil mujeres), ascendiendo a 7 % cuando se tuvo en cuenta toda su vida laboral. A su vez, la Inspección General de Trabajo, que realiza un registro de denuncias desde 2005, registra un aumento de las denuncias a partir de la sanción de la ley 18.561, de acoso sexual<sup>53</sup>. La mencionada encuesta también relevó la violencia sexual en los ámbitos educativos, en donde el 1,4 % de mujeres respondieron haber sido violentadas en los últimos doce meses, mientras que el 3 % de mujeres manifestaron haberla experimentado alguna vez en su vida.

La trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral así como la explotación sexual comercial de niñas y adolescentes son asimismo expresiones de violencia basada en género cuyas detección y penalización exhiben un aumento (según registros de la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior). La cultura patriarcal que legitima la desigualdad de poder entre géneros es causa subyacente de este fenómeno. En la medida en que no se produzcan cambios culturales profundos en la educación, los medios de comunicación y las pautas de convivencia familiar, el fenómeno de la violencia basada en género seguirá presente.

50. Ward, 2002, en: Castro, 2012, p. 27.

51. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLEVD) y Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), *Encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones* (ENPVBBG), 2013.

52. *Encuesta de prevalencia*, 2013; p. 50.

53. Ley 18.561, De acoso sexual. Prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno, en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18561-2009>.

En efecto, en la sociedad uruguaya persisten manifestaciones culturales con fuerte presencia en los ámbitos privados y públicos, asociados al festejo y el goce, que continúan reproduciendo estereotipos de género estigmatizantes y violentos.<sup>54</sup> No solamente en relación a la violencia de género y los estereotipos tradicionales de género, discriminando a mujeres y niñas, sino también hacia aquellas identidades de género que no se adapten al modelo masculino heterosexual *cisgénero*.<sup>55</sup>

Las organizaciones sociales han sido actores clave para lograr una mayor visibilización y conscientización de la situación actual de la sociedad uruguaya en materia de violencia basada en género. El rol de los medios de comunicación es fundamental a la hora de erradicar la violencia de género y lograr la deconstrucción de los estereotipos de género tradicionales. Actualmente, como se mencionó, los medios de comunicación siguen en muchos casos reproduciendo la naturalización de la violencia en general y contra las mujeres en particular. Esa naturalización de la violencia que muchas veces va acompañada de la sexualización del contenido muestra a *mujeres objetos* y permea los horarios de protección infantil, contribuyendo a la reproducción de estereotipos de género y a una cultura que no penaliza la violencia.

Las políticas integrales antidiscriminación y pro igualdad de género, reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género han demostrado en otros países tener un alto impacto en el cambio social de los estereotipos de género<sup>56</sup> y reducir las brechas socioculturales que aumentan entre sectores marginalizados y los hogares de ingresos medios. Estas políticas han demostrado también fortalecer la agencia, la autoestima, la cohesión social y son educativas en la percepción y reconocimiento de las diferentes formas de discriminación y violencia de género.

En el ámbito deportivo, las medidas en materia de violencia no han tenido por objetivo la deconstrucción de estereotipos de género, y aún no

se avanza en proyectos estructurales de largo plazo para la erradicación de la violencia en el deporte y en el discurso social imperante. No es tarea fácil, pero existen casos exitosos sobre los que se puede trabajar,<sup>57</sup> y es importante destacar que, sin un cambio en la cultura de la violencia a nivel general de la sociedad, la reducción de la violencia contra las mujeres será mínima. La cultura de paz como un valor de la sociedad se puede reconstruir y tanto los canales formales de la educación como los informales, por la vía del deporte y la comunicación social, pueden contribuir a recuperar esos rasgos identitarios erosionados.

### II.3. Dimensión político-institucional

Uruguay fue pionero en la región y el mundo con la temprana aprobación de normativa para consagrar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, incluido el plano de la representación política: en 1907 fue presentado el primer proyecto de ley de sufragio femenino, que fue consagrado en 1932 con derechos iguales e irrestrictos para las mujeres a votar y a ser electas. Diez años después, asumieron las primeras legisladoras (dos senadoras y dos diputadas) que lograron la aprobación de la Ley de Derechos Civiles de la Mujer en 1946. Sin embargo, este número de titulares electas no fue superado en las subsiguientes elecciones hasta concluida la dictadura en 1984. En 2017, cuando la media del continente americano de participación política parlamentaria de las mujeres está en un 28,3 %, Uruguay está por debajo con un 20,2 %, <sup>58</sup> cifra cercana a de Emiratos Árabes Unidos (con un 20 % de mujeres en el Parlamento) o Bangladesh (con 20,3 %).

En este sentido, el diagnóstico realizado para DP-OPP sobre participación y representación política de las mujeres, y elaborado por la doctora Niki Johnson en 2016, señalaba que «la resistencia duradera a colocar la representación equitativa de

54. Un ejemplo es la música en la cual la apología del delito, la violencia de género y la cosificación de la mujer están naturalizados en letras y videos. Otro es el fútbol que contiene diversas expresiones de violencia y cosificación de la mujer tanto en cantos como en otras manifestaciones violentas de sus hinchadas y sus jugadores. Por otra parte, la defensa de la igualdad de género se manifiesta casi únicamente respecto del acoso sexual y de la violencia física, sin que haya conciencia de la multiplicidad de las formas de violencia de género.

55. Una persona *cisgénero* es aquella cuyo sexo al nacer e identidad de género coinciden. El modelo masculino heterosexual *cisgénero* es el dominante en una cultura patriarcal.

56. El caso sueco se destaca con la creación de una Defensoría del pueblo de discriminación, que vela por la implementación y la modernización permanente de la Ley de Discriminación, que no solo supone un trabajo preventivo sino también adopción de las denominadas «medidas activas» para la promoción de la no discriminación en el campo del trabajo y la educación.

57. En el caso del deporte, se destaca Australia, donde, desde mediados del 2000, se viene instrumentando un programa de sensibilización por el que los clubes nacionales y locales entienden su rol en la promoción de un mensaje consistente con respecto al tratamiento y la participación de mujeres y niñas en el fútbol.

58. ONU MUJERES (2017), «Mujeres en la política», situación al 1 de enero de 2017.

mujeres y hombres como un horizonte ineludible de un sistema democrático hace que tampoco se puedan considerar como *irreversibles* algunas de las tendencias incipientes de los últimos años, por las cuales las mujeres empezaron a abrirse paso en los espacios más resistentes de representación política».<sup>59</sup>

Como menciona Johnson en dicho estudio, esto no solo mina el principio de igualdad de género sino que tiene impacto directo sobre el de representatividad del sistema político, ya que, de esta forma, los intereses y la perspectiva de las personas que representan la mitad de la población quedan relegados del proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. A continuación, se resumen los principales factores identificados en vinculación con esta dimensión.

### ***Baja participación de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado y participación incipiente en cargos de representación a nivel subnacional se dan junto con una falta de integración profunda del concepto de igualdad de género y de democracia paritaria en actores políticos***

Apesar de la mencionada temprana incorporación de la mujer al Poder Legislativo nacional, en el Poder Ejecutivo fue incorporada recién en 1968 la primera mujer ministra. A partir del retorno a la democracia, según releva Johnson en su informe, 27 cargos ministeriales o de subsecretaría han sido ocupados por una mujer, pero solo 19 de las mujeres accedieron a dichos cargos ya que varias los ocuparon más de una vez y solamente 7 completaron todo el período de gobierno en el cargo. Adicionalmente, la primera vicepresidenta de la historia de Uruguay asume en 2017 por la renuncia del vicepresidente electo, en un contexto regional donde ha habido mujeres presidiendo los países vecinos desde 2007.

En esta misma línea, «recién en 2010 fueron electas mujeres como titulares al cargo de intendente. No obstante, este hecho no significó el inicio de una presencia consolidada de mujeres en esta arena altamente codiciada de representación política. En las elecciones departamentales de 2015, a pesar de la

aplicación de la cuota, solo 15 de los 122 candidatos a intendente (12,3 %) presentados por los tres partidos mayoritarios eran mujeres, de las cuales solamente una tuvo éxito (Peña fue reelecta en Lavalleja), con lo que se redujo la tasa de representación femenina en esta arena a un 5,3 %. En los órganos legislativos departamentales la presencia de mujeres ha sido mayor a la del Parlamento, algo que es esperable en tanto el cargo de edil es de menor estatus y no remunerado».<sup>60</sup>

En el ámbito parlamentario, las elecciones de 1984 fueron las primeras desde 1942 en que no hubo ninguna banca titular ocupada por una mujer. A partir de las siguientes elecciones se dio un tímido, pero sostenido, crecimiento de la participación femenina en el Poder Legislativo, que llegó a 19 titulares en 2010. Esta cantidad pasó a 26 con la aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014. Si bien esto representa un avance con relación a la discriminación histórica de las mujeres en la representación política, se da a partir del cumplimiento de los mínimos exigidos por la ley de cuotas (ley 18.476 de 2009).

Además, la aplicación de la cuota no afectó los cargos electivos uninominales ni los que integran circunscripciones pequeñas, que siguen siendo dominados por varones. Por otro lado, la ley tampoco incidió en las dinámicas internas de poder de los partidos políticos ni en el control que detentan los dirigentes varones sobre los procedimientos de selección de candidaturas. En este sentido, Johnson concluye que «para que las mujeres atraviesen el techo de cristal para acceder a cargos de poder en números mayores, una de las áreas clave que debe transformarse es el sistema de partidos. En todo el espectro ideológico, las estructuras jerárquicas y prácticas políticas de casi todos los sectores partidarios siguen reproduciendo el privilegio masculino, excluyendo a las mujeres de los puestos de poder e impidiendo que adquieran el capital político necesario para avanzar en sus carreras políticas».<sup>61</sup>

De esta manera, como también señala Johnson, las mujeres tradicionalmente han estado virtualmente ausentes de los cargos máximos de los partidos políticos uruguayos, aunque en los últimos años por primera vez algunas han llegado a ocupar cargos de liderazgo en sus respectivos partidos. Lo que está por detrás es la falta de una integración

59. «Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Participación y representación política», OPP, 2016, p. 3. Disponible en: <http://www.opp.gub.uy/documentos-de-planificacion>.

60. Johnson, N., 2016, p. 14.

61. Johnson, N. (2016), p. 3.

profunda del concepto de igualdad de género y de democracia paritaria en actores políticos. En efecto, como señala también Johnson, si bien a nivel discursivo se incorpora el concepto de paridad, esto no se traduce al plano normativo ni a las prácticas partidarias. Ello se ha constatado con la resistencia de la mayor parte de los dirigentes varones a incluir la representación equitativa de mujeres y varones como un tema que afecta la calidad de la democracia nacional.

### ***Transversalización mínima del enfoque de género en políticas nacionales y programas de gobierno departamentales***

Entre el año 2000 y 2017, se aprobaron una serie de leyes que buscan asegurar la igualdad de género *de jure*.<sup>62</sup> Ley 18.104 de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, leyes de violencia doméstica, de derechos sexuales y reproductivos (incluyendo la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo), de acoso sexual en los lugares de trabajo y centros educativos, de derechos laborales para trabajadoras domésticas, de extensiones a las licencias parentales, de cuotas de género en las listas electorales y de reconocimiento legal de las uniones concubinarias, entre otras. Sin embargo, a pesar de estos avances, y según el último informe de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), persiste un marco jurídico que contiene disposiciones discriminatorias contra la mujer, en particular el Código penal.

La mencionada ley de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, aprobada en marzo de 2007, constituye la primera herramienta para la implementación de la transversalidad de la igualdad de género en las políticas públicas. En efecto, dicha ley posibilitó la elaboración del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que se aprobó por decreto del Poder Ejecutivo en mayo de dicho año. A través de la ley, y en el marco del PIODNA, se crea el Consejo Nacional de Género con el objetivo de convertirse en un espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género integrando representantes de

todos los Ministerios pero también a la Academia y a las organizaciones civiles. Presidido por INMUJERES, el Consejo es un ámbito interinstitucional que fue creado para promover la transversalización del enfoque de género en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

A su vez, INMUJERES ha promovido la conformación de mecanismos de género en los distintos organismos del estado uruguayo con el objetivo de difundir, asesorar y promover la implementación de herramientas que garanticen la igualdad de género en las políticas públicas. Para 2014 existían mecanismos de género en todos los ministerios menos el Ministerio de Economía y Finanzas y en varios entes autónomos y servicios descentralizados. Sin embargo, estos mecanismos son incipientes y se consolidan poco a poco, dependiendo mucho más de la voluntad o sensibilidad de las jerarquías de turno que de la estandarización de una práctica pública y la institucionalización de mecanismos de transversalización.

El Modelo de Calidad con Equidad de Género es una de las estrategias para avanzar en la transversalidad en los procesos organizacionales y de gestión. Al momento, ha sido implantado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, las Intendencias de Montevideo y Canelones, la UDELAR y las empresas públicas (UTE, OSE, ANTEL y ANP). Estas instituciones han implementado, aunque de forma aún parcial, el modelo y obtenido el sello de calidad con equidad, avanzando más que la mayor parte de la Administración central en este sentido.

### ***Acceso limitado a financiamiento y participación dispar de organizaciones de mujeres y por la igualdad de género, raza o etnia en espacios de diálogo y participación formal de políticas de estado***

La CEDAW ha llamado la atención al estado uruguayo sobre la participación dispar de las organizaciones de mujeres en las iniciativas de las oficinas públicas vinculadas a la promoción de la igualdad de género, en particular a nivel local, y recomienda que el estado garantice la participación

62. Entendida como el reconocimiento y el aseguramiento por parte del estado de la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley. Implica el reconocimiento de capacidades jurídicas iguales así como de iguales oportunidades de ejercicio de tal capacidad. Por otra parte, implica el reconocimiento de los mismos derechos entre varones y mujeres en relación con la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio (CEDAW, 2016).

activa de las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil. Es importante resaltar que, en el caso uruguayo, la participación sindical es alta y su interlocución con el estado, en diferentes ámbitos ha sido priorizada en los últimos periodos de gobierno, dadas la tradición del diálogo social en Uruguay, en el sentido de las relaciones de producción tradicionales, y la cercanía del PIT-CNT con el partido de gobierno. No obstante, es cierto también que la tasa de participación de mujeres en puestos de dirección del PIT-CNT es muy baja.

Las organizaciones de mujeres en Uruguay, así como las de defensa de comunidades LGBTIQ y de mujeres afrodescendientes, han tenido un limitado acceso a financiamiento que se puede ver aún más menguado por la graduación de Uruguay de la lista de países elegibles para recibir ayuda oficial para el Desarrollo por parte del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) a partir de enero de 2018. Esto deja a estas organizaciones sin mucha posibilidad de movilizar recursos financieros ni cooperaciones técnicas de los cooperantes tradicionales que han sido defensores de la igualdad de género y los derechos. No se vislumbra la posibilidad de crear fuentes propias de financiamiento a nivel nacional.

En efecto, como señala Niki Johnson en su informe, el respaldo de diferentes organizaciones de cooperación internacional (en particular ONU Mujeres, el PNUD, UNFPA, AECID y FESUR) ha sido fundamental para la legitimación de las demandas de las organizaciones de mujeres y de las mujeres políticas. Algunas organizaciones sociales han sobrevivido volviéndose proveedoras del estado. En la medida en que la cooperación internacional de los países de la OCDE pueda retirarse del todo a la brevedad, la sobrevivencia de muchas organizaciones por los derechos de las mujeres y las comunidades LGBTIQ correrá serios riesgos.

### *Bajo peso de la institucionalidad de igualdad de género o de la mujer*

El estado uruguayo ha otorgado históricamente poca prioridad a su institucionalidad de género, teniendo actualmente bajos la jerarquía, la autonomía y el presupuesto, en alta dependencia de la voluntad política de la autoridad ministerial en el seno del Ministerio de Desarrollo Social

(MIDES). Sin embargo, se resaltan algunos avances: «Actualmente la apuesta más fuerte para lograr la transversalidad de género en el estado se centra en el Consejo Nacional de Género, creado en 2007 como espacio de coordinación interinstitucional de las políticas de género, con la participación de las más altas autoridades de cada cartera».<sup>63</sup>

Como se mencionara en este documento, en marzo de 2018 fue aprobada por el Consejo Nacional de Género la primera Estrategia para la Igualdad de Género de Uruguay, elaborada en conjunto con actores políticos y sociales con el fin de garantizar una política de estado y un compromiso nacional. El hecho de que Uruguay cuente por primera vez con una política de igualdad de género, que se hace eco de las recomendaciones recibidas por la CEDAW y la Estrategia de Montevideo, es en sí mismo un gran avance y pone en evidencia que la igualdad de género comienza a posicionarse como una política nacional. Sin embargo, es importante resaltar que tal política debe construirse y sostenerse en el tiempo. En esta línea van las recomendaciones centrales de este estudio que se retoman en el capítulo III.

En efecto, si bien INMUJERES tiene un rol impulsor de la Estrategia, la implementación depende de decisiones de política de los demás organismos estatales, a nivel nacional y subnacional, que deben comprometerse con procesos de decisión, y presupuesto en algunos casos, más allá de las aspiraciones del documento de política, aún se está lejos de la instalación en el seno del estado de una visión interseccional y recién se enfoca la igualdad de género a través de puntos focales de los diversos organismos, lo que pone en evidencia la inmadurez de la estructura pública en este frente. Con esas fragilidades institucionales, y la falta de peso y autoridad ministerial de INMUJERES, los avances han sido importantes pero eso no debería soslayar la necesidad de dotar de autonomía, presupuesto y autoridad al más alto nivel a INMUJERES en el corto plazo para blindar la gobernanza de género aún frágil en términos institucionales.

63. Johnson, N. (2016), p. 24.



# Escenarios de igualdad de género en Uruguay 2030-2050

Una vez identificados los factores clave del sistema de género en Uruguay, sus impulsos y sus frenos, el presente estudio prospectivo se abocó a dar respuesta a las siguientes preguntas:

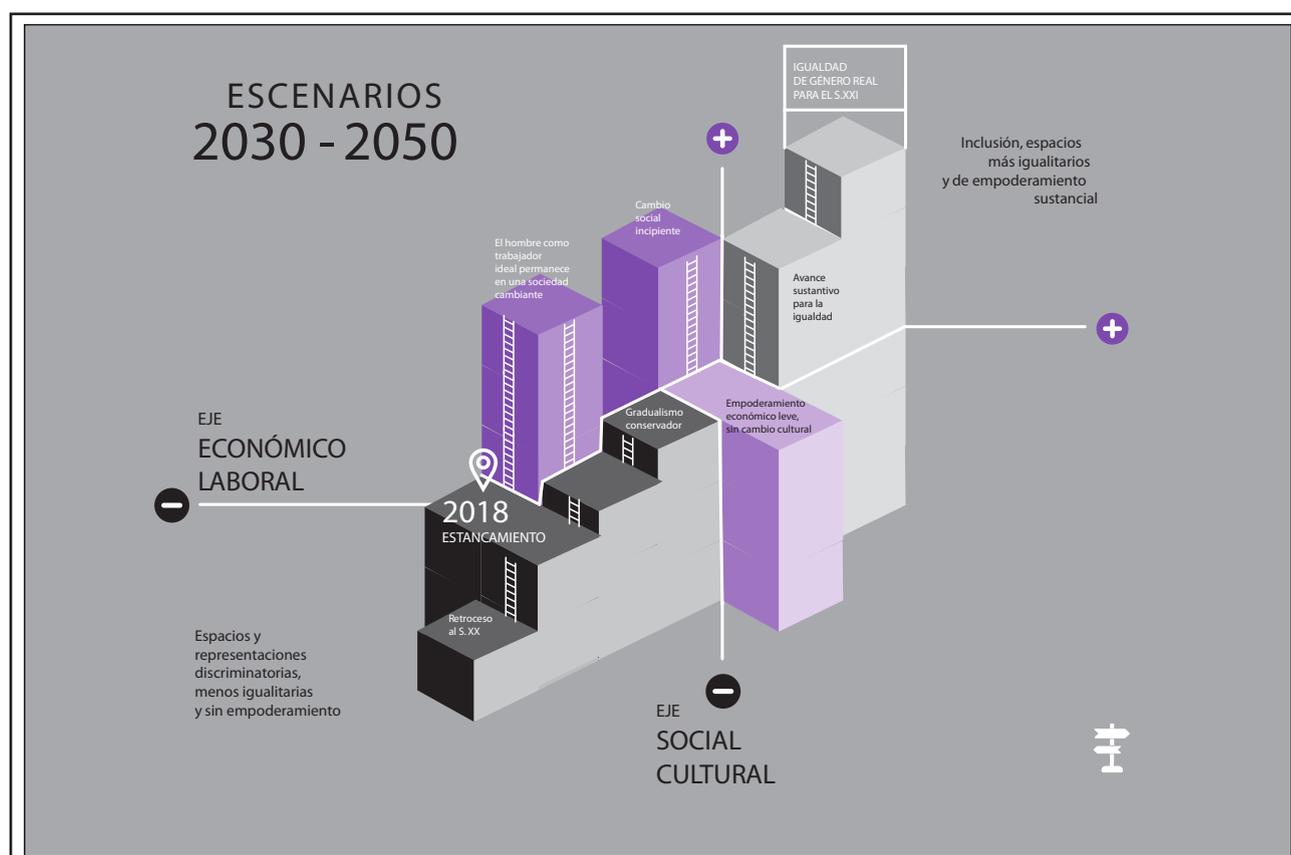
¿Cuáles son los escenarios normativos que se deberían colocar como metas de igualdad de género en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2050?

¿Cuáles son los hitos que deberán cumplirse a 2030 en torno de los factores clave del sistema para que estos escenarios sean realizables?

La primera pregunta se responde asumiendo

que los escenarios normativos integran no solo las obligaciones asumidas por el estado sino, además, una visión evolutiva de la igualdad y de profundización de la democracia. Es por ello que, en el siguiente diagrama, se ilustran los escenarios que se presentaron en la figura 3 para graficar los distintos recorridos posibles a partir de la situación actual (caracterizada como «Escenario de Estancamiento» por parte de los participantes de los talleres prospectivos).

Figura 4. Diagrama de escenarios de igualdad de género Uruguay 2030-2050.



En términos de igualdad, el escenario meta es el mejor escenario del cuadrante 4: «Escenario de igualdad de género real para el siglo XXI» (recuadrado en figura 4) que supone la igualdad real y sustantiva de género. Ese escenario supone una visión evolutiva proigualdad que implica necesariamente un recorrido a partir del escenario actual que puede darse pasando por otros de los escenarios planteados:

- El mercado laboral sigue privilegiando a los varones: modelo del «trabajador ideal»
- Cambio social incipiente
- Cambio gradual y muy lento
- Empoderamiento económico leve sin cambio cultural
- Avance sustantivo para la igualdad de género

A continuación se presentan las narrativas de cada uno de estos escenarios partiendo del escenario actual y pasando también por el de «Retroceso al siglo XX» como un escenario que, si bien no llevaría al escenario meta, también es visto con cierta probabilidad de ocurrencia por quienes participaron en el proceso prospectivo. Estas narrativas incorporan como foco central las distintas hipótesis de comportamiento futuro de los 12 factores clave que resultaron del análisis estructural (véase tabla 1) y que fueran validadas en el segundo taller prospectivo. Pueden significar avances o retrocesos en la igualdad de género y plantean desafíos que debe enfrentar la sociedad para alcanzarla en todos los ámbitos.

### *Escenario «Estancamiento»*

Este es un escenario de estancamiento, sin cambios, es decir, la situación en términos de desigualdad de género que se observa en 2018 se mantiene en el mediano y largo plazo. Es un escenario que, de alguna manera, aunque no absolutamente, describe la situación actual.

Al describirlo al 2030 y 2050 se vuelve más negativo ya que implica una incapacidad de todos los actores progénero y proigualdad para lograr avances sustantivos en el mediano y en el largo plazo. En ese sentido, se trata de un escenario de estancamiento que indica que la resistencia al cambio en términos socioculturales pesa más que la búsqueda de la igualdad de género.

El escenario de estancamiento se denomina de esta manera porque de forma unánime en el segundo taller, todos los participantes ubicaron allí al Uruguay actual, en el que permanecen desafíos para el avance de la igualdad de género.

En el escenario de estancamiento, las representaciones sociales en 2030–2050 se mantienen estereotipadas, la visión social sobre el rol de la mujer refleja una cultura patriarcal y los roles de género son los tradicionales. Estos estereotipos son binarios y se refieren a la atribución de capacidades, roles, responsabilidades y actividades diferentes para varones y mujeres en todos los ámbitos: social, económico y político.

La sociedad en su conjunto, en este escenario, continúa confundiendo la agenda por la igualdad de género y los feminismos con la agenda por el reconocimiento de la diversidad y el ejercicio de los derechos de los diferentes grupos de la comunidad LGBTIQ. No se logró pasar a una igualdad de *de jure* plena ni a un ejercicio real de la misma, es decir la llamada igualdad real o sustantiva.

Los derechos de las mujeres y el feminismo adquieren adherentes solo puntualmente en torno de los feminicidios contra niñas, adolescentes y mujeres que se siguen perpetuando, pero los otros componentes necesarios de la igualdad real no son objeto de adhesión generalizada.

En resumen, en este escenario de estancamiento, la sociedad en su conjunto no termina de entender el alcance de la opresión del patriarcado, los estereotipos de género que se reproducen y la violencia de género en su integralidad. El sistema educativo sigue reproduciendo los roles de género tradicionales desde la primera infancia hasta la educación terciaria y la formación profesional.

En tal escenario, posibles acciones sectoriales que vinculen antidiscriminación, igualdad de género, reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género no tienen lugar. Si bien desde la perspectiva de la violencia basada en género el escenario es de estancamiento, con la ley integral contra la violencia basada en género de 2017 se empieza a consolidar al menos una dimensión importante de la igualdad de jure. Las capacidades estatales necesarias para la implementación integral de la ley siguen siendo débiles y el presupuesto para la igualdad de género se mantiene reducido. No implica todavía una mejora en la baja sustantiva de los niveles de violencia basada en género. La violencia de género y la violencia urbana se naturalizan entonces desde la infancia, y los intentos desde la promoción de un cambio social en este sentido son muy incipientes.

En el plano económico no existen ni políticas integrales para promover el empoderamiento económico de las mujeres ni una orientación de las políticas macroeconómicas, productivas, comerciales, de atracción de inversiones ni tributarias

con enfoque de género. Se mantiene la ceguera de género histórica en las políticas económicas.

En este escenario para la esfera productiva, las políticas orientadas a la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva han sido diseñadas, al igual que en 2017–2018, sin incorporar en su análisis las brechas de productividad según el género, lo que invisibiliza y dificulta el ingreso de las mujeres y los grupos por la diversidad a los sectores de la economía formal.

Las políticas redistributivas tampoco incorporan una perspectiva de género, la inversión no ha sido promovida para lograr avances en este sentido, y el mercado laboral continúa caracterizándose por la discriminación hacia las mujeres y los colectivos de diversidad sexual, mientras que, las prácticas empresariales siguen promoviendo el modelo del «trabajador ideal» sin responsabilidades familiares, que es la norma, manifestándose en todos los niveles, inclusive los gerenciales. Las estrategias de promoción de las exportaciones e importaciones no se orientan a contribuir con la equidad en el empleo y en las condiciones de trabajo.

### *Escenario « Retroceso al siglo xx »*

Si bien un retroceso para la igualdad y ejercicio de derechos de las mujeres y los miembros de la comunidad LGBTIQ es un escenario posible, no es un escenario deseable. No obstante, sería un error anticipar solo escenarios evolutivos hacia la igualdad, por lo cual se presenta brevemente este escenario. Cómo para todos los demás casos no es una descripción monolítica de todos los factores en configuración de retroceso; algunos se mantienen en statu quo y alguno puntualmente avanza, pero en términos globales la descripción implica un retroceso para la agenda de derechos que empezaba a posicionarse *de jure* entre 2012 y 2018.

En este escenario se vuelve a la práctica histórica de discriminación hacia las mujeres y comunidad LGBTIQ. La naturalización de la violencia ha ganado terreno en Uruguay, el debate público se centra en la violencia urbana, vinculada con el narcotráfico y la delincuencia, y el estado no construye una cultura de tolerancia y paz desde el quehacer público, ni en sus políticas, ni en el discurso o las actitudes de sus referentes.

La sociedad reacciona ante los feminicidios pero de forma conservadora, triunfan los grupos más conservadores que avivan los totalitarismos y llaman a la instalación de la pena de muerte o cadena perpetua como solución para la violencia de género y la violencia en general. La toma de conciencia de 2017–2018 sobre la violencia de género se utiliza en los años siguientes como una estrategia de fortalecimiento de la represión, en vez de atacar las bases de la sociedad machista que ha perpetuado estas prácticas y el sistema patriarcal.

La política se ha vuelto polarización y la seguridad monopoliza la agenda haciendo que las metas de desarrollo e igualdad se vean como ideales que se lograrán más adelante pero no son prioridades de gobierno ni de debate electoral.

Aquel ideal de «como el Uruguay no hay» ha quedado atrás, la latinoamericanización de la delincuencia, el narcotráfico, y la violencia urbana llevan a un cambio de patrón sociocultural donde se mantiene lo peor del siglo XX en cuanto a discriminaciones de género pero nada de lo bueno que implicaba la búsqueda de una sociedad de clases medias o los propios logros de igualdad de género de jure que otros países de la región habían logrado a inicios del siglo XXI a pesar de sus dilemas sociales.

Es el Uruguay de la desigualdad el que se instala en este escenario de retroceso, que se puede dar tanto con profundización de una fractura social como con exacerbación de las fuerzas conservadoras, o una compleja interrelación entre ambos fenómenos. Los frenos a la igualdad han sido más fuertes que los impulsos hacia ella. La cultura del patriarcado controla la centralidad del debate público y se silencian las voces por la diversidad. Desde los medios de comunicación y las redes sociales, los grupos conservadores refuerzan las visiones tradicionales de los roles de género, y desvalorizan las luchas feministas y los derechos de las mujeres. Los nudos estructurales identificados por la Agenda de Montevideo<sup>64</sup> y los gobiernos de la región se han visto exacerbados y no superados. Tanto en Uruguay como en gran parte de la región persisten desigualdad socioeconómica y pobreza; patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos, cultura del privilegio; división sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado, así como concentración del poder y relaciones de jerarquía tradicionales en el ámbito público.

Se profundiza la transición dual a la adultez con un incremento de la proporción de jóvenes con transición temprana, que tienen hijos en edades

muy jóvenes, abandonan los estudios y postergan el desarrollo de una carrera laboral, reproduciendo los círculos de pobreza, frente a las jóvenes con transición tardía, que avanzan en estudios y carrera profesional, lo cual profundiza las brechas entre estas dos poblaciones.

La gobernanza progénero entendida como el buen gobierno proigualdad retrocede, se mantiene una baja participación de mujeres y de integrantes de la comunidad LGBTIQ en altos cargos de los diferentes poderes del estado, con baja participación en la toma de decisiones. La institucionalidad de igualdad de género en este contexto retrocede; esto puede darse al menos a través de dos configuraciones diferentes:

1. Autoridad ministerial de la que depende INMUJERES no es proclive a la igualdad de género y le otorga baja importancia o un sesgo conservador que refuerza los estereotipos de género y va contra la agenda feminista y de igualdad.

2. Menor disposición presupuestal para la igualdad de género, aunque la autoridad ministerial de la que depende la entidad de género sea proclive a la agenda de la igualdad. En ambos casos, la transversalización de género se ha quedado en una declaración de interés y no es real.

En este escenario de retroceso, no avanza la orientación hacia la igualdad de género en las políticas económicas y en algunas dimensiones retrocede, mientras que la asignación del gasto público ya no incorpora la promoción de la equidad de género. En cuanto a políticas de empoderamiento económico y prácticas empresariales con enfoque de género, se aprecia un retroceso o eliminación de los programas para empoderamiento económico focalizados sobre grupos más vulnerables que se habían implementado al 2018.

64. CEPAL (2016), p.9.

### *Escenario «Cambio gradual y muy lento»*

El escenario de cambio gradual y muy lento se caracteriza por una sociedad que hacia 2030–2050 continúa siendo patriarcal y que no ha logrado deconstruir los estereotipos tradicionales de género. Las políticas públicas orientadas al combate de la discriminación y la violencia de género son incipientes, mientras que la arquitectura de igualdad de género sigue siendo periférica respecto de la toma de decisiones centrales del estado, así como de bajo rango jerárquico institucional. Sin embargo, se avanza poco a poco hacia la integración de la igualdad de género en las políticas económicas pro empoderamiento de las mujeres y la comunidad LGBTIQ. En diversos ámbitos de toma de decisiones se empieza a comprender mejor la contribución al adesarrollo de la igualdad sustantiva.

Si este escenario se diera en 2020 sería un escenario positivo, de transición hacia mejores niveles de igualdad incipiente en el eje económico–laboral de la matriz. Sin embargo, si se describe a largo plazo, es un escenario de fracaso en la implementación de la agenda de los ODS y de la Estrategia de Montevideo. En efecto, supondría muy poco avance con relación a la actualidad, en que están empezando a consolidarse *de jure* condiciones para destrabar los nudos estructurales de la discriminación, la violencia contra las mujeres y la desigualdad de género históricas.

Es un escenario donde no se ha logrado cambiar los estereotipos de género que reproducen y mantienen las representaciones sociales en 2018. Las políticas integrales antidiscriminatorias y hacia la igualdad de género, con reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género empiezan a concebirse como permanentes aunque incipientes. Estos esfuerzos forman parte de una comprensión gradual de que el estado debe jugar un rol clave no solo como garante de la igualdad y la no discriminación, sino, más aún, de la construcción de una agenda de paz, tolerancia, no conflicto y convivencia en vez de mantener una agenda de la «seguridad» o «contra la violencia» como en el pasado.

En cuanto a la gobernanza de género, se generaliza una concientización respecto de que Uruguay está muy atrasado en la participación política de las mujeres y la comunidad LGBTIQ, en relación con la media de la región, y que las cuotas fueron el primer intento de reducción de trabas estructurales para el acceso al Legislativo de las mujeres políticas, pero que es necesario seguir avanzando. La arquitectura de género para la toma de decisiones centrales del estado sigue siendo periférica y de bajo rango institucional.

En este escenario de cambio gradual y muy lento, se avanza poco a poco hacia la integración de

la igualdad de género en las políticas económicas, la asignación del gasto público incorpora la promoción de la equidad de género, pero la política impositiva continúa sin perspectiva de género: no se analiza en función de los efectos diferenciales respecto de varones y de mujeres, según la composición de su núcleo familiar y el destino del gasto.

Se sostiene la heterogeneidad productiva en la medida en que las mujeres con mayores dificultades para resolver la conciliación permanecen en el sector informal de la economía. Por otra parte, las mujeres con niveles educativos elevados, que contribuirían con los incrementos de productividad también se mantienen relegadas en sectores de productividad media y baja por los estereotipos de género que contribuyen con la segregación ocupacional tal como en 2018.

El cambio tecnológico está orientado en cierta medida a la sustitución de mano de obra en puestos de trabajo y a nuevos requisitos de desarrollos de competencias que suponen desafíos para la organización del trabajo y la formación profesional, y no se ha anticipado este fenómeno con una perspectiva de género. La educación formal y la formación profesional mantienen roles de género tradicionales, aunque se aprecia un pequeño avance.

### *Escenario «Empoderamiento económico leve y sin cambio cultural»*

El escenario de empoderamiento económico leve sin cambio cultural, implica que los avances en el eje de los estereotipos sociales y el cambio cultural son menores. En esta dimensión de lo sociocultural este escenario es igual al de cambio gradual y muy lento, pero mejora levemente el empoderamiento económico.

Si bien las pautas culturales siguen marcadas por los estereotipos de género en una cultura patriarcal, la sociedad comienza a entender las implicancias de los estereotipos de género predominantes. Esto no ha permeado aún en el ámbito político-partidario, pero ha tenido consecuencias en algunas políticas públicas y en la práctica empresarial, donde se ha logrado la incipiente incorporación de la perspectiva de género y de empoderamiento económico de las mujeres y la comunidad por la diversidad.

Este escenario se describe con ciertos hitos al 2020 y 2030 y con el horizonte al 2050. Entendido al 2050 este escenario es un fracaso de la implementación de la agenda de los ODS y la Estrategia de Montevideo, dado que se trata de muy poco avance para un contexto de partida de 2018 donde se supone que *de jure* se estarían empezando a consolidar las condiciones para destrabar algunos de los nudos estructurales de la discriminación y la desigualdad.

A mitad de camino, en 2030, comienzan a implementarse iniciativas tanto de evaluación como de diseño institucional para generar mecanismos que permitan empoderar aquellos sectores productivos con muy baja productividad y altas tasas de informalidad, generalmente emprendidos por mujeres en contextos adversos. Las políticas de desarrollo productivo contenidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo promueven la disminución de la heterogeneidad productiva, facilitando la inserción laboral de las mujeres en sectores de alta productividad, combatiendo la discriminación preexistente, y promoviendo la corresponsabilidad

en los cuidados para que no se vean forzadas a emplearse en sectores de baja productividad. Estas mejoras habrían permitido que en 2050 se hubiese logrado disminuir significativamente la segmentación del mercado laboral.

En 2050, el capital y la tierra se encuentran predominantemente en manos de varones debido a que se mantiene la creencia de que tienen un mejor manejo de los activos familiares, y es práctica habitual que en el traspaso de emprendimientos rurales o productivos los hijos varones asuman el liderazgo al heredar y las mujeres no lo cuestionen y jueguen un rol pasivo.

### *Escenario «Modelo del trabajador ideal»*

En este escenario en que el modelo del «trabajador ideal» permanece en una sociedad cambiante, las políticas económicas no se orientan hacia el empoderamiento de la mujer y la discriminación laboral persiste hacia 2030–2050. Sin embargo, se producen avances paulatinos en las representaciones sociales que reproducen cada vez menos los estereotipos de género tradicionales, y donde se consolidan poco a poco las políticas de antidiscriminación, reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género.

Es un escenario en el cual la percepción social y política pública proigualdad avanza lentamente como un deber ser, donde la igualdad *de jure* se consolida, pero los nudos estructurales vinculados con las relaciones de poder, la economía, el desarrollo y el mercado laboral no evolucionan con el mismo ritmo.

Como para otros escenarios intermedios entre el 2018 y los escenarios meta, este es un escenario que si se diera en 2020, sería un escenario positivo de transición gradual desde el 2018 hacia mejores niveles de igualdad incipiente. Sin embargo, a continuación se describe con ciertos hitos hacia 2020 y 2030 pero con el horizonte en 2050. Por lo que, entendido para 2050 este escenario muestra un fracaso de la implementación de la agenda de los ODS y la Estrategia de Montevideo, dado que se trata de muy poco avance para un contexto de partida de 2018 donde se supone que al menos *de jure* se estarían empezando a consolidar algunas de las condiciones para destrabar los nudos estructurales de la discriminación y la desigualdad.

En este escenario no se implementan políticas de empoderamiento económico ni avanza la práctica empresarial con enfoque de género, y se mantiene la discriminación hacia las mujeres y grupos LGBTIQ en el mercado laboral. Pero en 2050 los estereotipos de género tradicionales son reproducidos cada vez menos por las representaciones sociales. En los aspectos demográficos, hay cierto estancamiento, ya que exhiben los parámetros de transición a la adultez de 2017–2018, por lo que en esta dimensión así como en la educativa este escenario es igual al de estancamiento. En este escenario de cambio

social incipiente sin mejoras económicas, laborales ni políticas, se avanza muy poco de hecho en la gobernanza de género hacia 2050. En 2050 hay una concientización generalizada de que Uruguay está muy atrasado en cuanto a la participación política de las mujeres y de miembros de la comunidad LGBTIQ en relación con la media de la región, y que las cuotas fueron el primer intento de reducción de trabas estructurales para el acceso al Legislativo de las mujeres políticas, pero que es necesario seguir avanzando. Queda aún mucho camino por recorrer para la igualdad de género real.

## *Escenario « Cambio social incipiente »*

Este es un escenario de avance de las políticas de antidiscriminación, de reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género. Se empieza a sensibilizar ampliamente sobre cómo el hogar y los espacios de socialización reproducen esas representaciones sociales que mantienen estereotipos de género en la construcción de la identidad desde la primera infancia.

En la dimensión cultural identitaria este escenario es similar aunque con avances mayores respecto del escenario «modelo de trabajador ideal» en una sociedad cambiante, ya que el cambio social es más profundo y los avances de igualdad real en el ejercicio de los derechos sociales y culturales se logra mayormente.

Las mujeres y los miembros de la comunidad LGBTIQ comienzan a participar masivamente de la esfera política aunque, las condiciones de discriminación previas del mercado laboral persisten y las políticas públicas en general no avanzan a la misma velocidad. En la dimensión económica en sentido amplio este escenario es muy similar al de cambio gradual y muy lento. El sistema de cuidados, las lógicas patriarcales de poder y de manejo de recursos y activos, y el empoderamiento económico de las mujeres avanzan poco.

Este es un escenario que si se diera hacia 2020 o 2025 sería positivo, de transición gradual desde 2018 hacia mejores niveles de igualdad incipiente. Sin embargo, con el horizonte en 2050 y desde la perspectiva sociocultural, es un escenario de logro parcial de la implementación de la agenda de los ODS y la Estrategia de Montevideo.

Las representaciones sociales tienen un avance sustantivo en este escenario, ya que reproducen cada vez menos los estereotipos de género tradicionales y quienes los mantienen empiezan a ser señalados socialmente por promover representaciones discriminatorias, no igualitarias y representativas de una forma de pensamiento opresiva del pasado. La dimensión cultural-identitaria del escenario de cambio social incipiente presenta la consolidación de los avances que de forma incipiente se narraron para el escenario del «trabajador ideal» en una sociedad cambiante.

La gobernanza de género del escenario de cambio social incipiente tiene un avance sustantivo fundamentalmente en cuanto a la participación paritaria de mujeres en altos cargos y en los espacios de toma de decisiones de los diferentes poderes del estado a nivel nacional y subnacional; supone mecanismos normativos que aseguren esa participación paritaria de las mujeres y miembros de comunidad LGBTIQ. Todos los actores políticos inician un proceso de identificación de cuadros dentro y fuera de sus filas para el avance en la paridad. En este escenario, el nivel de participación

política de las mujeres está cercano a o en la media de la región. Si esta configuración madurara entre 2018-2020, se podría dar un salto desde el escenario de estancamiento hasta éste, al menos en esta dimensión.

En tal escenario de cambio social incipiente avanza gradualmente la integración de la igualdad de género en las políticas económicas; su configuración es muy similar a la del escenario de «cambio gradual y muy lento» narrado previamente. Los nudos estructurales vinculados con aspectos económicos y la reticencia de los actores tradicionales del desarrollo implican que la igualdad de género se sigue percibiendo como un problema de las mujeres principalmente y no como un objetivo de desarrollo en sí mismo.

La participación de las mujeres en la sociedad y la economía del conocimiento se mantiene baja al igual que la participación de mujeres emprendedoras en redes de innovación y se empiezan a implementar algunos incentivos y fomento del enfoque de género en las llamadas STEM (carreras basadas en ciencias, tecnologías, ingeniería y matemáticas), en la educación formal e informal.

### *Escenario «Avance sustantivo para la igualdad de género»*

El escenario de avance sustantivo para la igualdad de género es uno de los mejores escenarios ya que es el más cercano al escenario meta de la igualdad de hecho y representa avances en todas las dimensiones, aunque con intensidades diferentes.

Se ha logrado avanzar hacia una sociedad que reconoce los derechos de las mujeres y la comunidad LGBTIQ, y que busca consolidar políticas antidiscriminativas, de igualdad de género, de reducción de la violencia y de deconstrucción de los estereotipos de género.

El mercado laboral ha avanzado hacia la igualdad con conquistas significativas en materia de género y una importante corresponsabilidad en los cuidados, producto de la participación y la sensibilización tanto del sector público como el privado, y el empuje sostenido desde inicios del siglo XXI de las organizaciones sociales. A pesar de esos avances en este escenario hacia 2050 sigue pesando en algunos actores la cultura de patriarcado, y aún se reproducen estereotipos de género tradicionales desde la primera infancia.

Como en otros escenarios intermedios entre el 2018 y el escenario meta para 2030 o 2050, este es un escenario que si se diera en 2025, sería muy positivo de transición gradual desde 2018 hacia mejores niveles de igualdad incipiente. Sin embargo, se concibe con ciertos hitos en 2020 y 2030 pero con el horizonte de 2050. De manera que, entendido para 2050 este escenario, si bien es mejor que todos los anteriores en todas las dimensiones de análisis, implica cierto éxito en la implementación de la agenda de los ODS y un logro aún parcial de la Estrategia de Montevideo que acordada a nivel regional inculcra un enfoque más integral de la igualdad de género que el ODS 5 acordado a nivel multilateral.

La maquinaria de género se consolida poco a poco, y al igual que en el horizonte para 2050 del escenario de cambio social incipiente, no tiene todavía rango ministerial pero sí tiene autonomía respecto de otros ministerios, atada a la órbita de la Presidencia en formato de Agencia o uno similar. Este escenario implica avances sustantivos en el mercado laboral, caracterizado por la presencia de políticas de empoderamiento económico y prácticas empresariales que han permitido disminuir la segregación tanto vertical como horizontal en dicho mercado, mientras que las políticas comerciales y productivas se han orientado a disminuir la heterogeneidad en la estructura productiva, lo que ha redundado en una disminución de las desigualdades existentes entre mujeres, en dirección a atender no solamente a las desigualdades que afectan a las mujeres más vulnerables, sobre las que se puso el foco principalmente en el pasado.

Se promueve la igualdad poco a poco hacia una inserción menos discriminatoria de las mujeres y la comunidad LGBTIQ en los diferentes ámbitos de la sociedad del conocimiento. Si bien estos avances son fundamentales para lograr el empoderamiento de la mujer, en 2030 la carga del trabajo no remunerado aún recae mayormente sobre las mujeres. Sin embargo,

la sociedad es consciente de la sobrecarga para las mujeres en las tareas del cuidado y del obstáculo que implica para una mejora en el bienestar de la población en su conjunto. Este reconocimiento ha generado que hacia 2050 se verifique un avance medio en la distribución de los cuidados entre varones y mujeres.

Dentro de un escenario favorable en el mercado laboral y una mayor corresponsabilidad en los cuidados, la tenencia de propiedades, decisiones y uso del capital y la tierra en 2050 ha experimentado avances en el régimen de cotitularidad. Las mujeres comienzan a jugar un rol más protagónico en el manejo de activos familiares y de emprendimientos; sin embargo, este avance es mínimo (en el ámbito rural persiste una diferenciación respecto de la cantidad de hectáreas y capital invertido). Las tierras más productivas y más extensas permanecen en manos de varones mientras que los emprendimientos en manos de mujeres son menores y con menores capacidades de inversión. En el traspaso de emprendimientos rurales o productivos los hijos varones asumen el liderazgo al heredar; sin embargo, las mujeres juegan un rol cada vez menos pasivo y en algunos casos comparten la toma de decisiones y el liderazgo.

## *Escenario «Igualdad de género real para el siglo xxi»*

Este es el escenario meta por excelencia, donde se logra una igualdad sustantiva sustentada por una gobernanza progénero acorde con los desafíos y medios del siglo xxi.

En este escenario, al igual que en el de «avance sustantivo proigualdad», la sociedad uruguaya pasa del dicho al hecho, y en su conjunto entiende que:

- a. la igualdad sustantiva solo es posible si todas las personas son reconocidas iguales en dignidad, y son consideradas y reconocidas como sujetos de derechos;<sup>65</sup>
- b. no hay democracia real sin paridad;
- c. la violencia de género es un problema social que va más allá de las víctimas y victimarios y las respuestas para ella implican un cambio sociocultural por el que no se acepta una naturalización de la violencia;
- d. el sistema de derecho, instituciones y prácticas del pasado reproducía diversas formas, valores y estructuras opresivas que negaban el ejercicio de una igualdad real de las mujeres.

La consolidación de un escenario igualitario en términos de género en lo cultural–identitario, lo social, y lo económico es consistente con conquistas de similar magnitud en términos de igualdad de género en el ámbito político e institucional que a la vez son mecanismos que habilitan esos derechos políticos, económicos, sociales, y culturales. El concepto de democracia paritaria es parte del debate de gobernanza, se asume que la construcción de una gobernanza progénero forma parte de la profundización de la democracia en las sociedades del siglo xxi. El estado está comprometido con la igualdad de género, la no discriminación y la erradicación de la violencia de género en todas sus formas y juega un rol de liderazgo en la garantía de esos derechos no garantizados de hecho en el pasado.

En este escenario se reduce la reproducción de los estereotipos tradicionales de género de la sociedad en su conjunto, incluyendo a la gran mayoría de los medios de comunicación que se rigen por un marco legal que penaliza los contenidos sexistas y discriminatorios.

El mercado laboral se ha convertido en un ámbito estratégico donde la mujer puede lograr el empoderamiento y la autonomía económica.

El Uruguay de este escenario es más cercano a aquel Uruguay de la «democracia perfecta» y «el laboratorio social», que implementa lecciones aprendidas de aquellos países que avanzaron en la igualdad real con anterioridad, pero con innovación social propia y apoyándose sobre el conocimiento de sus organizaciones sociales y feministas que han trabajado durante años en la materia local, regional e internacionalmente.

Desde un enfoque normativo este escenario debería y podría lograrse hacia 2030, ya que ese es el marco que el estado uruguayo y la comunidad internacional se han dado a nivel multilateral a través de los ods, y a nivel regional a través de la implementación de la Estrategia de Montevideo, por nombrar solamente dos de las referencias normativas entre las diversas Convenciones y Objetivos de Desarrollo Internacionalmente Acordados (IADG, por sus siglas en inglés).

65. CEPAL (2016), p. 10.

En este escenario, se consolidan las agendas feministas históricas en pos de la eliminación de la discriminación y la violencia contra la mujer, así como de los estereotipos de género tradicionales en todas las esferas de la sociedad. Este alcance incluye cambios en los aspectos más profundos que hacen a la tradición machista y las religiones, pero también a las concepciones impulsadas por las cámaras empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, las expresiones culturales, entre otros.

La sensibilización inicial a través de campañas públicas, la participación de los medios de comunicación y la regulación de la publicidad sexista fueron sostenidos de forma permanente en el tiempo y contribuyeron a la deconstrucción de roles. Esto se logró consolidando y complementando los avances *de jure* de inicios del siglo XXI con inversión en fortalecimiento de la institucionalidad de género, en comunicación social y cultural desde el estado, en educación en igualdad de género, en financiamiento para las organizaciones feministas, por la diversidad y otras organizaciones de la sociedad civil, y a medidas de empoderamiento económico del sector privado. El compromiso de algunos actores políticos y la participación de algunas de las principales figuras de los ámbitos socioculturales y deportivos contribuyeron al cambio de percepción también.

Así, hacia 2050 la reproducción de roles tradicionales de género y la práctica discriminatoria contra las mujeres en cualquier ámbito ya es condenada socialmente por discriminatoria, no igualitaria y representativa de una forma de pensamiento opresiva del pasado. Existe una condena social y penal contra quienes ejercen violencia basada en género; no solo contra quienes cometen feminicidios sino a contra todas las formas de violencia de género que antes se naturalizaban.

La brecha en el proceso de transición dual a la adultez se ha reducido muy significativamente. Este proceso se caracterizó por contar con mujeres que transitaban tempranamente la adultez, mientras que otras lo hacían de forma tardía. En este escenario, hacia 2050 las tasas de fecundidad adolescente son insignificantes. Este cambio demográfico y social se ha visto favorecido por un sistema educativo que ha obtenido avances importantes, ya que desde 2030 la igualdad de género está integrada en todas las currículas de la educación y la formación profesional.

Se logra un manejo equitativo de los ingresos en 2050 producto de la forma de implementación de políticas redistributivas, así como una insistente

visibilización de las inequidades en el acceso y uso de los ingresos y activos, que anteriormente no eran vistas como un problema y como dimensiones de la desigualdad. En 2030, el manejo del capital y los activos familiares, y las decisiones sobre ellos, es cada vez más compartido y no mayormente un tema de los varones de las familias.

En los temas de gobernanza de género, se ha dado un salto cualitativo en la profundización de la democracia y el concepto de representación. El ejercicio de la política sin rasgos sexistas o estereotipados, donde la participación paritaria de mujeres en listas electorales, cúpulas partidarias y altos cargos así como la toma de decisiones dentro de los tres poderes del estado se caracterizan por una plena instalación del criterio de paridad (para la que las cuotas fueron un camino de consolidación más allá del Poder Legislativo), tanto a nivel nacional como subnacional. El nivel de participación política de las mujeres está igual que o por encima de la media de la región y la sociedad entiende mayoritariamente que no hay democracia sin paridad.

El financiamiento y la formalización de la participación social en este escenario implica que hacia 2050 se implementan líneas de financiamiento público a organizaciones de la sociedad civil en general y feministas por la igualdad de género/etnia en particular. Uruguay empieza a resignificar aquella definición de democracia perfecta del siglo XX que en el siglo XXI es una democracia paritaria y de igualdad sustantiva. Uruguay es un país igualitario, la igualdad de género es real y se logró pasar del dicho al hecho, del derecho al ejercicio real del derecho.



## IV. Consideraciones finales

La igualdad de género en 2018 aún no permea de forma amplia al sector político sustantivamente, es un fenómeno muy incipiente y casi periférico posicionado solo recientemente en el discurso oficial, respecto del cual las cúpulas sindicales y empresariales avanzan muy lentamente. Este es el primer estudio prospectivo de género y desarrollo que se realiza en Uruguay poniendo en evidencia que la planificación, propuesta con intensidades diferentes desde los años sesenta en el país, no se ha ocupado de conectar desarrollo con igualdad de género hasta este presente. Aquí en el final del estudio se intenta dar respuestas a dos preguntas centrales:

1. ¿Qué líneas de acción prioritarias se visualizan para la promoción y el logro de esos escenarios normativos a corto (2020), mediano (2030) y largo plazo (2050)?
2. ¿Cómo disminuir las posibilidades de consolidación de los escenarios no deseables a mediano plazo desde un rol de liderazgo del estado, como garante de los derechos humanos, la igualdad de género y el desarrollo?

Si bien el escenario actual de Uruguay está muy por debajo de un escenario de igualdad de género real del siglo XXI (escenario meta), la búsqueda de la igualdad ha marcado buena parte de los esfuerzos de las políticas públicas en el siglo XX bajo el estado de bienestar batllista, y a inicios del siglo XXI con el progresismo que logra reducir la pobreza y trabaja por la reducción de la desigualdad de ingresos y oportunidades, promoviendo una agenda de derechos en diferentes frentes vinculados con la normativa y la institucionalidad. En 2018, no obstante tales antecedentes, parecería que Uruguay sigue enfrentando desafíos de cohesión social y de ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales en general y de igualdad de género en particular. Existe cierto consenso a nivel nacional acerca de que la justicia social pasa por la igualdad de oportunidades y resultados en términos de ingresos. Sin embargo,

el concepto de justicia social a nivel de la opinión pública aún no integra la dimensión de justicia de género, y todavía el sector político no ha adquirido conciencia de que la igualdad real implica igualdad de género.

Dado que el machismo está naturalizado e incorporado como la práctica aceptada e históricamente enraizada, y se expresa de diversas formas en las dimensiones socioidentitarias, social, económica y político institucional, será muy difícil avanzar en la igualdad real o sustantiva sin políticas de igualdad, y sin instituciones y recursos que la promuevan. Los escenarios normativos son posibles para 2030; se podrían lograr en una ruta de unos doce años, pero como ya se ha señalado, este logro dependerá de una voluntad política sostenida durante todo ese período y de la capacidad de cambio sociocultural de la ciudadanía en su conjunto y en particular de las organizaciones sociales, dentro de las que las organizaciones feministas, de mujeres y de la comunidad LGBTIQ seguirán jugando un rol clave en el camino a 2030 y 2050.

Como parte de los esfuerzos en curso para la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo, se elaboró la primera «Estrategia nacional para la igualdad de género», que se enmarca en la Estrategia de Montevideo, elaborada en la última Conferencia Regional de la Mujer de la CEPAL (octubre de 2016) y que, a su vez, busca cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el país ante la CEDAW y la CERD, y con las recomendaciones recibidas por dichos organismos. Dicha estrategia fue aprobada por decreto presidencial y actualmente se encuentra en discusión parlamentaria un nuevo proyecto de ley de igualdad de género.

En este sentido, a continuación se presentan las principales recomendaciones a la luz del camino que queda por recorrer hacia la igualdad real:

- Asumir la agenda de igualdad de género como una política de estado y generar un marco normativo integral y coordinando de igualdad de género. La aprobación del mencionado proyecto de

ley constituiría un hito en este sentido. Se requiere, por tanto, un mayor avance en la transversalización de la agenda de igualdad de género en el estado así como en los territorios. En este sentido, se deberá también garantizar un proceso de descentralización de la nueva política de igualdad de género hacia el interior del país. Adicionalmente, se releva la necesidad de fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos a través de cursos de igualdad de género que se integren a la formación permanente y la gestión humana en todo su ciclo así como la incorporación de dichas capacidades en los procesos de elaboración de la política pública y no solo en los procesos internos de los organismos públicos.

- Desarrollar instrumentos que garanticen la democracia paritaria dentro de los que las cuotas e incentivos para la participación de mujeres en todos los ámbitos de representatividad sean aplicadas durante un periodo de afirmación de la igualdad de hecho, que debe cubrir por definición más de una legislatura y no menos de cuatro, para que sea afirmada como práctica natural sin reversión al retirar la regla de la paridad o los incentivos que se apliquen. El entendido es que sin paridad no hay democracia sustantiva y que, sin igualdad de género, no hay igualdad de hecho.

- Consolidar la institucionalidad de género en el estado para garantizar la transversalidad en las demás instituciones y en las políticas y los programas que desarrollan. Se requiere mayor autonomía, recursos y capacidad instalada de la entidad rectora de la igualdad de género para fortalecer su rol y capacidad de articulación, transversalización, asesoramiento y monitoreo y control. Ello debe ir acompañado de un proceso de formación de los agentes del estado, en forma permanente, para que sean capaces de entender el alcance de la igualdad de género, diseñar e implementar la transversalidad de género en las políticas y los programas que diseñan, ejecutan y evalúan. La Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) en colaboración con INMUJERES podría ofrecer un curso en políticas de igualdad de género presencial o virtual ya que actualmente no cuenta con esa formación en ningún

formato<sup>66</sup> y a mediano plazo debería constituirse como formación básica del funcionariado público. También se deberían establecer protocolos de actuación específicos en el corto plazo, para cada institucionalidad, ya que la transversalidad de género no opera de la misma manera en los temas económicos, productivos, ambientales, sociales, laborales, y fiscales. Se deberá también garantizar la participación activa y sistemática de organizaciones de sociedad civil y la academia en el Consejo Nacional de Género.

- Desarrollar un marco integral de políticas para garantizar la autonomía económica de las mujeres.<sup>67</sup> Un marco que busque integrar esa mirada debería:<sup>68</sup>

- a. Adecuar las normas y regulaciones para promover la igualdad en el acceso y control de los recursos económicos.

- b. Promover conductas a favor de la igualdad en las empresas.

- c. Facilitar el acceso a la infraestructura, la tecnología, el crédito y la comercialización.

- d. Promover la corresponsabilidad en los cuidados.

- e. Derribar los estereotipos de género.

- f. Garantizar organización y voz a las mujeres.

- g. Política fiscal, beneficios o exoneraciones fiscales.

- En el plano educativo, buscar complementariedad entre la educación formal y la no formal, mediante la elaboración de una reforma educativa, haciendo foco sobre aquellos sectores de la sociedad más desfavorecidos e integrando la perspectiva de género. La amplitud de esta reforma es un debate permanente de la sociedad uruguaya, por lo que, no se pretende agotar aquí la idea sino solo mencionar la necesidad de formar en género a docentes e integrar en la curricula el enfoque de género en todos los niveles educativos, para facilitar el acceso igualitario a la educación, la capacitación y el entrenamiento, en educación media y superior, educación vocacional y técnica. Sería relevante revisar si las estrategias de capacitación y formación laboral consideran las barreras que enfrentan las mujeres en el empleo, y si los programas de formación buscan

66. Si bien la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) en su sitio web declara que la ENAP «brinda cursos de sensibilización en Derechos Humanos con Perspectiva de Género» ([https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=607:2017-11-24-13-30-35&catid=1:latest-news&Itemid=90](https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=607:2017-11-24-13-30-35&catid=1:latest-news&Itemid=90)), al revisar tanto el contenido de ese curso como su bibliografía y detalle, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que no se trata de un curso de igualdad de género ([https://www.onsc.gub.uy/enap/images/Enfoque\\_de\\_Derechos\\_Humanos\\_en\\_las\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas.pdf](https://www.onsc.gub.uy/enap/images/Enfoque_de_Derechos_Humanos_en_las_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas.pdf)).

67. La autonomía económica es el acceso y control sobre los recursos económicos, en condiciones de igualdad.

68. Sobre la base de A. Espino y S. Salvador, «Semáforo de género de las políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres». CIEDUR, Montevideo, 2016. Se complementa con los aportes obtenidos del Segundo Taller Prospectivo de agosto de 2017.

---

no solo responder a las necesidades de la demanda de trabajo, sino también reducir la segregación ocupacional (horizontal y vertical).

- También se requiere sensibilizar sobre la participación y financiamiento de las organizaciones sociales que realizan actividades de investigación, sensibilización, incidencia, y monitoreo de la igualdad de género, así como la comunicación social y cultural pro igualdad de género y antidiscriminación, que deben concebirse integrando las políticas públicas hacia la igualdad, a partir del rol histórico que han jugado en este sentido. A corto plazo, se recomienda también capitalizar y poner en funcionamiento el fondo regional para la igualdad de género acordado en el seno de la CEPAL para el financiamiento de organizaciones feministas y por los derechos de las mujeres, con recursos públicos de los países de la región.

Por último, la forma en que se transitará del escenario actual a los escenarios meta, si es que la igualdad avanza en términos reales, es incierta. Ese tránsito y sus resultados hacia 2020, 2030, y 2050 dependen de las políticas que se implementen, los marcos legales e institucionales que se instalen, las prácticas del mercado y del trabajo que se incentiven, el fomento del cambio social igualitario y no estereotipado, los recursos que se movilicen y las posibles alianzas entre actores clave desde el estado, la sociedad civil y la academia, el sector privado, los medios de comunicación y la ciudadanía en su conjunto. Pasar del dicho al hecho es tarea de la sociedad en su conjunto y los logros de la igualdad de género de derecho no serán reales sin un liderazgo fuerte del estado como garante del ejercicio de los derechos de las mujeres.



---

## VI. Bibliografía

- ALTUNA, M. y Turnes, G. (2012). «Regulación y autorregulación en los medios de comunicación en Uruguay: Protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes», inédito.
- AMARANTE, V., y Espino, A., (2002). «La segregación ocupacional de género y las diferencias en las remuneraciones de los asalariados privados (1990–2000)», Instituto de Economía, Serie documentos de trabajo, vol. 5, n° 2.
- AMARANTE, V. e Infante, R., (2016). *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Uruguay*, CEPAL–OIT, Santiago.
- AROCENA, F. (2017). «Estudio prospectivo de la cultura como motor para el desarrollo sostenible del Uruguay 2050», Dirección de Planificación (OPP), Montevideo.
- ANDERSON, J. (1997). *Sistemas de género, redes de actores y una propuesta de formación*, CEAAL, Montevideo.
- BATHYÁNY, K. y Genta, N., (2016bc). «Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Tendencias demográficas de la población uruguaya», Dirección de Planificación (OPP), Montevideo.
- BUSSEY, K. y Bandura, A., (1999). «Social cognitive theory of gender development and differentiation», en *Psychological review*, vol. 4, n° 106.
- CAGATAY, N y Elson, D (2000). «The Social Content of Macroeconomic Policies», en *Special Issue Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality*, Banco Mundial, vol. 28, n° 7. CEDAW (2016). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Montevideo, 14 de julio de 2016.
- CONSEJO NACIONAL DE GÉNERO (2015). «Derecho al acceso a una educación y cultura sin estereotipos culturales de género». Propuesta Plan de Trabajo 2015–2020, estructura Eje 2, disponible en: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/22379/1/2015--plan-de-trabajo-eje-2.pdf>
- CONDE, M. R. B., y del Hoyo Hurtado, M. (2006). «La mujer y el hombre en la publicidad televisiva: imágenes y estereotipos», en *ZER–Revista de Estudios de comunicación*, n° 11, p. 21.
- ELSON, D., (2002). «Macroeconomics and macroeconomic policy from a gender perspective», en *Public Hearing of Study Commission on Globalization of the World Economy–Challenges and Responses*, Deutscher Bundestag. Berlín, 18 de febrero.
- ESPINO, A. y Salvador, S., (2016). *Semáforo de género de las políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres*, CIEDUR, Montevideo.
- FERRER PÉREZ, Victoria A. (2017). «Los estudios de las mujeres, feministas y de género de la psicología social, priscología social de género y construcción social de la desigualdad», en *Feminismo y psicología social*, Grupo 5, pp. 145 y 155.
- GODET, M., (1993). *De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva estratégica*, Marcombo Editores, Barcelona.
- GOYENCHE, G., (2016). «Informe: Resultados de la incorporación del Presupuesto con Enfoque de Género. Incorporación del enfoque de género en el Presupuesto Quinquenal 2015–2019», Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Montevideo. INMUJERES (2011). *Guía para el diseño de un diagnóstico organizacional con perspectiva de género*, INMUJERES–MIDES, Montevideo.

- INMUJERES (2014). *Representación parlamentaria femenina en el marco de la Ley de Cuotas. Elecciones Nacionales 2014*, INMUJERES–MIDES, MONTEVIDEO.
- JOHNSON, N., (2016). «Participación y representación política, Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo», Dirección de Planificación (OPP), Montevideo.
- LOVERA, S. (2007). «Comunicación y género. El reto de este siglo denominado de la sociedad de la información [The challenge of this century so called of the information society]», en *Comunicación e Ciudadanía*, n° 1, pp. 19–24.
- ONU MUJERES (2017). «Mujeres en la política, situación al 1–I–2017».
- PERI, A. y Pardo, I., (2008). *Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción en Uruguay: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?*, Ediciones Trilce, Serie de divulgación UNFPA, Montevideo.
- PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, Santiago de Chile.
- RAWLS, J. (2001). *Justice as Fairness, The Belknap Press*, Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts y Londres.
- REAL DE AZÚA, C., ed. Jorge Liberati (2009). *El impulso y su freno: Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*, MEC, Colección de clásicos uruguayos, vol. 179.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C., (2005). «Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones», panel Políticas de protección social, economía del cuidado y equidad de género, en el marco de la trigésima octava reunión de la mesa directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de setiembre.
- TERRA, I., Bucheli, M., Ceni, R., y Estrades, C., (2006). «Trade Openness and Gender in Uruguay: A CGE Analysis. Ethiopia: Poverty and Economic Policy», PEP.
- DIRECCIÓN DE PLANIFICACIÓN DE OPP (2017). «Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay al 2050. Síntesis de un diagnóstico prospectivo», Serie de publicaciones Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, volumen I.
- UNCTAD (2015). «¿Quién se beneficia de la liberalización del comercio en el Uruguay? Una perspectiva de género», Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD/DITC/2014/4, Nueva York y Ginebra.
- UNESCO (2014). *Igualdad de Género. Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo: manual metodológico*.

---

# *Anexo I. Participantes de los talleres prospectivos*

Ana Inés Abelenda  
Mercedes Altuna  
Wilson Benia  
Carmen Beramendi  
Ruth Berheim  
Luis Bértola  
Magdalena Bessonart  
Mariela Cambón  
Santiago Cardozo  
Marcelo Castillo  
Lilián Celiberti  
Graciela Dede  
Andrea Delgado  
Alma Espino  
Daiana Ferraro  
Lucy Garrido  
Mariana González Guyer  
Florencia Gutiérrez  
Ximena Ianinno  
Alejandra Iervolino  
Ivahanna Larrosa  
María Elena Lournaga  
Ana Clara Matosas  
Rosana Medina  
Gabriela Mordecki  
Ivonne Pandiani  
Margarita Percovich  
Gabriela Pignataro  
Cecilia Rocha  
Carla Sacchi  
Alejandra Scampini  
Patricia Totorica  
Virginia Varela



# Anexo II. Factores de freno e impulso para la igualdad de género analizados en el estudio prospectivo

## Anexo II.1. Factores que imposibilitan la igualdad de género (frenos)

### A. Dimensión económica

Ámbito	#	Factor	Definición
Macroeconomía	1	Política monetaria restrictiva	Con el propósito de controlar la inflación, en una economía dolarizada, una política monetaria restrictiva tiende a aumentar la tasa de interés y reducir el tipo de cambio.
	2	Presupuestos sin perspectiva de género	La asignación del gasto público no incorpora la promoción de la equidad de género.
	3	Política impositiva sin perspectiva de género	La política impositiva no se analiza en función de los efectos diferenciales que puede tener sobre varones y sobre mujeres, según la composición de su núcleo familiar y el destino del gasto.
	4	Política comercial sin perspectiva de género	Las estrategias de promoción de las exportaciones e importaciones no se orientan a contribuir con la equidad en el empleo y en las condiciones de trabajo.
Cooperación al desarrollo	5	Menor disponibilidad de recursos de la cooperación internacional para promover la agenda de género	Salida de la cooperación internacional del DAC/OCDE por la graduación por ingreso afecta el financiamiento de la agenda de género, ya que hay una menor disponibilidad de recursos externos no reembolsables.
Políticas productivas	6	Falta de estímulos a la inversión privada que promueva la igualdad y la inclusión social de grupos vulnerables	No hay incentivos para que las inversiones promuevan mejoras en las condiciones de empleo de hombres y de mujeres, a favor de la igualdad y la inclusión de grupos vulnerables.
	7	Política productiva no integra la dimensión de igualdad	No hay políticas productivas que busquen reducir la heterogeneidad productiva contribuyendo a promover el ingreso de las mujeres a los sectores de la economía formal.
	8	No se incorpora el Trabajo No Remunerado (TNR) en la medición de la eficiencia económica	No se integra el TNR en la medición de la eficiencia económica, por lo tanto queda invisibilizado en las estrategias de competitividad y mejora de la productividad.
	9	Automatización y cambio tecnológico	El cambio tecnológico está orientado en cierta medida a la sustitución de mano de obra en puestos de trabajo y a nuevos requisitos de desarrollos de competencias que suponen desafíos en la organización del trabajo y la formación profesional. En un mercado laboral segmentado, es difícil prever el impacto; el rol es diferencial, pero no está claro cómo impacta sobre hombres y sobre mujeres.
	10	Baja participación de mujeres en la sociedad y la economía del conocimiento	Baja participación de mujeres investigadoras, estudiantes o emprendedoras en redes de innovación y en la economía del conocimiento.

Ámbito	#	Factor	Definición
Mercado laboral	11	Segmentación del mercado laboral	Producto de la heterogeneidad productiva, hay empleos que se generan en la economía formal y obtienen altos salarios (cuando se ubican en estratos de alta productividad), o salarios medios cuando el nivel de productividad es menor. Otros empleos se generan en la economía informal, donde básicamente los salarios tienden a ser de menor magnitud y los empleos son, en mayor medida, también informales. En este segmento hay una mayor presencia de mujeres.
	12	Segregación ocupacional (vertical y horizontal)	Implica la concentración desproporcionada de mujeres en ciertas ramas de actividad o tipos de ocupación consideradas femeninas. Puede ser horizontal, relativa a las ocupaciones y las áreas de trabajo, o vertical, relativa a las escalas jerárquicas y el desarrollo de carrera.
	13	Brecha salarial y de ingresos	Diferencia en el salario por hora, o los ingresos laborales por hora entre los sexos con igual formación e igual experiencia.
	14	Discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral	Discriminación tanto del lado de la oferta y la demanda de empleo porque se mantiene como norma de trabajador ideal aquel sin responsabilidades familiares.
	15	Brecha en horas de Trabajo Remunerado (TR)	Las mujeres tienden a insertarse en empleos que requieran menor carga horaria que los hombres.
	16	Gestión humana sin enfoque de género	Las estrategias de desarrollo de competencias promueven la formación a lo largo de la vida, impulsan el aprendizaje en sectores estratégicos y el reconocimiento de los saberes de las personas independientemente de cómo fueron adquiridos. Aunque deberían hacerlo, no siempre integran el enfoque de género en perfiles profesionales, en formación inicial, ni en formación de formadores o docentes. A nivel sectorial o de las empresas: descripciones y valoraciones de cargos, procesos de selección, evaluación y ascensos sin enfoque de género.
Cuidados	17	Falta de corresponsabilidad en los cuidados	Se mantiene la mayor carga de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerado, en la familia y en las mujeres.
	18	Incipiente desarrollo de políticas de cuidados con enfoque de género	Escasez de antecedentes, experiencia y lecciones aprendidas en políticas que promuevan la corresponsabilidad de los cuidados entre las instituciones (familia, estado, empresas y comunidad), así como entre los sexos. Dificultades para integrar la dimensión de género en los procesos de formación, definición de perfiles, selección y evaluación de desempeño del personal que va a gestionar y desarrollar las tareas de cuidados, así como en los criterios de acceso a los servicios y prestaciones del sistema de cuidados.
Compras públicas	19	Compras públicas no sensibles al género	El marco legal de las compras públicas y la práctica no integran criterios sensibles al género, por lo que el gasto público en compra de bienes o servicios y contratación de obras no se usa como un instrumento de desarrollo con enfoque de género.
Infraestructura	20	Inversión en infraestructura social y económica sin enfoque de género	Estándares de obra pública y privada para infraestructura social (salud, educación, vivienda) y económica no integran el enfoque de género.
	21	Inversiones vía PPP sin perspectiva de género	La dimensión de género y de participación de usuarios, beneficiarios o derechohabientes de ambos sexos no se integra en el marco legal de PPP.

Ámbito	#	Factor	Definición
Participación empresarial	22	Brecha en cargos gerenciales empresariales	Baja participación de mujeres en alta gerencia de empresas públicas.
			Baja participación de mujeres en directivas de asociaciones del sector privado (cámaras de industrias, servicios, construcción, etc.).
			Baja cantidad de PYMES Y MIPYMES gerenciadas por mujeres. El uso y las costumbres sobre la definición del titular de un establecimiento hace que en un emprendimiento familiar sea generalmente el hombre quien asume la titularidad, donde la mujer que suele ser socia termina apareciendo como empleada.
			Baja participación de mujeres en alta gerencia de principales empresas internacionales presentes en el país y nacionales.
Manejo de activos, ingresos y gastos	23	Manejo de ingresos propios o de la familia generalmente a cargo del hombre y división de roles por usos y costumbres	Si la familia tiene bienes o activos, cuentas bancarias, tarjetas de crédito y débito, no todo se encuentra a nombre de ambos integrantes de la pareja y generalmente está a nombre del hombre. La división de los gastos del hogar y la familia reproduce estereotipos de gastos típicos de la mujer (alimentación, vestimenta, cuidados, etc.) y otros que son responsabilidad del hombre (auto, cuentas, seguros).
Medio ambiente	24	Participación de mujeres en temas relacionados con el uso y el manejo de recursos naturales como agua, suelo y sanidad <sup>69</sup>	No se tiene en cuenta el rol de la mujer a la hora de realizar el manejo de recursos esenciales, como el agua y el suelo. No es usual su participación en temas vinculados a la optimización y el cuidado de dichos recursos.
	25	Escasa participación de las mujeres en la definición de las políticas relacionadas con la gestión de los recursos naturales	Las mujeres u organizaciones de mujeres no siempre participan de instancias previstas en la gestión de los recursos naturales y el medioambiente.
	26	Estrategias de resiliencia al cambio climático no integran enfoque de género	Estrategias de gestión del riesgo o del sistema de cambio climático no incorporan perspectiva de género ni las perspectivas de las organizaciones de mujeres en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación.
	27	Propiedad, decisiones y uso de la tierra y el capital predominantemente en manos de hombres	Brechas de género en la propiedad o titularidad de los establecimientos rurales y el capital, así como en las decisiones de producción.

## B. Dimensión social

Ámbito	#	Factor	Definición
Cambios demográficos	28	Aumento en la relación de dependencia (pasivos/activos)	Crecimiento en la proporción de pasivos y mayor presión sobre el sistema de pensiones.
	29	Déficit de cuidados	El hecho de que aumente la esperanza de vida y se reduzca la tasa de natalidad lleva a un déficit en los cuidados que puede significar un aumento en el tiempo no remunerado de las mujeres.
	30	Control sobre la Fecundidad / Embarazo adolescente	Una proporción importante de mujeres en Uruguay todavía declara tener un número de hijos mayor al que desearía. La falta de recursos para controlar el proceso reproductivo es mayor entre las personas de menor educación e ingresos y por tanto un determinante importante de las desigualdades sociales y de género. Particularmente problemática es la elevada tasa de fecundidad en adolescentes, que en Uruguay ha sido declarada como un problema de salud pública.
	31	Transición dual a la adultez	Los eventos que conforman la transición a la adultez se componen de: salir del sistema educativo, constituir domicilio propio, tener hijos, ingresar al mercado laboral. Entre las jóvenes se evidencia una transición temprana y otra tardía. La transición temprana implica que las jóvenes de estratos sociales más bajos abandonan el sistema educativo y son madres a edades tempranas, lo cual condiciona su futuro ingreso al mercado laboral. Por otra parte, las jóvenes de estratos más altos tienden a priorizar la culminación de los estudios y la inserción en el mercado laboral, y posponen la maternidad (a veces hasta edades muy avanzadas).
	32	Brechas de fecundidad	Diferencia entre la fecundidad deseada y efectiva.
	33	Emparejamiento selectivo / Homogamia	El crecimiento en el nivel educativo de las mujeres tiende a estar asociado a un crecimiento de la homogamia educativa de las uniones (ambos miembros de la pareja con niveles educativos similares), lo que contribuye al aumento de las desigualdades.
Migración y trata de personas	34	Tránsito y destino de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas.	La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y laboral es un tipo de violencia de género que se identifica en Uruguay, en tanto país de tránsito y destino de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas. Esta violencia se expresa en poblaciones de diferentes tramos etáreos por las desigualdades de poder y dominio que operan en el sistema sexo-género hegemónicos.
Racismo y discriminación a grupos minoritarios	35	Grupos minoritarios históricamente discriminados (población afrodescendiente, LGBTQ, migrantes, entre otros) enfrentan efectos multiplicadores de la desigualdad y la discriminación	Grupos minoritarios históricamente discriminados (población afrodescendiente, LGBTQ, migrantes, entre otros) enfrentan diferentes prejuicios sociales y formas de racismo, así como vulnerabilidades económicas y sociales, donde las mujeres afrodescendientes y las madres jóvenes enfrentan aun mayores vulnerabilidades.
	36	Brecha de acceso a vivienda y sus servicios básicos	La brecha de acceso a vivienda y sus servicios básicos tales como el saneamiento tiene alto impacto sobre la calidad de vida de la población, sus posibilidades de inserción en el mercado laboral y una reducción de exposición a enfermedades.

Ámbito	#	Factor	Definición
Salud	37	Dificultades para el ejercicio pleno de los derechos de salud sexual y reproductiva	El ejercicio de derechos sexuales y reproductivos no es pleno por diversas razones (por ejemplo, el uso generalizado de la objeción de conciencia entre los profesionales médicos, que limita el acceso a los servicios de aborto sin riesgo garantizados por ley, observado por CEDAW).
	38	Deficiente calidad de servicio de salud y atención sanitaria a mujeres con discapacidad	Atención de salud-sanitaria a personas con discapacidad deficiente en términos de calidad afecta especialmente a mujeres.
	39	Políticas públicas de salud con enfoque de género limitado	Las políticas públicas de salud no incorporan suficientemente las diferencias entre las identidades de género en la salud preventiva, los factores de riesgo, los tipos de enfermedades, los tratamientos y las causas de muerte, con excepción de algunas enfermedades en particular, en las que sí se integran por definición (ejemplo: cáncer de mama).
Violencia	40	Prevalencia de la violencia basada en género	La prevalencia de la violencia basada en género implica que las mujeres y miembros de la comunidad LGBTQ están expuestos a la violencia de género tanto dentro del hogar como en el ámbito público.
	41	Violaciones de género no se asumen como un problema de derechos humanos	Hacen falta concientización y procesos destinados a reconocer las violaciones de género como un problema de derechos humanos.
	42	Marco legal de protección frente a la violencia basada en género frágil y tratamiento judicial poco eficiente	El marco legal aun no ofrece suficiente protección frente a la violencia basada en género; existen importantes demoras en el enjuiciamiento por violencia de género y condenas poco severas para los delitos cometidos.
	43	Dificultad para el ejercicio de derechos de víctimas de violencia basada en género.	Escasa información sobre servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia, como tratamiento médico, asesoramiento psicológico, asistencia letrada, apoyo financiero y centros de acogida en todo el territorio, habida cuenta de las mujeres en situaciones desfavorables, especialmente las mujeres afrouruguayas y las mujeres con discapacidad (CEDAW).
	44	Naturalización del maltrato a niños y adolescentes	Se trata con naturalidad el maltrato y no se asume como un problema a tratar o resolver. Las familias son una fuente de vulneración de derechos desde la infancia cuando se naturalizan el maltrato y las diferentes formas de violencia.
Educación	45	Brechas en el nivel educativo entre las mujeres	Las mujeres tienen en promedio un nivel educativo superior a los hombres, pero la brecha entre mujeres se ha ampliado, y ello tiene consecuencias en el desempeño laboral de las mujeres de menores recursos. Guarda relación con la permanencia y la culminación de los estudios, así como con las oportunidades laborales que enfrentan en el mercado.
	46	Segregación educativa	Tanto por la oferta educativa como por las oportunidades laborales que luego encuentran las mujeres, la orientación en las carreras y cursos que eligen varones y mujeres permanecen segregadas.
	47	Educación formal y formación profesional mantienen roles de género tradicionales	Se mantienen los roles de género tradicionales en la educación formal y la profesional. No se integra la igualdad de género de forma visible en las curriculas de educación (en primera infancia, primaria, secundaria y terciaria, así como tampoco en la formación profesional).
	48	Orientación vocacional sin enfoque de género	La orientación vocacional y laboral no integra enfoque de igualdad.
	49	Estrategias de desarrollo de competencias no integran el enfoque de género.	Las estrategias de desarrollo de competencias reconocen los saberes de las personas independientemente de cómo fueron adquiridos; contemplan la organización del trabajo, la innovación, la planificación, el manejo de tareas no rutinarias así como las relaciones entre colegas. Estas estrategias deberían también incorporar el enfoque de género en la elaboración de perfiles profesionales.

Ámbito	#	Factor	Definición
	50	Baja participación de las mujeres en puestos académicos de alto nivel, en universidades y en centros de investigación.	La representación de la mujer en puestos académicos e investigación de alto nivel es escasa (CEDAW).
	51	Presencia de «instituciones espirituales» en la gestión de centros de educación privados.	Numerosos centros de educación están gestionados por instituciones con distinto tipo de vínculos a entidades con cometido espiritual (centros CAIF, educación primaria, secundaria y universitaria).

### C. Dimensión cultural

Ámbito	#	Factor	Definición
Cultura patriarcal predominante	53	Crianza familiar y socialización con fuertes estereotipos de roles de género desde la primera infancia que impacta en la formación de la personalidad	Las preferencias por tipos de crianza orientados a fortalecer el rol de género y la división sexual del trabajo marcan una construcción de la identidad de género, de manera particularmente marcada a partir de los tres años, edad en que los niños ya se identifican con alguno de los roles de género tradicionales.
	54	Roles tradicionales de género presentes en medios de comunicación	Los roles tradicionales de género están presentes de forma permanente en publicidades y contenidos de redes sociales. De esta forma, los medios de comunicación no contribuyen a fortalecer la «agencia» o empoderamiento de las mujeres sino su rol tradicional en el cuidado o su condición de «mujer objeto». Los roles estereotipados y las frecuentes alusiones a la subordinación al poder o la violencia sexual se mantienen como parte del lenguaje publicitario aceptado.
	55	Baja prioridad en campañas públicas por la no discriminación y la igualdad	Las campañas públicas por la no discriminación y la igualdad son erráticas o no parecen ni sostenidas en el tiempo ni con una alta inversión para una presencia masiva.

## D. Dimensión político-institucional

Ámbito	#	Factor	Definición
Integración de la dimensión de igualdad de género	57	Falta de programas de formación de cuadros con enfoque de género	No se identifican programas de formación de cuadros sociales, económicos y políticos, por diferentes vías, que integren el enfoque de género y promuevan la participación de mujeres y miembros de la comunidad LGTBQ.
Participación política	58	Ejercicio de la política sexista y gerontocrático; representación de roles de género tradicional	Los roles tradicionales de género están presentes entre los referentes políticos, cuyo discurso refuerza los estereotipos. A la vez, se da una muy baja participación de mujeres y miembros de comunidad LGTBQ y afrodescendientes en cúpulas de partidos políticos. Las estructuras políticas integran de forma instrumental o periférica a los jóvenes (más como imágenes de campaña o movilizadores de redes sociales, que como decisores).
	59	Baja participación de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado desagregados por raza y edad	Es comparativamente baja la participación de mujeres en los altos cargos del Poder Ejecutivo, en el seno del Poder Legislativo y del Poder Judicial, así como en la representación diplomática del estado uruguayo y los directorios de los entes autónomos y los servicios descentralizados.
	60	Participación incipiente de mujeres en cargos de representación y dirección a nivel subnacional	Es comparativamente baja la participación de mujeres en los niveles de gobierno segundo y tercero.
	61	Fuerte vínculo entre «instituciones espirituales» y gobierno (numerosos integrantes ocupan lugares de gobierno)	Proximidad política o vinculación directa de integrantes del gobierno con la Iglesia y otras organizaciones que ejercen influencia «espiritual» y de carácter conservador (Opus Dei, masonería, etc.).
	62	Cumplimiento de mínima de ley de cuotas parlamentarias	Se cumple apenas con los mínimos exigidos por la ley de cuotas. Esto refuerza la necesidad del marco normativo, ya que no ha cambiado la cultura política en el aparato del estado. Es decir, no será ya necesario cuando las prácticas políticas de participación superen ampliamente las cuotas mínimas.
Organizaciones sociales	63	Participación dispar de organizaciones feministas, de mujeres y pro igualdad de género/raza en espacios de diálogo y en la formulación de políticas de estado	Se registra una participación dispar de las organizaciones feministas y de mujeres (así como organizaciones por la diversidad) en las iniciativas de las oficinas públicas para el adelanto de la mujer, en particular a nivel local (CEDAW).
	64	Baja capacidad de jóvenes de influir en cambio social y cultural	La capacidad de influencia en el cambio social o cultural es más baja entre los jóvenes con bajo nivel de organización social, y menor aun para los marginalizados o fuera del sistema formal.
	65	Dirección sindical masculina	Baja o nula tasa de participación de mujeres en puestos de dirección del PIT-CNT.

Ámbito	#	Factor	Definición
Gobernanza pro igualdad de género	66	Bajo peso de la institucionalidad de igualdad de género o de la mujer y acceso limitado a recursos	El espacio institucional público para la igualdad de género alcanza jerarquía, autonomía y presupuesto apenas bajos, así como es limitado el acceso al financiamiento por parte de las organizaciones feministas, de mujeres, de afrodescendientes y por la diversidad.
	67	Transversalización mínima del enfoque de género en las políticas nacionales y los programas de gobierno departamentales	Pocas políticas nacionales integran efectivamente la dimensión de género en su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, así como es bajo el porcentaje de programas departamentales que integran la dimensión de género desde el diseño hasta la evaluación.
	68	Falta de una Ley de Igualdad de Género y de una Política Nacional de Igualdad de Género de largo plazo	Persiste un marco jurídico que contiene disposiciones discriminatorias contra la mujer, en particular en el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal (CEDAW), que es difícil contravertir dada la inexistencia de una Ley de Igualdad de Género que prevalezca sobre normas anteriores de carácter sexista, en cualquier orden. Si bien el estado ha asumido compromisos internacionales hacia 2030, no se ha establecido una política nacional de igualdad de género para el largo plazo acordada por todos los actores políticos y sociales, garantizada como política de estado mediante un compromiso nacional en la materia.
	69	Baja capacidad de coordinación y escasa claridad sobre las competencias y la complementariedad en torno de los referentes de género en el territorio	La aplicación de políticas y legislación contra la discriminación por razón de género en todo el país (CEDAW) ha sido dispar. Es apenas incipiente el sistema de referencias o puntos focales públicos para la integración hacia la igualdad de género en el territorio, como baja es la capacidad de coordinación, lo que produce superposiciones entre programas sociales y autoridades en el territorio.
	70	Justicia sin perspectiva de género	Es ostensible la persistencia de obstáculos estructurales en el sistema de justicia que impide a las mujeres obtener acceso a la justicia y obtener compensación, a partir de las limitaciones de los conocimientos en torno de la CEDAW (escasez de referencias a la Convención de la CEDAW en las decisiones judiciales) y una insuficiente sensibilización respecto de la dimensión de género que se percibe entre los funcionarios públicos y los jueces de primera instancia.
	71	El sistema penitenciario no integra perspectiva de género	El sistema penitenciario no garantiza la integridad física y psicológica de mujeres y miembros de la comunidad LGBTIQ para que no sufran violencia de género en su situación de privación de libertad (tampoco lo hace para los hombres, en cuanto a otras formas de violencia a la que están sometidos en los centros de privación de libertad). Salvo algunas excepciones, el sistema no promueve el desarrollo de proyectos de vida para la recuperación de la libertad o durante la condena, ni habilita modalidades diferentes de limitación de libertades para asegurar la crianza de hijos pequeños que quedan desamparados, de manera que no se críen en cárceles.
	72	Segregación territorial afecta a grupos más vulnerables limitando su capacidad de tejer redes de salida de pobreza	La dualidad entre zonas privilegiadas con accesos a bienes y servicios de alta calidad, y zonas segregadas sin acceso a bienes o servicios públicos de calidad, deja a estos grupos vulnerables sin acceso a espacios de encuentro con otros grupos sociales que les permitan diversificar sus salidas de la pobreza e integración social (rol tradicionalmente jugado por la escuela pública y los partidos políticos en el Uruguay del siglo XX).

## Anexo II.2 Factores que posibilitan la igualdad de género

### A. Dimensión económica

Ámbito	#	Factor	Definición
Macroeconomía	1	Incorporación de la economía del cuidado en la formulación de las políticas económicas	Se integra la dimensión de la economía del cuidado (que incluye el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado) en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas económicas.
Políticas productivas	2	Estímulos a la inversión privada que promuevan la equidad y el trabajo decente	Se facilitan incentivos para que las inversiones promuevan mejoras en las condiciones de empleo de hombres y mujeres a favor de la igualdad y el trabajo decente.
	3	Promoción y desarrollo de cadenas de valor inclusivas (con enfoque de género)	«Una cadena de valor debe ser concebida como un proceso complejo de eslabonamiento de diferentes factores y actores que dan lugar a la creación y capitalización del valor agregado». <sup>70</sup> en el análisis de una cadena implica profundizar en los roles que desempeñan varones y mujeres a lo largo de la cadena y en sus condiciones de trabajo, no solo con un fin descriptivo sino para comprender los factores y procesos socioculturales, económicos e institucionales que llevan a la exclusión o inclusión de empleo femenino y masculino en los diferentes eslabones y a las diferentes oportunidades que se les generan.
	4	Promoción de participación de mujeres y comunidad LGBTIQ en sociedad y economía del conocimiento	Mediante incentivos, políticas o subvenciones para mujeres y miembros de la comunidad LGBTIQ en tanto investigadores, estudiantes o emprendedores, se facilita que desarrollen capacidades o proyectos en el área de la sociedad y la economía del conocimiento.
Mercado laboral	5	Políticas de empoderamiento económico y práctica empresarial con enfoque de género	El empoderamiento económico refiere a “la capacidad para tener éxito y avanzar económicamente, y el poder para tomar y ejercer decisiones económicas”. Por lo tanto, las acciones para promover el empoderamiento económico deben estar orientadas a incrementar los recursos disponibles o redefinir las normas e instituciones.
Cuidados	6	Integración efectiva del enfoque de género en las políticas de corresponsabilidad en los cuidados.	Implementación de políticas que promuevan la corresponsabilidad de los cuidados entre las instituciones (familia, estado, empresas y comunidad), así como entre los sexos. Integración de la dimensión de género en los procesos de formación, definición de perfiles, selección y evaluación de desempeño del personal que va a gestionar y desarrollar las tareas de cuidados, así como en los criterios de acceso a los servicios y prestaciones del sistema de cuidados y el desarrollo de políticas de corresponsabilidad en las empresas.
Medioambiente	7	Gestión sostenible de recursos naturales y estrategia de cambio climático con enfoque de género	Desarrollo de un marco o sistema de gestión de recursos naturales con equidad intergeneracional donde las externalidades negativas de la extracción de recursos naturales sean tenidas en cuenta en el proceso productivo; y donde las estrategias del sistema de cambio climático incorporen perspectiva de género para su diseño, implementación, monitoreo y evaluación, hacia un empoderamiento de las mujeres y organizaciones feministas y por los derechos de las mujeres.

## B. Dimensión social

Ámbito	#	Factor	Definición
Vivienda	9	Igualdad en el acceso a vivienda y sus servicios básicos.	Una eliminación de brechas de acceso a vivienda y servicios básicos tales como saneamiento y electricidad tiene alto impacto sobre la calidad de vida de la población, de sus posibilidades de inserción en el mercado laboral y de reducción en la exposición a enfermedades.
Salud	10	Ejercicio pleno de derechos de salud sexual y reproductiva	Un ejercicio pleno de derechos sexuales y reproductivos involucra una limitación en el recurso a la objeción de conciencia por parte de la profesión médica, así como un acceso total a los servicios de aborto sin riesgos garantizados por ley.
	11	Políticas públicas de salud con enfoque de género	Las políticas públicas de salud reconocen e incorporan diferencias entre las identidades de género en la salud preventiva, los factores de riesgo, los tipos de enfermedades, los tratamientos, y las causas de muerte. Se consideran y reducen las dificultades de acceso de los grupos más vulnerables y los territorios segregados.
Educación	12	Educación formal y formación profesional enfocadas hacia la sociedad del conocimiento y con enfoque de género	Para una reducción de estereotipos y roles de género tradicionales en la educación formal y profesional, la currícula de la educación (en primera infancia, primaria, secundaria, terciaria y también en la formación profesional) integra igualdad de género de forma visible y permite el desarrollo de habilidades y destrezas que hacen competentes a las personas en formación para enfrentarse a una sociedad de la información y las comunicaciones.
	13	Diversificación en las opciones educativas de varones y mujeres	La orientación en las carreras y cursos de formación técnico-profesional que eligen varones y mujeres se diversifican. La orientación vocacional y laboral integra un enfoque de igualdad.

## C. Dimensión cultural

Ámbito	#	Factor	Definición
Políticas culturales de promoción de tolerancia y no discriminación	14	Políticas de promoción de la tolerancia, la valorización cultural de la paz y la convivencia	Se promueve la construcción de una identidad y una cultura de tolerancia, paz y convivencia como valores culturales de la sociedad. Se transforma el discurso de seguridad hacia uno que habilita una estrategia integral en busca del encuentro, la paz y la mediación en contraversión de la cultura de los opuestos y la dualidad social, política y hasta deportiva que caracteriza el inicio de la centuria. Estas políticas abarcan tanto las dimensiones educativas como la políticas, deportivas, sociales y culturales, y los referentes de estos ámbitos se comprometen a su promoción.
	15	Políticas integrales de anti-discriminación, igualdad de género reducción de la violencia y deconstrucción de los estereotipos de género	Un conjunto de políticas integrales antidiscriminatorias que incluyan campañas públicas eficaces para el combate de la discriminación y la desigualdad de género son sostenidas en el tiempo y con alta inversión para una presencia masiva y permanente. Se estipulan estándares en este sentido para la promoción en canales diversos, que comprenden los medios de comunicación, de una superación de los roles tradicionales de género y un fortalecimiento de la «agencia», es decir, el empoderamiento de las mujeres y grupos tradicionalmente discriminados (miembros de la comunidad LGBTQI, afrodescendientes, personas con discapacidad, entre otros).

## D. Dimensión político-institucional

Ámbito	#	Factor	Definición
Gobernanza pro igualdad de género	17	Jerarquía ministerial, que asegure autonomía y presupuesto en la institucionalidad de igualdad de género o de la mujer y transversalización efectiva en todo el territorio	La entidad pública para la igualdad de género y de la mujer asume un nivel alto, de rango ministerial, cuenta con un presupuesto significativo, recursos humanos y técnicos calificados, incide en las mesas sectoriales al mismo nivel que otros ministerios, construye un sistema de género que cruza toda la administración central, coordina y asegura la transversalización de género efectiva en todas las políticas y en todo el territorio.
	18	Cuadros pro igualdad de género y conscientización de políticos <i>senior</i> en torno de la igualdad de género y los problemas derivados de la práctica discriminatoria histórica	Se ponen en marcha mecanismos de formación de cuadros pro igualdad, que se hace exigible en los sistemas de calificación o certificación de la función pública. Se integra el concepto de igualdad de género de forma integral en los actores políticos, deja de ser solamente una preocupación de las mujeres parlamentarias, y los políticos <i>senior</i> toman conciencia de su práctica discriminatoria y no integradora de la dimensión de género.
	19	La democracia paritaria y la igualdad de género se integran como uno de los ejes de todos los programas de gobierno y debates electorales.	Programas de gobierno nacional y subnacional de los partidos consideran agenda y derechos de las mujeres, integran la dimensión de democracia paritaria con propuestas concretas de implementación de gobiernos paritarios y políticas por la igualdad de género. Esta dimensión es incorporada en todos los programas de gobierno y los debates electorales.
	20	Justicia eficiente y con perspectiva de género	El sistema judicial ofrece protección eficaz frente a la violencia basada en género, a través de una eliminación de las demoras en el enjuiciamiento por violencia de género y mediante condenas severas para los delitos cometidos, a la vez que integra la perspectiva de género en la formación de los jueces y en el ejercicio de la justicia.
Democratización del acceso a los ámbitos de poder y la política	21	Participación paritaria de mujeres en altos cargos de los diferentes poderes del estado a nivel nacional y subnacional	Se instala el criterio de paridad en los tres poderes (en los cuales las cuotas pueden haber sido caminos de consolidación en este sentido, no solo en el Poder Legislativo, sino también en el Ejecutivo y el Judicial).
	22	Incentivos para la incorporación de jóvenes, mujeres y miembros de la comunidad LGBTIQ en el quehacer y la valoración políticos	Se implementan incentivos para la entrada de jóvenes, mujeres y miembros de la comunidad LGBTIQ en el quehacer político a partir de una valoración como necesario, así como incentivos en los partidos políticos para esta valoración e incorporación.

Ámbito	#	Factor	Definición
Organizaciones sociales	23	Financiamiento y formalización de la participación sistemática de organizaciones de mujeres y por la igualdad de género/raza en espacios de diálogo y participación formal del estado	Se promueven líneas de financiamiento público y un marco de exención de impuestos a donaciones del sector privado y particulares hacia organizaciones de la sociedad civil en tanto organizaciones sin fines de lucro con orientación específica hacia el fortalecimiento de las organizaciones feministas, por los derechos de mujeres y por la igualdad de género/raza. El estado incorpora el enfoque de derechos en el diseño y la implementación de las políticas públicas, lo que por definición implica la consolidación institucional de espacios de participación en los que se formaliza y asegura de forma sistemática la participación de las organizaciones feministas, de mujeres y por la igualdad de género/raza en los tres niveles de gobierno.
	24	Renovación generacional sindical	Se produce una renovación generacional en el movimiento sindical acompañada de una mayor apertura para la igualdad de género y las estructuras sindicales (incluyendo sus cúpulas), que procura una representación cada vez más cercana a la paridad e integra un enfoque de igualdad de género y trato no discriminatorio hacia mujeres y miembros de la comunidad LGBTQ en sus prácticas, reclamos y negociaciones colectivas.
	25	Prensa independiente y de investigación que promueva la transparencia e integre enfoque de género	Se fortalece un sector de la prensa independiente con un enfoque de investigación profesional que promueve la transparencia e integra un enfoque de género e igualdad, y pone en evidencia las prácticas discriminatorias, la falta de tratamiento igualitario, los abusos de grupos de interés y de poderes fácticos.
	26	Disminución del peso de los grupos conservadores y las «instituciones espirituales» en la dirigencia política.	Se reduce el peso relativo y la copertenencia de integrantes en el gobierno y en la Iglesia, así como en organizaciones que ejercen relaciones de influencia «espiritual» o de carácter conservador (Opus Dei, masonería, etc.) y que exhiben intereses históricamente encontrados respecto de la agenda por los derechos de las mujeres y su empoderamiento.

69. Factor incluido luego de realizar un análisis exhaustivo y encontrar que la participación de las mujeres en relación con el manejo de los recursos naturales se ve imposibilitada tanto en el ámbito público como en el privado.

70. Flores y Lindo, 2005: 10.





Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

---

Torre Ejecutiva - Pza. Independencia 710 - Piso 6  
Tel. (+598 2) 150 3560 - [planificacion@opp.gub.uy](mailto:planificacion@opp.gub.uy)  
Montevideo - Uruguay

[opp.gub.uy](http://opp.gub.uy) - agosto 2018