

**Uruguay: el país que supo  
reducir la desigualdad y la  
pobreza. Un análisis de su  
desarrollo social bajo el  
enfoque de los ODS 1, 5 y 10**

# Uruguay: el país que supo reducir la desigualdad y la pobreza. Un análisis de su desarrollo social bajo el enfoque de los ODS 1, 5 y 10<sup>1</sup>

Alejandro Espí Hernández  
[alejandroespihernandez@gmail.com](mailto:alejandroespihernandez@gmail.com)

## Resumen

Uruguay se ha consagrado en la última década dentro de América Latina y el Caribe como un ejemplo de desarrollo económico y social y de consenso político. Su estabilidad interna y su progreso sostenido convierten al país en un referente para la región en materia de desarrollo social, conquista de derechos y libertades y consolidación democrática. No obstante, el país del Cono Sur tiene todavía diferentes retos a los que hacer frente para asegurar su futuro, máxime tras el paso de la pandemia de la COVID-19 que ha provocado una regresión de la desigualdad en todas sus esferas, junto a un incremento de la pobreza, además del grave impacto sanitario y económico que se ha producido.

En este artículo, dedicado a analizar el desarrollo social de Uruguay, se desglosa la evolución de las principales cifras del país en materia de desigualdad social, económica y de género en sus diferentes expresiones, acompañado de sus correspondientes marcos interpretativos, y bajo el prisma de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) número 1 (fin de la pobreza), 5 (igualdad de género) y 10 (reducción de las desigualdades) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Así mismo se detallan las diferentes políticas públicas implementadas especialmente en los últimos 15 años que han hecho de Uruguay una excepción en un continente asolado por la pobreza y las injusticias sociales. Unas políticas públicas en materia social, asistencial, económica y laboral, ambiciosas y efectivas, que han transformado la matriz y el desarrollo productivo del país, contribuyendo a corregir las desigualdades e incrementar el bienestar social.

**Palabras clave:** desigualdad, pobreza, desarrollo social, Agenda 2030, ODS, género

## Índice

1. Contexto socioeconómico.....	2
2. Pobreza y pobreza extrema: ODS 1 .....	18
a. La construcción del Estado del Bienestar en Uruguay: políticas públicas para reducir la pobreza e indigencia.....	26
3. Igualdad de género: ODS 5.....	35
4. Desigualdad de ingreso: ODS 10.....	56
5. Uruguay y los ODS: institucionalidad y avances..	64
6. Conclusiones.....	66

---

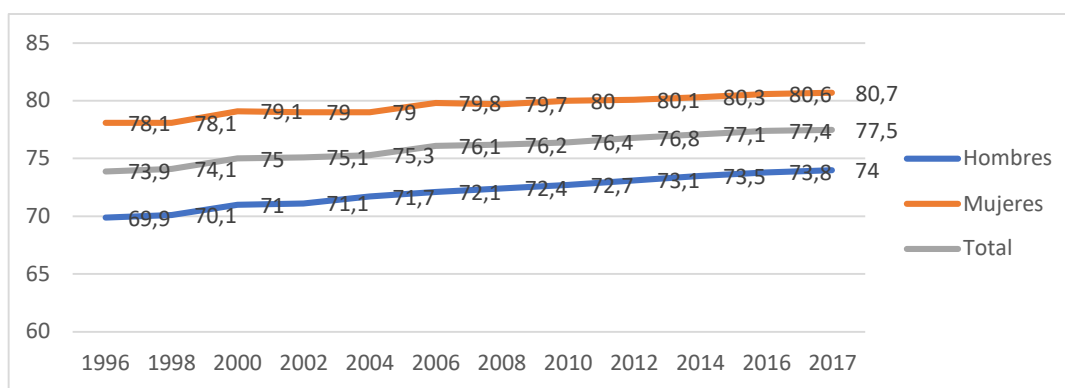
<sup>1</sup> Este texto forma parte de un proyecto de investigación desarrollado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en el marco de una estancia de investigación realizada entre el 5 de enero y 5 de junio de 2021 bajo la Beca de Estancias de Investigación de la Fundación Carolina y la SEGIB, convocatoria 2020. En concreto este documento constituye un capítulo complementario de una extensa pesquisa realizada desde el país bajo la tutela del Dr. Germán Bidegain y que recibe el título de “El desafío de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Análisis del cumplimiento de los ODS 1, 5 y 10 de la Agenda 2030”.

## 1. Contexto socioeconómico

Uruguay es uno de los países más pequeños y menos densamente poblados de la región. Cuenta con una población de 3.518.552 de habitantes en 2020, según el Anuario Estadístico del INE, de los cuales 1.813.771 son mujeres y 1.704.782 hombres. Desde comienzos del siglo XX, el país presentó bajas tasas de fecundidad y una esperanza de vida elevada. La esperanza de vida al nacer era de 77,86 años en el año 2019, una de las más altas de la región por detrás de Costa Rica (80,5), Chile (79,6) y Panamá (78,3). La población del país es mayoritariamente urbana (93%) y el 45% aproximadamente reside en la capital del país. El Uruguay se ha pensado como un país de clases medias y presenta indicadores sociales destacados en relación a otros países de América Latina.

Gráfico 1.

Uruguay: esperanza de vida al nacimiento, según sexo, serie 1996-2017



Fuente: INE, Estimaciones y Proyecciones de Población

El país se ha encontrado tradicionalmente a la sombra de dos grandes potencias regionales: Argentina y Brasil. Como señala la oficina del Banco Mundial en Uruguay, la economía uruguaya ha experimentado tasas de crecimiento positivas desde 2003, con un promedio anual de 4,1% entre 2003 y 2018. Aunque con una marcada desaceleración, el crecimiento económico continuó siendo positivo incluso en 2017 y 2018 a pesar de las recesiones experimentadas por Argentina y Brasil. En cuanto a los mercados de exportación, estos se han diversificado con el fin de reducir la dependencia de la región: en 2018, Brasil y Argentina, tradicionales socios comerciales de Uruguay, representaban solamente 12% y 5% de las exportaciones de bienes, respectivamente. Los principales socios comerciales de Uruguay en la actualidad son China (26%) y la Unión Europea (18%).

En una visión temporal más amplia, entre 1960 y 2014 la tasa anual de crecimiento promedio del producto interno bruto en Uruguay fue del 2,5%, aunque el proceso de crecimiento no fue homogéneo a lo largo del tiempo. El país ha conocido tres caídas importantes del PIB. La primera se vive con la crisis regional de la deuda externa, que tuvo su epicentro en 1982. Uruguay sufrió una importante caída a comienzos de los años ochenta acumulando una caída del ingreso nacional de entorno al 22% entre 1981 y 1984 que elevaron considerablemente los niveles de pobreza. A partir de ese momento la economía nacional se recuperó y comenzó una fase de crecimiento prolongado hasta 1998.

Los años noventa se caracterizaron por la implementación de una serie de reformas tanto de estabilización macroeconómica como de apertura externa, desregulación laboral y reestructuración del papel del Estado. Tras diez años de crecimiento

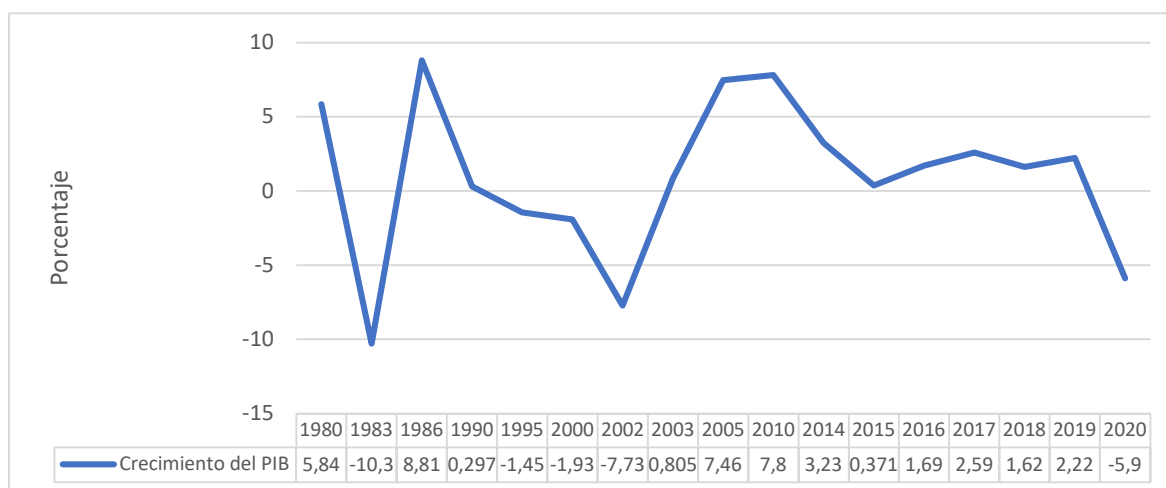
económico, la devaluación del real brasileño en 1999 y la crisis argentina de 2001 marcaron un nuevo cambio en la tendencia de crecimiento, derivando en una profunda crisis financiera y fiscal en Uruguay en 2002.

Entre 1999 y 2002 el PIB se redujo a una tasa promedio anual de 3,8%; en particular, en 2002 la caída fue de 7,7%. La década de los noventa supuso la normalización de la vida política y social en democracia en el país, pero la crisis del año 2002 provocó un duro revés para el pueblo uruguayo. Los problemas económicos en Argentina tuvieron un efecto directo sobre el sistema bancario uruguayo y derivaron en la quiebra de importantes entidades privadas, una profunda recesión y un aumento acelerado de los índices de desempleo y pobreza.

A partir de 2003 la economía uruguayo acumulará dieciséis años de crecimiento ininterrumpido, inicialmente impulsado por la recuperación tras la crisis de 2002 y después sostenido por un entorno internacional altamente favorable y políticas públicas adecuadas implementadas en el país. Así, en el período 2003-2014, caracterizado por altos precios de materias primas (*commodities*), bajas tasas de interés internacionales e importantes flujos de capital hacia mercados emergentes, Uruguay creció a un promedio anual de 5,1%. La crisis financiera internacional iniciada en 2008 generó una disminución en el ritmo de crecimiento en 2009, pero para 2010 la economía ya había vuelto a una senda de aceleración (Hernaiz, et al. 2015). Esta coyuntura externa relativamente favorable tuvo un acompañamiento de políticas públicas a nivel macroeconómico, social, comercial, productivo, laboral, de captación de inversión extranjera directa...etc. La suma de ambos factores hizo posible que el crecimiento económico en Uruguay fuera a tasas positivas en promedio hasta la llegada del COVID.

Desde 2015 y hasta 2019 Uruguay mantiene tasas de crecimiento más bajas que los años anteriores, aunque ligeramente por encima del promedio de crecimiento regional. En 2019 se completaron 16 años de crecimiento ininterrumpido, el período de crecimiento más largo de la historia económica del país. De esta forma, Uruguay alcanzó en 2019 un PIB de 59.000 millones de dólares y un PIB per cápita de 17.000 dólares (en 2004 el PIB de Uruguay ascendía a 13.686 millones de dólares y su PIB per cápita se ubicaba en el entorno de los 4.000 dólares).

Gráfico 2.  
Uruguay: crecimiento del PIB



Fuente: Banco Mundial

En 2020 el país sufre una caída muy pronunciada de su PIB como consecuencia del primer año de la pandemia de la COVID-19, la tercera caída importante de toda la serie histórica. Sin embargo, el caso uruguayo es un tanto peculiar, dado que hasta hace relativamente muy poco, fines del 2020, el país combinaba una prevalencia de la enfermedad baja (aunque creciente), con políticas no obligatorias de distanciamiento físico, y un fuerte impacto sobre la actividad económica. A estas cuestiones cabe agregar que Uruguay ha realizado uno de los menores esfuerzos fiscales a nivel regional para mitigar el deterioro de las condiciones de vida de la población: mientras que en el promedio regional el esfuerzo fiscal se ubica en el 3,9% del PIB, en Uruguay ha sido de 1,4% (CEPAL, 2020d).

A partir de la crisis de 2002-2003, Uruguay iniciará un proceso resiliente de recuperación, en un contexto de “emergencia social”, acompañado de profundas reformas estructurales, intervencionismo estatal, mejora de los servicios públicos, e implementación de políticas públicas sociales y redistributivas en favor de las personas más vulnerables. Este nuevo rumbo para el país, se inicia especialmente a partir de 2005, año en que el Frente Amplio (FA), partido de izquierdas fundado en 1971, asume por primera vez el poder de la Nación. Un poder que mantendrá hasta el año 2020 con las dos presidencias de Tabaré Vázquez (2005-2010 y 2015-2020) y la de Pepe Mujica (2010-2015) y que se caracterizarán por una apuesta decidida por el desarrollo social inclusivo.

#### *Políticas sociales inclusivas*

A principios del siglo pasado, Uruguay contaba con una matriz de protección social basada en la seguridad social y provisión de servicios. El país tenía un sistema institucionalizado de políticas sociales de carácter universalista y de amplia cobertura en el campo educativo, laboral y de salud. Sin embargo, a partir de la década de los 60 y a raíz del inicio de una etapa de crisis socioeconómica e institucional, comenzó un lento retroceso del Estado en la provisión de bienes sociales. Esta tendencia se consolidó en la década de los 90 con la instalación de un nuevo modelo pro mercado, denominado híbrido, en el que convivieron fuertes impulsos reformistas en algunos sectores de la política pública, con acciones moderadas o de continuidad en otros (Midaglia y Antía, 2007).

La desigualdad es uno de los principales desafíos de todos los países. En los últimos quince años Uruguay ha realizado un esfuerzo importante para disminuir la desigualdad y superar la pobreza, y ha ido logrando mejoras sustanciales que hoy toman como referencia organismos internacionales como el BID o el Banco Mundial. Uruguay se destaca en América Latina por ser una sociedad igualitaria, por su alto ingreso per cápita, sus bajos niveles de desigualdad y pobreza y por la ausencia casi total de indigencia. En términos relativos, su clase media es la más grande de América, y representa más del 60% de su población total. Pero el buen rendimiento del país y la reducción de la pobreza y la desigualdad no han sido consecuencia de una coyuntura económica favorable, ni de un incremento de financiación extranjera o de regulaciones propias del mercado, si no fruto de una acción decidida y constante de los gobiernos nacionales por las políticas sociales y por reformas encaminadas a un crecimiento inclusivo.

Los diferentes gobiernos del Frente Amplio, iniciados en 2005, otorgaron un protagonismo central a las políticas sociales, implementando una planificación

estratégica amplia. Así, se centraron en estabilizar la economía uruguaya y propiciar un desarrollo sostenible atrayendo inversiones extranjeras y favoreciendo la reducción de la pobreza y el desempleo. Además, se fueron promoviendo reformas para fortalecer el sistema nacional de salud y los programas educativos, así como profundos cambios en el modelo tributario que permitieron mejorar los recursos estatales. En general, se realizó el impulso más importante en décadas en expansión de la cobertura y transformación de la matriz de protección social, al tiempo que se dotó al país de una nueva agenda de derechos, asumiendo una serie de compromisos internacionales en el campo de los derechos humanos. En este marco Uruguay fue aprobando una serie de leyes avanzadas referidas a la diversidad sexual, la salud sexual y reproductiva, la institucionalidad con perspectiva étnico-racial y las políticas públicas sobre drogas. A ello cabe agregar la creación del Sistema Nacional Integral de Cuidados, que supuso un nuevo pilar de la matriz de protección social en el país y que colocó al país en una posición de privilegio respecto al avance de la agenda de derechos en la región y el mundo.

El proceso de transformación del país se plasmó en una serie importante de innovaciones institucionales entre las que se destaca la creación en 2005 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como autoridad social y posteriormente un conjunto de espacios interinstitucionales abocados a la planificación y coordinación de las políticas sociales, como el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y las Mesas Interinstitucionales en el primer nivel de descentralización administrativa. Desde ese momento se desarrollan importantes avances en materia de desarrollo social en Uruguay, fundamentalmente en el mercado laboral, el sistema de salud y el sistema educativo, que juntos han desempeñado históricamente papeles cruciales en cuanto a la inclusión y protección social en Uruguay, desde su temprana regulación por parte del Estado en la primera mitad del siglo pasado.

Las políticas sociales inclusivas impulsadas desde los diferentes gobiernos progresistas se han focalizado en ampliar la cobertura de los programas, y así, por ejemplo, alrededor del 90% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones, logrando que este sea uno de los coeficientes más altos en América Latina y el Caribe, junto con Argentina y Brasil. Consecuentemente, el país experimentó importantes avances en materia de desarrollo social, mediante políticas públicas ambiciosas y efectivas, que se irán desglosando a lo largo de todo este capítulo a fin de entender por qué Uruguay logra una corrección tan significativa de la desigualdad y de la pobreza. Sin embargo, no se puede descuidar que emergen todavía algunos desafíos pendientes de afrontar para llegar a un nivel de desarrollo que incluya a la totalidad de la sociedad y en un paradigma de ejercicio efectivo y pleno de derechos, máxime con la crisis sanitaria y económica actual que ha afectado a los sectores más vulnerables de la sociedad.

### *Gasto público social*

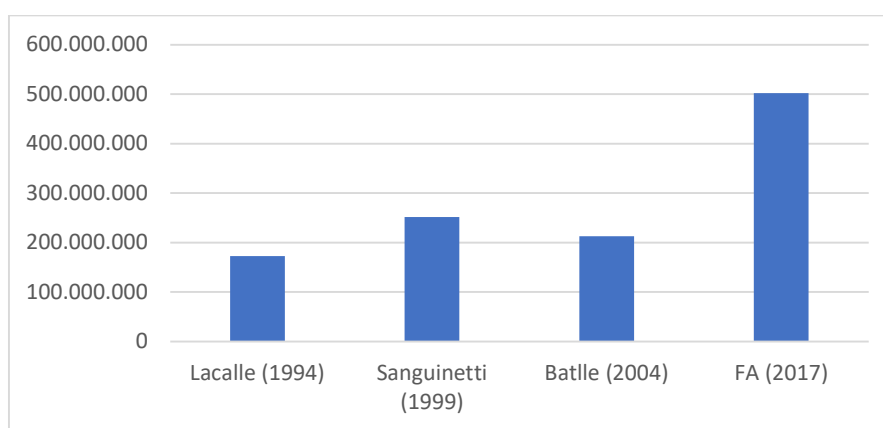
Junto a las reformas estructurales iniciadas a partir de 2005 en el país, principalmente focalizadas a la protección social (salud, educación, mercado de trabajo y asistencia social), Uruguay fue incrementando la prioridad presupuestal otorgada al gasto público social. El gasto público social (GPS) se define como el esfuerzo fiscal destinado a incidir sobre las capacidades y oportunidades de las personas y de este modo, actuar sobre la estructura socio económica de los países (Barr, 1992). Suele comprender el

gasto público en áreas como la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda y la asistencia social.

Una de las formas de medir la evolución del GPS es mediante la prioridad fiscal, definida como la participación del GPS en el gasto público total, la que puede ser entendida como el esfuerzo fiscal que realiza un país para cubrir sus necesidades en materia social. Uruguay se encuentra desde comienzos del siglo XX entre el grupo de países con niveles altos y medios de GPS, mostrando una elevada prioridad macroeconómica, no solo para la región, sino también a nivel mundial (Azar *et al.* 2009).

Gráfico 3.

Uruguay: Gasto Público Social (inversión), en miles de pesos constantes de 2018, años seleccionados y presidencias



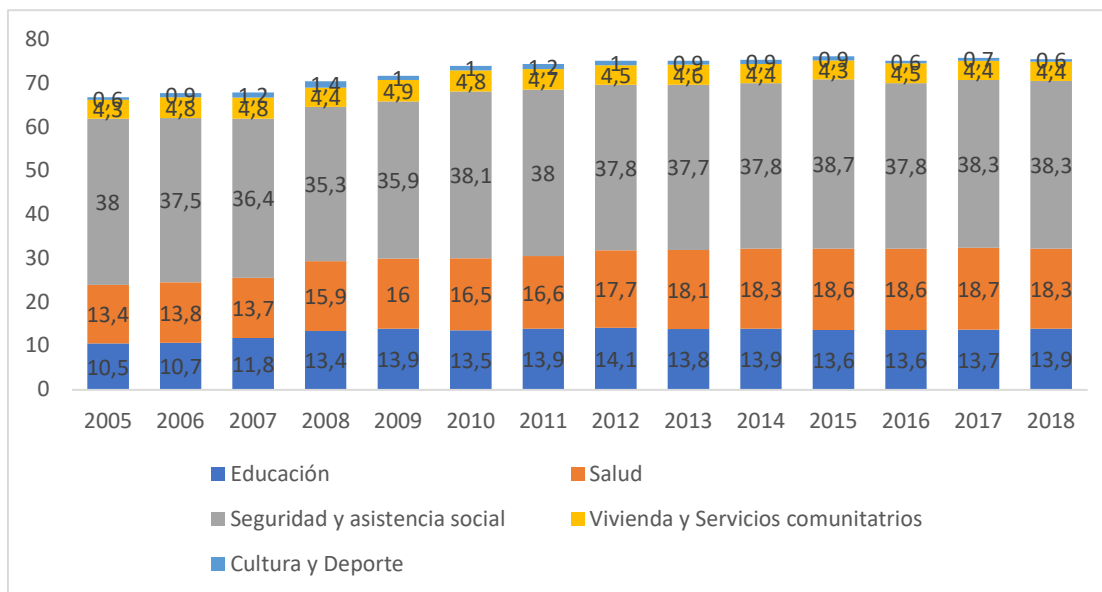
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MIDES

El gasto público social en Uruguay ha sido históricamente elevado en relación a América Latina. Desde mediados de la década de los noventa, se ha situado en torno al 20% del PIB, presentando el valor más elevado de la región junto a Argentina y Brasil (CEPAL, 2009).

El gasto público social ha ido incrementándose en el Uruguay desde 2005 de forma considerable. En ese año, suponía el 66,8% del gasto total, cifra que ascenderá a su máximo registrado en toda la serie histórica en 2015, representando un 76,2% del gasto total. Los años siguientes la cifra se mantuvo entorno al 75-76%. Por categorías o áreas, predomina ampliamente el porcentaje destinado a seguridad y asistencia social, que supone alrededor del 38% del gasto público social. Le sigue el gasto en salud, que en 2005 suponía el 13,4% del GPS y en los últimos años supera el 18%. La educación es el tercer pilar del gasto público social uruguayo con valores que se mantienen entre el 13 y el 14% desde 2008, sin grandes variaciones. De forma similar ocurre con el gasto en vivienda y servicios comunitarios que no supera el 4% en toda la serie histórica. En último lugar se encuentra el gasto en cultura y deporte que, si bien entre 2007 y 2012 superó el 1%, desde entonces se encuentra en parámetros por debajo.

Gráfico 4.

Uruguay: Prioridad fiscal del gasto público social total, por funciones. Serie 2005-2018



Fuente: MIDES Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

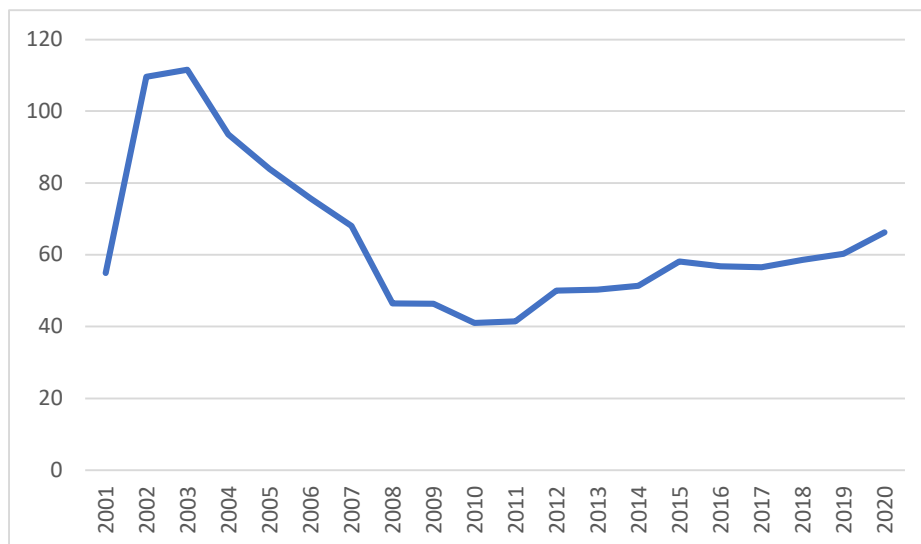
### *Deuda pública*

En relación a la deuda pública, a fin del año 2004 el país tenía una deuda neta que ascendía a 85% del PIB. Casi el 90% de la deuda estaba denominada en moneda extranjera y un tercio vencía en un plazo de 12 meses. En su calificación crediticia, Uruguay se encontraba varios escalones por debajo del grado inversor. La situación tornaba imprescindible desarrollar una estrategia para el manejo financiero, que contemplara la definición de una política explícita de gestión de deuda pública y la creación de una institucionalidad especializada y profesional con esos fines. Por este motivo, en 2005 se creó en el Ministerio de Economía y Finanzas la Unidad de Gestión de Deuda, desde donde se ha liderado la política de gestión del financiamiento del Gobierno Central. En los siguientes años, la deuda neta del Gobierno Central descendió como proporción del PIB. A finales de 2018 se ubicaba en el 44,1%, en tanto el perfil de la deuda también mejoró sustancialmente: casi la mitad estaba denominada en moneda nacional, 94% se encontraba a tasa fija y solo 4% vencía en el corto plazo. Asimismo, el stock de reservas y el nivel de prefinanciamiento que posee le permiten a Uruguay hacer frente a posibles contingencias financieras en los mercados de capitales internacionales (Presidencia, 2019:7). En los últimos años la deuda pública ha vuelto a incrementarse, especialmente en 2020 como consecuencia de la pandemia y sus efectos: la contracción económica y laboral y el esfuerzo realizado por el Estado en gasto público.

Gráfico 5.

Uruguay: evolución de la deuda como porcentaje del PIB, serie 2001-2020





Fuente: Datosmacro.com

### *Mercado de trabajo*

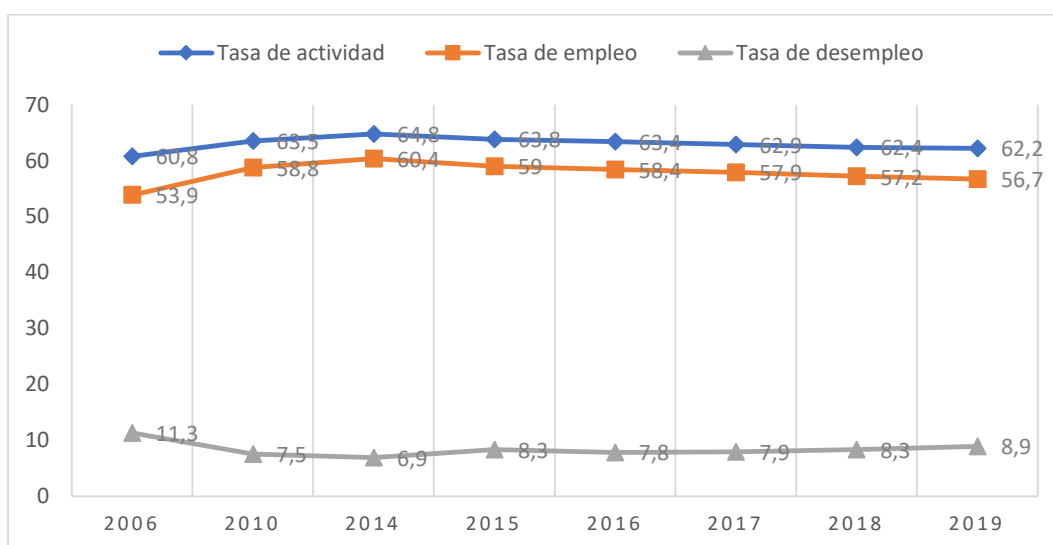
Atendiendo a los principales indicadores del mercado de trabajo cabría analizar especialmente la tasa de actividad, la tasa de empleo y la tasa de desempleo. La tasa de actividad es un indicador de oferta laboral, que define a las personas de 14 años o más (en edad de trabajar), que deciden participar activamente en el mercado laboral, ya sea porque están trabajando o porque están buscando trabajo. La tasa de empleo, por su parte, constituye un indicador de demanda laboral, y se define como la proporción de personas en edad de trabajar que se encuentran ocupadas. Y, en tercer lugar, la tasa de desempleo, que representa a aquellas personas activas que no están empleadas, es decir, que están desocupadas. Entre las desocupadas se incluyen aquellas que perdieron su trabajo, pero también aquellas que buscan por primera vez y las que se encuentran en seguro de desempleo.

En el marco del crecimiento económico sostenido en el país, el mercado laboral uruguayo ha experimentado igualmente un crecimiento muy significativo a lo largo del último decenio, alcanzando mínimos históricos de desempleo e informalidad, junto con máximos históricos de empleo y actividad. El creciente acceso de las mujeres al mercado laboral ha contribuido en buena medida en este proceso.

En 2004 la tasa de empleo uruguayo se ubicaba entorno al 58,5%, lo que suponía alrededor de 1.300.000 personas trabajando. Desde ese momento, fruto de las diferentes políticas laborales implementadas, se incorporan en torno a 300.000 personas a la actividad laboral, crecimiento que se vio reflejado en la cantidad de puestos cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS). En los últimos años 17 años la tasa de empleo se ubicó en alrededor de 1.600.000 trabajadores y trabajadoras. Entre esas políticas implementadas cabe destacar la reinstauración de la negociación colectiva incorporando a los trabajadores del sector rural, del servicio doméstico y de los organismos públicos, quienes no contaban con un marco legal que permitiera su participación. También la subida de salarios y la convocatoria nuevamente de consejos salariales. Junto a ello, se impulsó una nueva legislación en materia laboral, como las leyes de libertad sindical, de tercerizaciones y subcontratación, de empleo juvenil, de responsabilidad penal empresarial, de regulación del trabajo doméstico y de los peones rurales, de licencia por maternidad y paternidad en la actividad privada, de creación del INEFOP, entre otras.

La tasa de actividad en el Uruguay creció del 58,5 % en 2004 hasta el 64,8% 2014. Desde ese momento comienza una disminución paulatina descendiendo hasta el 62,2% en 2019. De forma similar la tasa de empleo durante el mismo período aumenta hasta el 60,4% en 2014 y desciende con el paso de los años hasta situarse en el 56,7% en 2019. Por su parte, la tasa de desempleo ha sido más constante y estable en la serie histórica, cayendo hasta un 6,9% en 2014 y manteniéndose entorno al 8-9% hasta 2019. Uruguay en 2019 mostró casi nulo crecimiento económico (0,2%), circunstancia que profundizó la tendencia al aumento del desempleo registrada a partir de 2014. Todo esto se aúna a la finalización del ciclo de la caída de la pobreza y redistribución de ingresos (De Rosa et al. 2020).

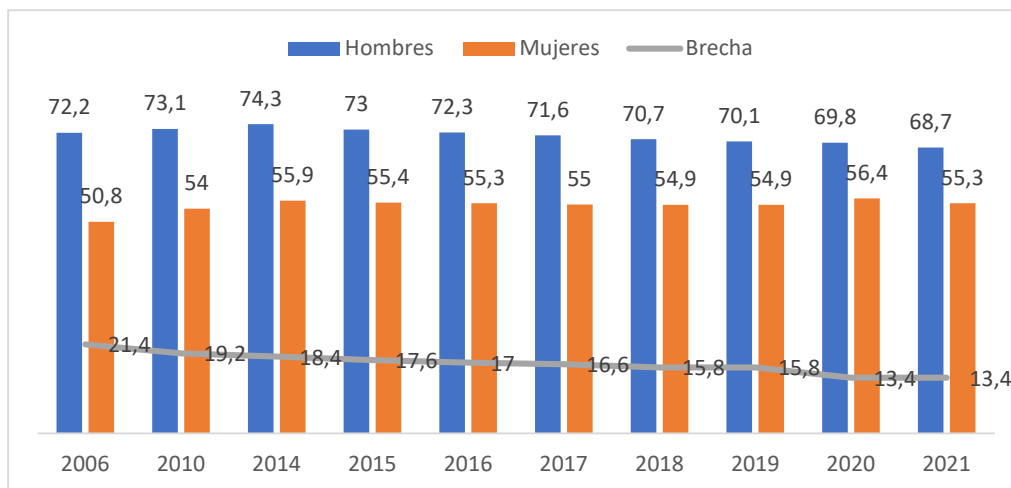
Gráfico 6.  
Uruguay: tasa de actividad, empleo y desempleo. Total nacional, 2006-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

La incorporación de las mujeres al mercado laboral fue la variable que más influyó en el crecimiento de esta tasa de actividad dada en el país entre 2006 y 2014, que se incrementó en cinco puntos porcentuales. De 2014 a 2019 la tasa de actividad femenina se mantiene alrededor del 55-56%, siendo incapaz de sobrepasar este umbral. La brecha de participación laboral femenina y masculina oscila en los 20 puntos porcentuales en la primera década del 2000, reduciéndose hasta los 15 puntos en 2018 y a 13 puntos en 2021. Aun con la evidente reducción con el correr de los años, la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres sigue siendo elevada, destacando que ha alcanzado en enero de 2020 y febrero de 2021 su mínimo histórico de toda la serie disponible: 13,4%.

Gráfico 7.  
Uruguay: tasa de actividad y brecha según sexo. Total país, 2006-2021<sup>a</sup>



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>a</sup> Cifra correspondiente a enero de 2020 y febrero de 2021

Sin embargo, la mejora en la brecha de género en la tasa de actividad no ha supuesto una mejora en la brecha de carga global de trabajo (suma del trabajo remunerado y no remunerado). En 2007 las mujeres uruguayas realizaban 14,9 horas más de trabajo semanal que los varones y en 2013 la brecha se amplió a 16,5 horas. Esta sobrecarga de trabajo de las mujeres se explica básicamente por la sobrecarga de trabajo no remunerado, que recae mayoritariamente en las mujeres, mientras que la brecha en trabajo remunerado es favorable a los varones.

Tabla 1.

Uruguay: promedio de horas dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado, y carga global del trabajo, según sexo

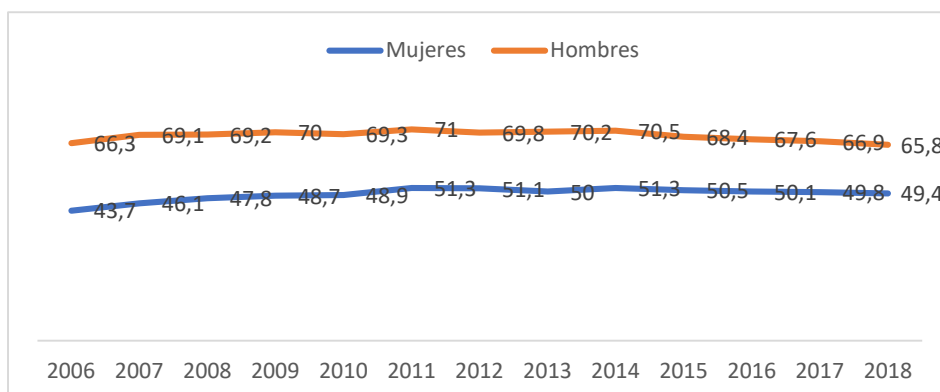
	2007	2013
Hombres	117,4	114,8
Mujeres	132,3	131,3

Fuente: INE. Encuesta de Usos del tiempo

La tasa de empleo, que muestra la proporción de personas empleadas, también desprende una reducción de la brecha de género en la serie histórica, aunque no muy pronunciada. En 2006 la brecha era de 20,6 puntos, en 2016 de 17,9 puntos, y en 2018 de 16,4.

Gráfico 8.

Uruguay: tasa de empleo según sexo. Serie 2006-2018

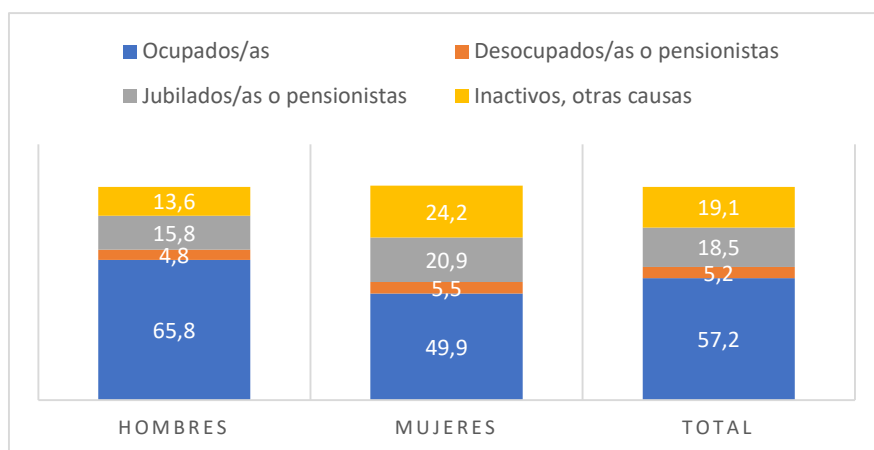


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Por condición de actividad, según el INE, sobre la Encuesta Continua de Hogares de 2019, el 46,3% de la población uruguaya se encuentra en la categoría de activos ocupados; el 30,9% son personas inactivas (quehaceres del hogar, jubilados, pensionistas, estudiantes y otros); el 18,3% son menores de 14 años y el 4,5% activos ocupados. Como se puede observar en el gráfico 9, el desglose por sexos permite visualizar a golpe de vista las diferencias en materia de ocupación e inactividad entre mujeres y hombres del Uruguay.

Gráfico 9.

Distribución porcentual de las personas en edad de trabajar, según sexo, por condición de actividad. Año 2018



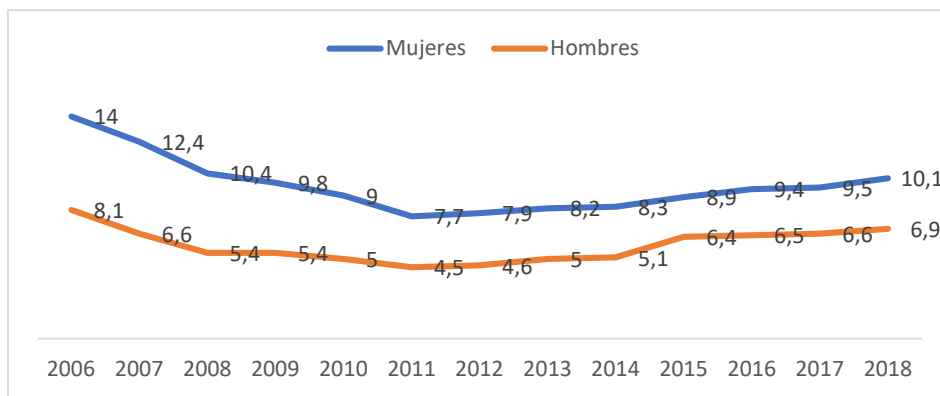
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Uruguay no se ha caracterizado por elevadas cifras de desempleo en su serie histórica. El primer año del que se disponen datos de la fuente oficial, el 2006, el desempleo ascendía al 10,8%, la cifra más alta de toda la serie. Desde ese momento, el país comienza una paulatina pero constante reducción del desempleo que se prolonga hasta el año 2017. En 2018 aumenta ligeramente luego de muchos años de reducción, y hace lo propio en 2019. El primer año de la pandemia, 2020, deja nuevamente un incremento del desempleo, alcanzando las cifras más altas de desempleo de toda la serie histórica.

Como puede observarse en el gráfico 10, el desempleo femenino en Uruguay ha sido siempre superior al de los hombres en entre seis y 2,5 puntos porcentuales, en función del año tomado como referencia. Una brecha que no es tan pronunciada como la de otros países regionales. La brecha de género en el desempleo ha tendido también a reducirse lentamente con el paso de los años, siendo en 2018 de 3,2 puntos, frente a los 5,9 puntos del año 2006. Sin embargo, cabe precisar que muchas mujeres están fuera del mercado de trabajo y no constan como demandantes de empleo ni desempleadas, bien sea por trabajar en el empleo informal o por dedicarse al trabajo doméstico sea o no remunerado.

Gráfico 10.

Uruguay: tasa de desempleo, según sexo, serie 2006-2018



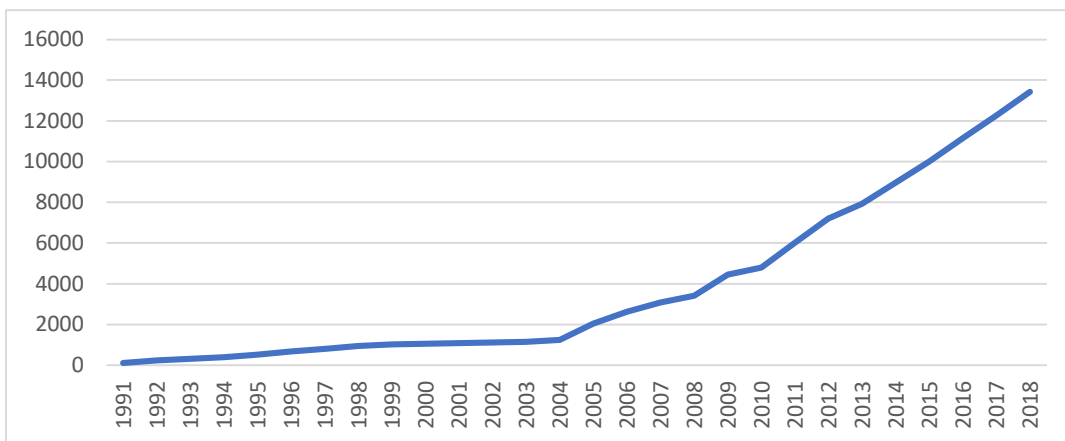
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

En 2020, con el golpe del primer año de pandemia, Uruguay sufre un aumento considerable del desempleo: asciende al 10,70% en junio, a 11,20% en octubre, y se reduce ligeramente en diciembre al 10,50%. En el año 2021, aumenta ligeramente en el mes de enero al 10,7% y asciende nuevamente al 11,0% en el mes de febrero. En efecto, los primeros meses del año 2021, donde la pandemia comienza a notarse con mayor ahínco en el país, revelan un incremento del desempleo. Además, en el año 2020 el país registró una caída del salario real de 1,72% que fue de 2,29% en el sector privado, donde trabaja la mayor parte de la población, y por lo tanto se concentra una parte importante de los salarios más bajos.

Uruguay ha implementado diversas políticas públicas en los últimos años para mejorar la incorporación laboral de las personas y reducir los niveles de informalidad laboral. El programa socioeducativo y laboral “Uruguay Trabaja” creado por la Ley 18.240, de 2007, fue uno de ellos. Este proyecto tiene por objetivo mejorar el nivel de empleabilidad, favoreciendo los procesos de integración apoyados en instancias de capacitación a población en situación de vulnerabilidad socioeconómica que ha estado desempleada por larga duración o no ha logrado el acceso al mercado formal. Consiste en un régimen de acompañamiento social y formativo en el marco de los cuales las personas participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 9 meses, durante los cuales se percibe un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”.

En cuanto al Salario Mínimo Nacional, y en concreto desde 2005 y hasta 2018, el salario mínimo en Uruguay ha vivido una etapa ascendente, pasando de 2.050 pesos de 2005 a los 13.430 pesos del año 2018. Un incremento que indudablemente ha generado un impacto positivo en los ingresos de las personas y de los hogares, contribuyendo a la corrección de la desigualdad y al alivio de la pobreza. Además, la política salarial priorizó a los salarios más sumergidos.

Gráfico 11.  
Uruguay: evolución del Salario Mínimo Nacional (SMN) 1991-2018, en pesos corrientes

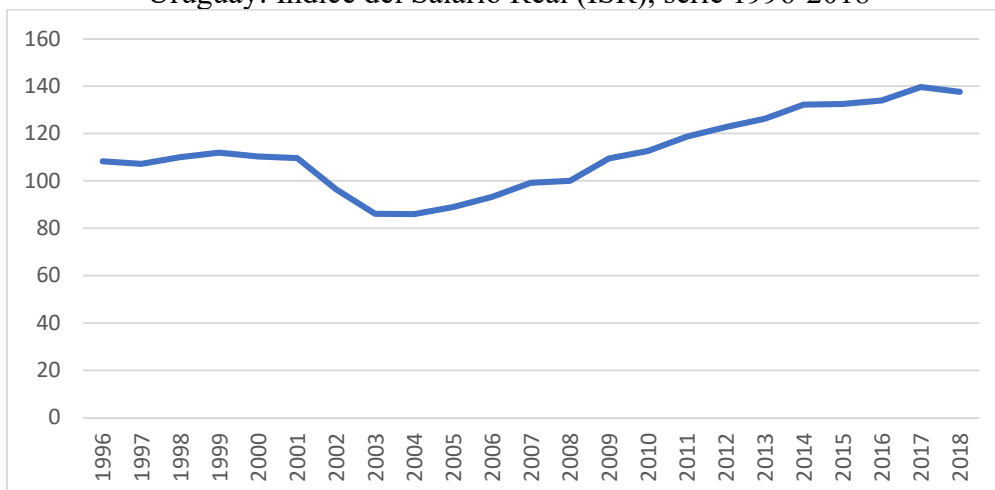


Fuente: INE, Salario Mínimo Nacional

Por su parte, el Índice de Salario Real (ISR), establecido por Ley N°. 17.649 del 3/06/2003, refleja los cambios en la cantidad de productos y servicios que pueden adquirirse con el ingreso. Al deflactar los salarios mediante un índice de precios se mide su poder de compra sobre un conjunto de bienes y servicios.

Observando la evolución de los salarios reales en Uruguay (ver gráfico 12) se pueden distinguir tres períodos bien diferenciados. Entre 1989 y 2001 el salario real aumentó levemente; acumuló un aumento del 4% en todo el período. Posteriormente, entre 2001 y 2004, se verificó una fuerte caída del poder adquisitivo de los salarios, del orden del 22%, como consecuencia de la crisis económica de 2002. Durante estos dos períodos el salario mínimo nacional tuvo un papel testimonial; en 20 años cayó a la mitad de su valor en términos reales. A partir de 2005 se procesó un conjunto de cambios en las políticas en materia laboral que marcaron un punto de quiebre con respecto a las reglas de juego que imperaban hasta entonces. Estas modificaciones institucionales y regulatorias permitieron que los salarios transitaran una senda de crecimiento ininterrumpido a lo largo de 15 años, una situación inédita en la historia del Uruguay. Entre 2004 y 2018 el salario acumuló un aumento total de 61% en términos reales (Presidencia, 2019:14). Por consiguiente, el ingreso de las personas ha venido incrementándose durante ese lapso de tiempo de catorce años.

Gráfico 12.  
Uruguay: Índice del Salario Real (ISR), serie 1996-2018



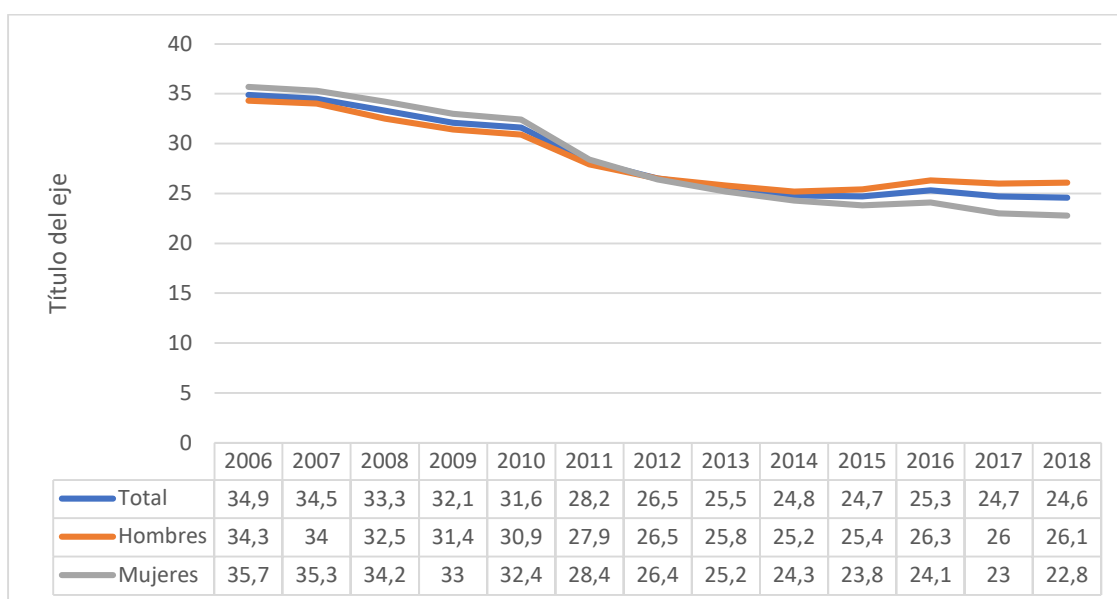
Fuente: INE, Índice del Salario Real.

En relación a la calidad del empleo, cabe revisar la informalidad laboral dada en el país, entendiéndola, en un sentido restringido, como los ocupados no registrados en la seguridad social. Es importante destacar que el registro en la seguridad social es relevante en términos de calidad del empleo no solamente para el futuro de los trabajadores por el derecho a obtener una jubilación, sino también para el presente, teniendo en cuenta las prestaciones y los beneficios sociales a los que se puede acceder por el hecho de ser un trabajador formal (Perazzo, 2012).

Como puede observarse a continuación, la proporción de personas ocupadas no registradas a la seguridad social ha reducido su peso en el período 2006 a 2018 en diez puntos porcentuales, de 35,0% en 2006 a 24,6% en 2014. Sin embargo, el porcentaje de personas en la informalidad permanece estancado entorno al 24-25% desde el año 2013. Si se analiza la informalidad según sexo, no se encuentran diferencias significativas. Tanto varones como mujeres siguen la tendencia global ya analizada de una baja sostenida de la informalidad hasta el año 2014 comparado con los datos del primer año de la serie histórica. Sin embargo, desde 2015 en adelante, la informalidad en hombres ha ido incrementándose nuevamente, mientras que en mujeres se ha ido reduciendo, con la excepción de 2016.

Gráfico 13.

Uruguay: porcentaje de ocupados que no están registrados a la seguridad social

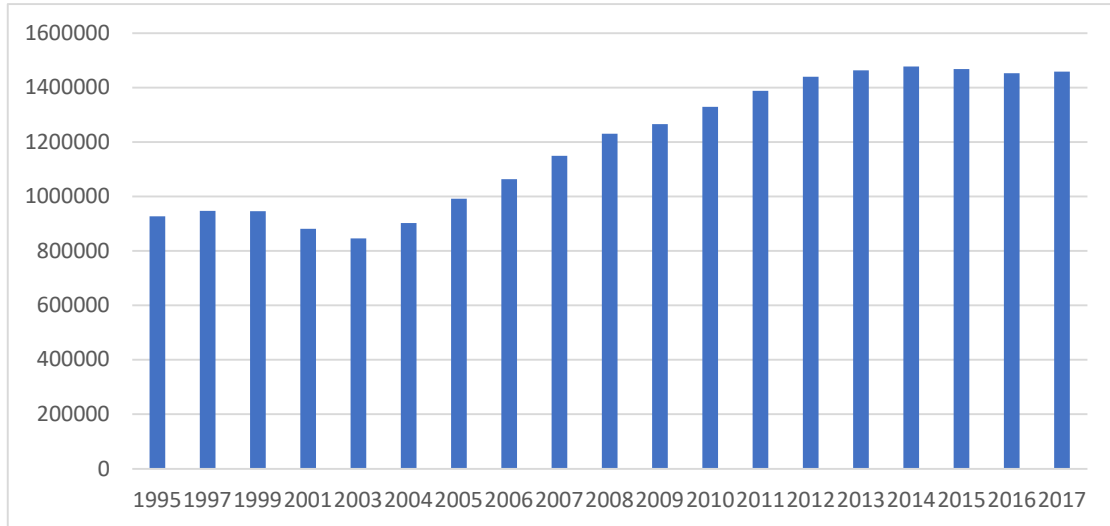


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

El número de puestos cotizantes a la seguridad social, especialmente hasta 2015, ha acompañado a buen ritmo el crecimiento de las tasas de actividad y empleo. Esto se explica no solo por un aumento en la generación de puestos de trabajo, sino también por la presencia de iniciativas dirigidas a incrementar el número de cotizantes al sistema de seguridad social entre quienes ya estaban empleados (MIDES, 2015 a). En 1995, el número de cotizantes al BPS era de 926.809, mientras que en 2013 se alcanza una cifra de 1.464.054 de personas cotizando, la más alta de toda la serie histórica. Desde ese año

y hasta 2017, último año con datos disponibles, las cifras se mantienen en el entorno del millón cuatrocientas cincuenta mil personas.

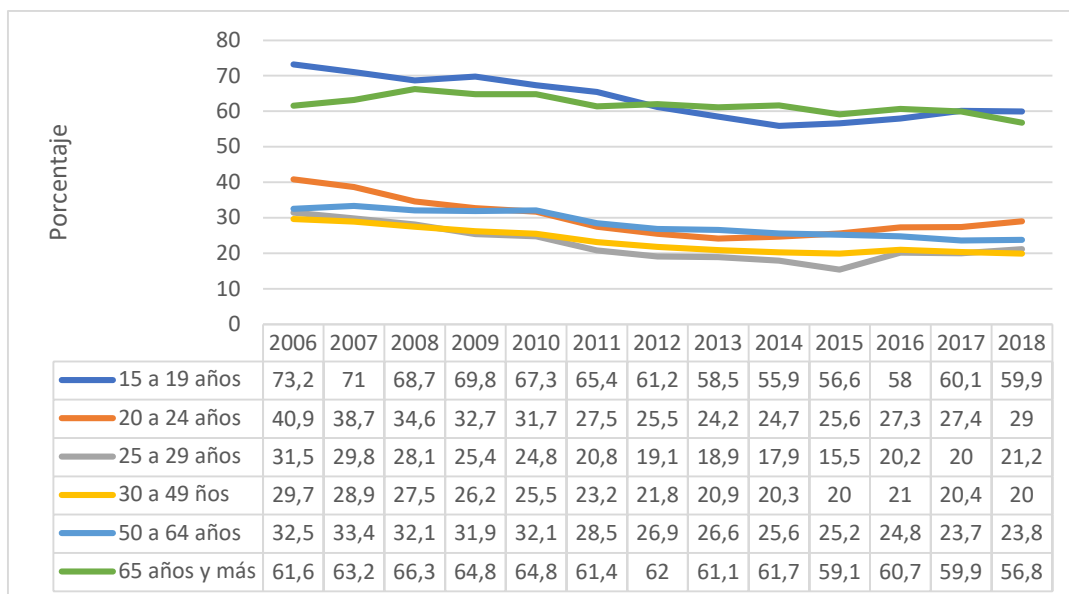
Gráfico 14.  
Uruguay: cotizantes al Banco de Provisión Social (BPS). Total país 1995-2017



Fuente: DINEM-MIDES con datos del BPS

Si se consideran las personas ocupadas sin registro a la seguridad social en el país según tramos de edad, se observa que las personas de 15 a 19 años presentan los mayores niveles de informalidad en casi toda la serie histórica. Un valor que desciende considerablemente para los siguientes tramos etarios, hasta el grupo de las personas adultas mayores (65 y más años) donde vuelve a aumentar a valores alrededor del 60%. Estos datos para las personas mayores están asociados a que más de la mitad de esa población ya percibe una jubilación.

Gráfico 15.  
Uruguay: porcentaje de ocupados que no están registrados a la seguridad social, según tramos de edad. Serie 2006-2018



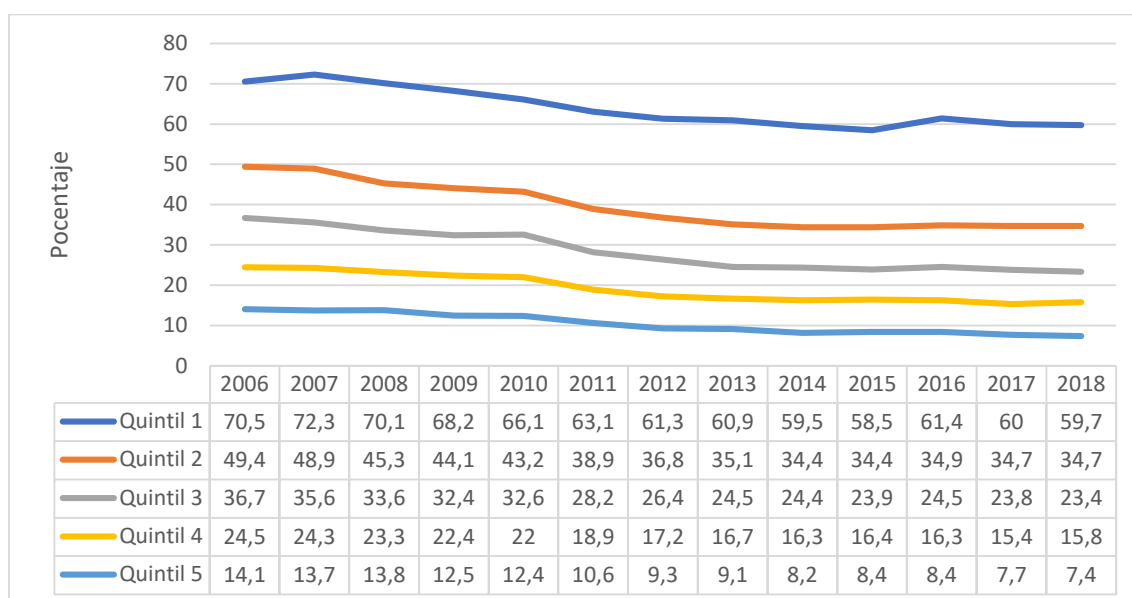


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Por otra parte, la condición de no registro a la seguridad social se encuentra fuertemente estratificada según nivel de ingresos. La tasa de informalidad disminuye a medida que aumenta el nivel de ingresos de las personas. En 2018, último dato disponible, las personas ocupadas pertenecientes al quintil de menores ingresos (quintil 1), presentaban una tasa de informalidad ocho veces mayor que la registrada para los ocupados del quintil de mayores ingresos (quintil 5). Esta brecha no se ha corregido con el paso de los años, más bien todo lo contrario: en 2006 era de 5 veces más, en 2012 seis veces y media más, y en 2016 siete veces más. Los ocupados no registrados han tendido a disminuir en todos los quintiles de ingreso con el correr de los años, pero de una forma más o menos equilibrada, manteniendo e incluso agrandando ligeramente las brechas entre quintiles.

Gráfico 16.

Porcentaje de ocupados que no están registrados a la seguridad social, según quintil de ingresos. Serie 2006-2018

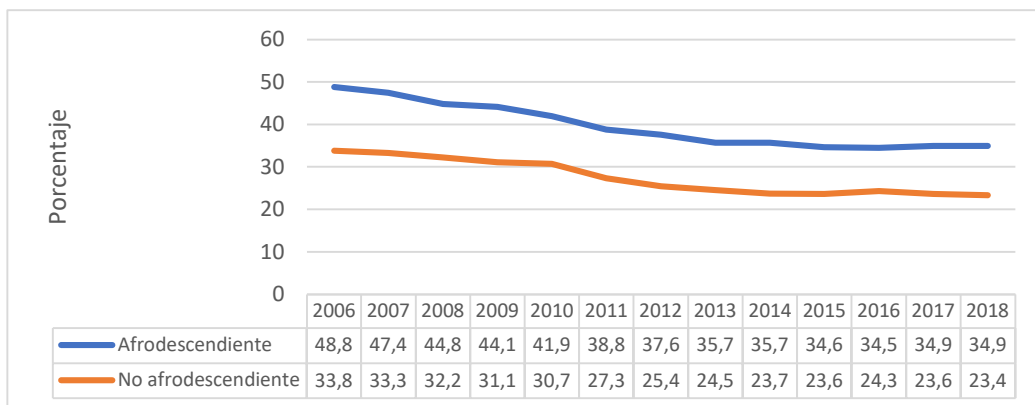


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

La brecha de la informalidad se observa también con notoriedad en la ascendencia étnico-racial (ver gráfico 17). Si bien la informalidad ha tendido a reducirse para ambas categorías, en toda la serie histórica las personas afrodescendientes han presentado porcentajes más elevados de informalidad laboral respecto de la población no afrodescendiente. En 2018, último dato disponible, la brecha asciende al 11,5%, frente al 15% del año 2006 y al 11,2% del 2013. Una reducción paulatina que se encuentra estancada en los últimos años.

Gráfico 17.

Porcentaje de ocupados que no están registrados a la seguridad social según ascendencia afro. Serie 2006-2018

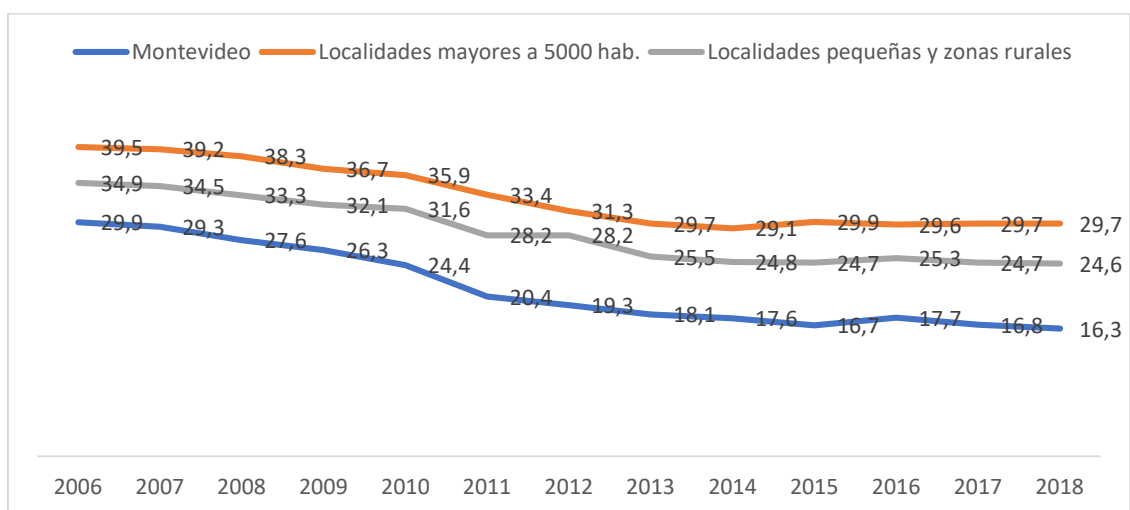


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Analizando la informalidad laboral según área geográfica de residencia se observa que en las localidades mayores a 5000 habitantes es mayor el porcentaje de personas ocupadas que no se encuentran registradas en la seguridad social, seguida a pocos puntos porcentuales de las personas ocupadas en localidades pequeñas y zonas rurales. Por último, en Montevideo es donde se encuentran menos trabajadores en situación de informalidad. Para las tres regiones propuestas por los organismos nacionales tomados como referencia, se observa una reducción en la cantidad de personas en la informalidad en la serie histórica. Una reducción de 10 puntos porcentuales entre 2006 y 2018 en ocupados en localidades mayores a 5000 habitantes y en localidades pequeñas y zonas rurales, y de 13 puntos en Montevideo.

Gráfico 18.

Uruguay: proporción de ocupados no registrados a la seguridad social según región.  
Total país, serie 2006-2018

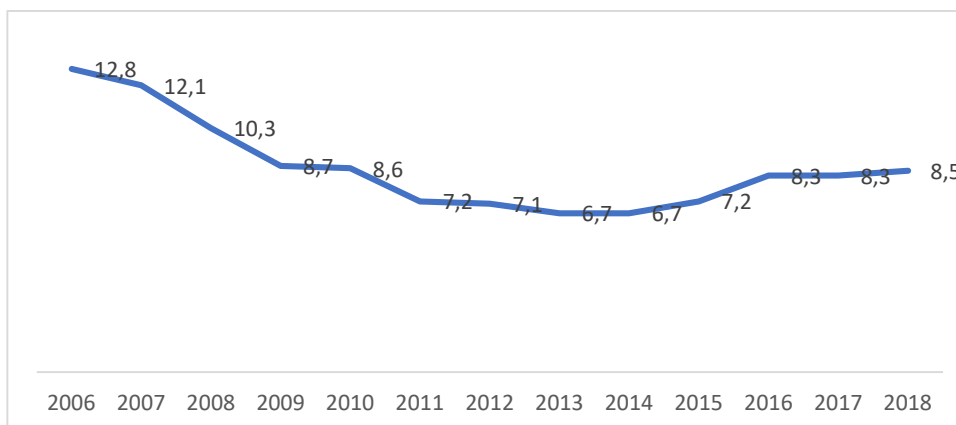


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Por otro lado, es relevante atender a las cifras de subempleo en el país, que se define como la situación de los ocupados que, trabajando menos de 40 horas por semana, manifiestan el deseo de trabajar más horas y están disponibles para hacerlo, pero no encuentran horas disponibles en el mercado. Hasta el año 2015 se dio una tendencia de reducción de este indicador, que volvió a incrementarse en los años venideros, oscilando en torno al 8,5% en 2018. Al analizar el subempleo por región, se observa que, en toda la serie histórica, el subempleo es mayor en localidades mayores a 5000 habitantes,

seguido, desde 2015, por localidades pequeñas y zonas rurales. En último lugar, con menor subempleo, estaría Montevideo en el periodo 2015 a 2018.

Gráfico 19.  
Uruguay: tasa de subempleo, serie 2006-2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

## 2. Pobreza y pobreza extrema: ODS 1

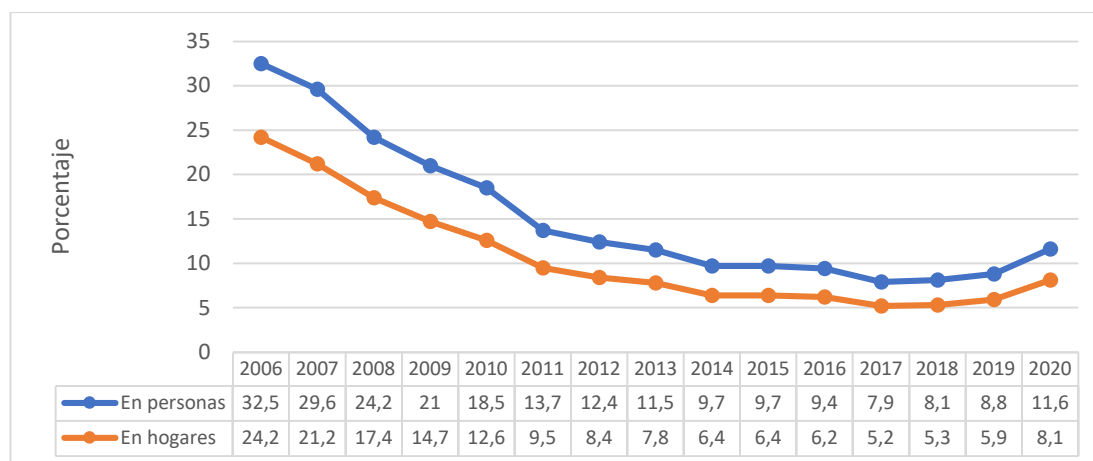
La medición de la pobreza según el método de ingreso constituye una metodología que permite dar cuenta de la falta de recursos económicos de las personas y de los hogares. Habitualmente, se considera que la dimensión que tiene relación directa con el ingreso es la capacidad de adquirir ciertos bienes y servicios definidos como básicos. En este sentido, las metodologías de pobreza monetaria que se han desarrollado intentan ver este tipo de privación en dos niveles, el acceso a alimentos necesarios (indigencia), y a bienes y servicios generales (pobreza) (MIDES, 2015).

El porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza en el Uruguay aumentó del 17% en 2001 al 29,9% en 2004, incrementándose por tanto la proporción de personas pobres. El crecimiento de la pobreza llegó en 2002 a su punto más alto, de la mano de la recesión y la caída de niveles de ingresos y ocupación. Entre 2004 y 2017, según el estudio del PNUD “Dinámicas sobre el bienestar de las clases sociales”, la pobreza pasó del 60% a 21% y la clase media alcanzó el 80%, lo que se explica por un crecimiento en los ingresos de los hogares, con una distribución progresiva. Entre 2004 y 2012 se registraron mejoras en el trabajo y en la formalidad, así como un acceso a la propiedad privada y procesos educativos. En los últimos 15 años Uruguay vivió el crecimiento económico más sostenido de su historia y la clase media pasó de suponer el 10% a representar el 39%.

Uruguay ha vivido una década de reducción continuada de la pobreza desde el año 2007 hasta el año 2017, evolucionando del 29,6% al 7,9% respectivamente. Esta importante reducción del número de pobres ubicó a Uruguay como uno de los países con menores tasas de pobreza de toda la región. Es más, en Uruguay la pobreza llegó al 40,96% de la población en el año 2004 y la indigencia al 6%. En la actualidad, el país está aproximadamente a más de 20 puntos porcentuales por debajo del promedio regional en cuanto a pobreza y más de 10 puntos porcentuales en indigencia. Esta caída de la pobreza se enmarca en un período amplio de recuperación económica tras la crisis del 2002, con altos niveles de crecimiento y también con la puesta en marcha de las diversas políticas sociales para reducir la pobreza y fomentar la inclusión social.

Uruguay, de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL en 2017, es el país que registra un menor porcentaje de pobreza a nivel regional, con un 2,7% de su población viviendo en esta condición, mientras que el gobierno uruguayo estimaba esta cifra al 7,9%. La entidad explica que la baja en Uruguay es producto fundamentalmente de la extensión y aumento de las pensiones, así como de las transferencias recibidas por los hogares de menores recursos, el mismo modelo adoptado por Costa Rica (15,1%) y Panamá (16,7%).

Gráfico 20.  
Uruguay: incidencia de la pobreza en personas y hogares (%). Serie 2006-2019



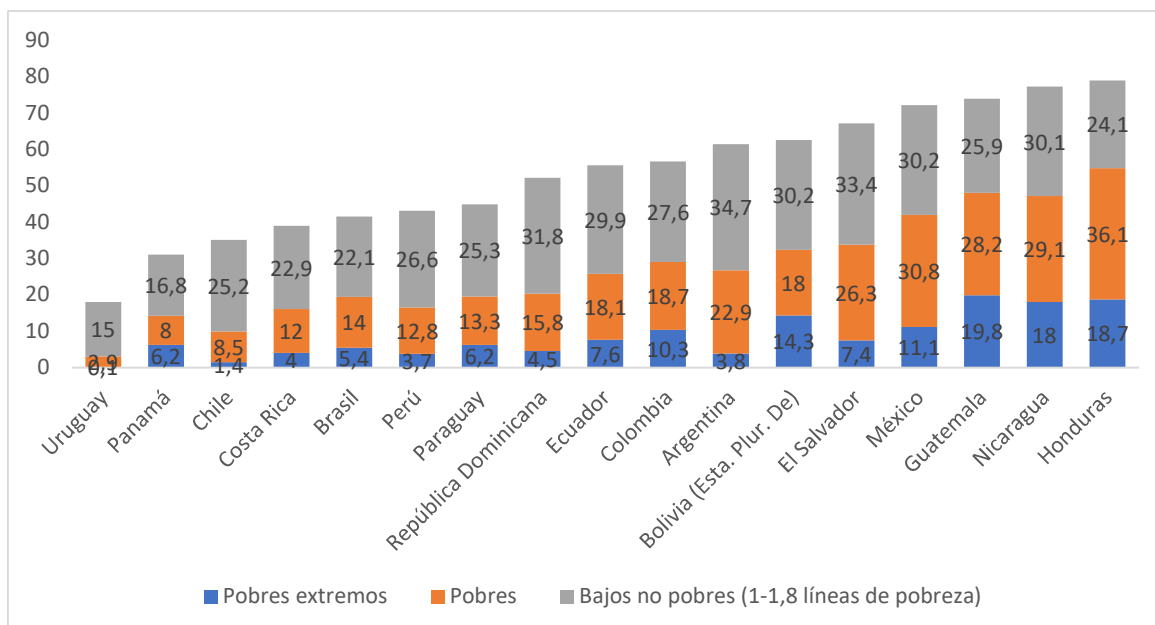
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

El INE considera por debajo de la línea de pobreza a aquellos hogares que no pueden costear con sus ingresos una Canasta Total (compuesta por la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica No Alimentaria). En Montevideo la canasta total era de \$16.065 en diciembre de 2020 para un hogar unipersonal, en el interior urbano de \$10.473 y en el interior rural de \$7.084.

La caída sostenida de la pobreza se vio acompañada de una reducción del desempleo en el período 2006-2016, y de un aumento del mismo entre 2013 y 2017. Tendencias similares fueron observadas tanto en Montevideo como en el interior urbano y rural. Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que, a las puertas de la pandemia, en 2019, la pobreza en Uruguay aumentó por segundo año consecutivo y a su vez empeoró la distribución del ingreso. En 2019 había 309.633 personas en la pobreza, según el método del ingreso. La pobreza se incrementó en 2019 frente a 2018: a 5,9% de los hogares (desde 5,3%) y 8,8% de las personas (desde 8,1%). Eso significa que hubo 25.648 pobres más que en 2018.

Aún con los repuntes de pobreza en 2019, a nivel regional Uruguay se ubica como el país con menor porcentaje de población en los estratos bajos de ingreso. En concreto, menos de un 20% de la población es pobre, pobre extremo o de estratos bajos no pobres, prácticamente la mitad que el siguiente país (Panamá), y muy lejos del resto de países del continente.

Gráfico 21.  
América Latina (17 países): población en estratos bajos de ingreso per-cápita del hogar, estimaciones para 2019



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

El año 2020, tras el paso del primer año de pandemia, se cerró con un 11,6% de pobreza, es decir un aumento de 31,8% sobre el valor de 2019, que involucra a un orden de 400 mil personas, lo que supone alrededor de 100 mil personas más. Ello, en un país que apenas sufrió el impacto de la pandemia en 2020 y que además no impuso cuarentena obligatoria, aunque se recomendara reducir la movilidad, y cuyas medidas para frenar los contagios fueron muy laxas.

Tabla 2.

Uruguay: pobreza y pobres extremos en números absolutos, 2018-2020

	Personas en condición de pobreza	Personas en pobreza extrema
2018	283.985	3.537
2019	309.633	7.037
2020	409.586	14.124

Fuente: INE

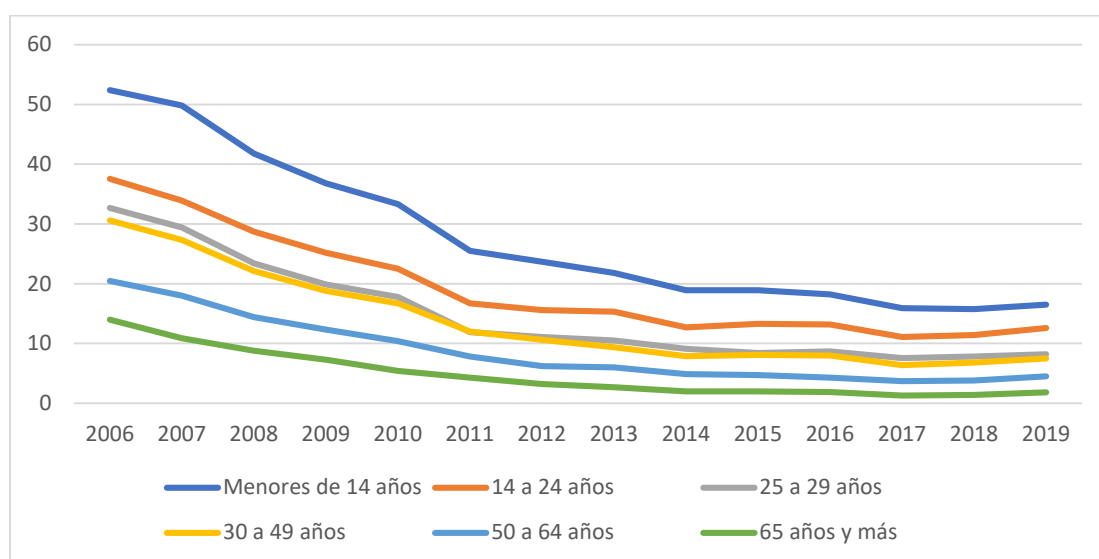
Si bien los niveles de pobreza en el Uruguay son bajos comparado a otros países de la región, cuando se analizan los números con detenimiento se observa que poblaciones como niños y niñas siguen presentando todavía altas cifras de pobreza. Los datos demuestran que 17,2% de los niños menores de 6 años vive en hogares con ingresos menores a los de la línea de pobreza. A medida que aumenta la edad se reduce la probabilidad de que las personas vivan en situación de pobreza.

La edad y la ascendencia étnico racial de las personas son variables relevantes para el análisis de la pobreza. El análisis de la incidencia de la pobreza según la edad de las personas muestra desigualdades importantes entre grupos. En Uruguay, ésta afecta en mayor medida a los más jóvenes; en particular es en los menores de 14 años donde se registran los mayores niveles, seguidos de quienes tienen entre 14 y 24 años y entre 25 y

29 años. Las personas de 65 años o más son el grupo poblacional donde menos incide la pobreza, seguida de aquellos comprendidos entre los 50 y 64 años. Cifras que demuestran que los niños y adolescentes siguen siendo los más afectados por la pobreza, aunque su participación en el total viene disminuyendo en la serie histórica. No obstante repunta en los últimos años, especialmente 2020, tras el paso del primer año en pandemia.

Gráfico 22.

Uruguay: porcentaje de personas en situación de pobreza por tramos de edad, serie 2006-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En 2020, según datos del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia del Uruguay en su último informe<sup>2</sup>, el 20,2% de los niños, niñas y adolescentes del país (176.375) residía en hogares bajo la línea de pobreza. Esto supone que, en 2020, de cada 1000 niños, niñas y adolescentes, 202 se encuentran bajo la línea de la pobreza (20,2%). Con respecto a 2019 hubo un incremento estimado de 35.345 niños y adolescentes en esta situación. Ese incremento de pobreza en menores se dio especialmente en el interior del país, donde hubo un crecimiento de 6,1% respecto a 2019. Por tanto, el primer año de crisis pandémica incrementa nuevamente la cantidad de niños y niñas pobres en Uruguay, quienes siguen siendo la población mayormente afectada por la situación de pobreza.

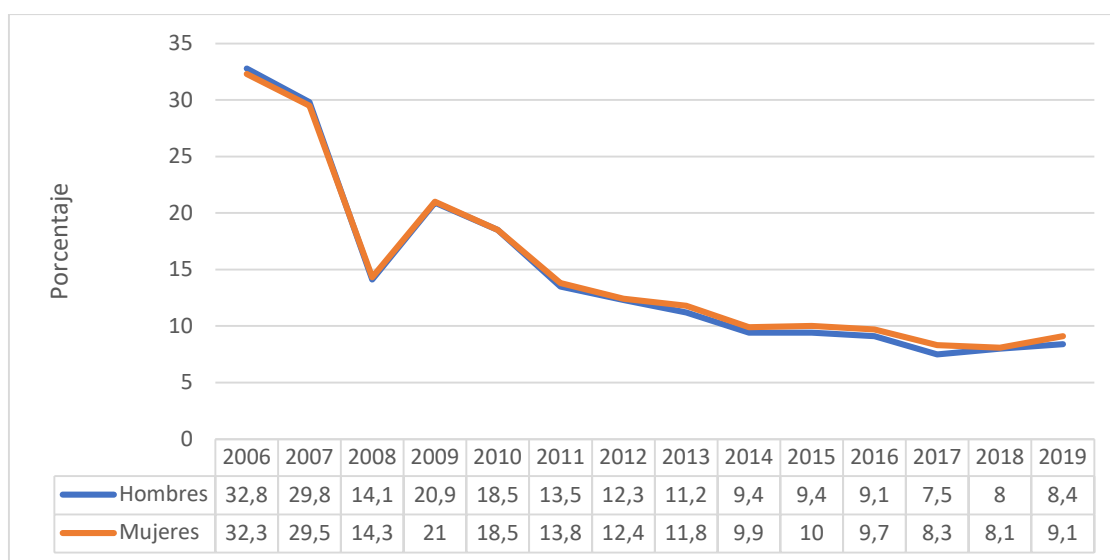
Desglosando los datos de pobreza en Uruguay por sexo se observa a partir de 2008 y hasta el último año con datos disponibles, 2019, una pequeña brecha entre mujeres y hombres con cifras de pobreza ligeramente superiores para ellas. No obstante, no se puede hablar de la existencia de una significativa brecha de la pobreza en el país por sexos. De hecho, la brecha tendió a desaparecer en 2018, momento en que se igualaron

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/incidencia-de-la-pobreza-en-nin%CC%83os-nin%CC%83as-y-adolescentes-uruguay-una-mirada-comparada-entre-2019-y-2020/> . Consultado el 11/05/2021.

las cifras, pero de nuevo en 2019 volvió a agrandarse. Es esperable que los datos actualizados de 2020 incluso 2021 confirmen el incremento nuevamente de esa brecha de pobreza entre hombres y mujeres.

Gráfico 23.

Uruguay: porcentaje de pobreza según sexo, serie 2006-2019

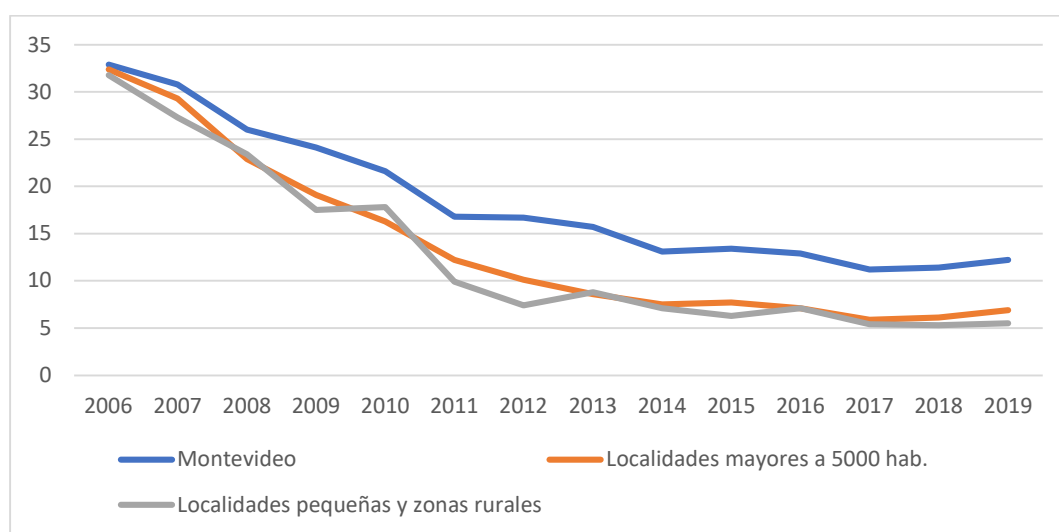


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Atendiendo a la distribución de la pobreza según el territorio, se puede comprobar que, a lo largo de toda la serie histórica, la pobreza tiene mayor incidencia en Montevideo, en comparación con localidades mayores a 5000 habitantes y localidades pequeñas y zonas rurales. Una brecha entre lo urbano y lo rural que oscila entre cinco y siete puntos porcentuales aproximadamente en función del año y de la categoría geográfica tomada como referencia.

Gráfico 24.

Uruguay: porcentaje de personas en situación de pobreza según área geográfica, serie 2006-2019

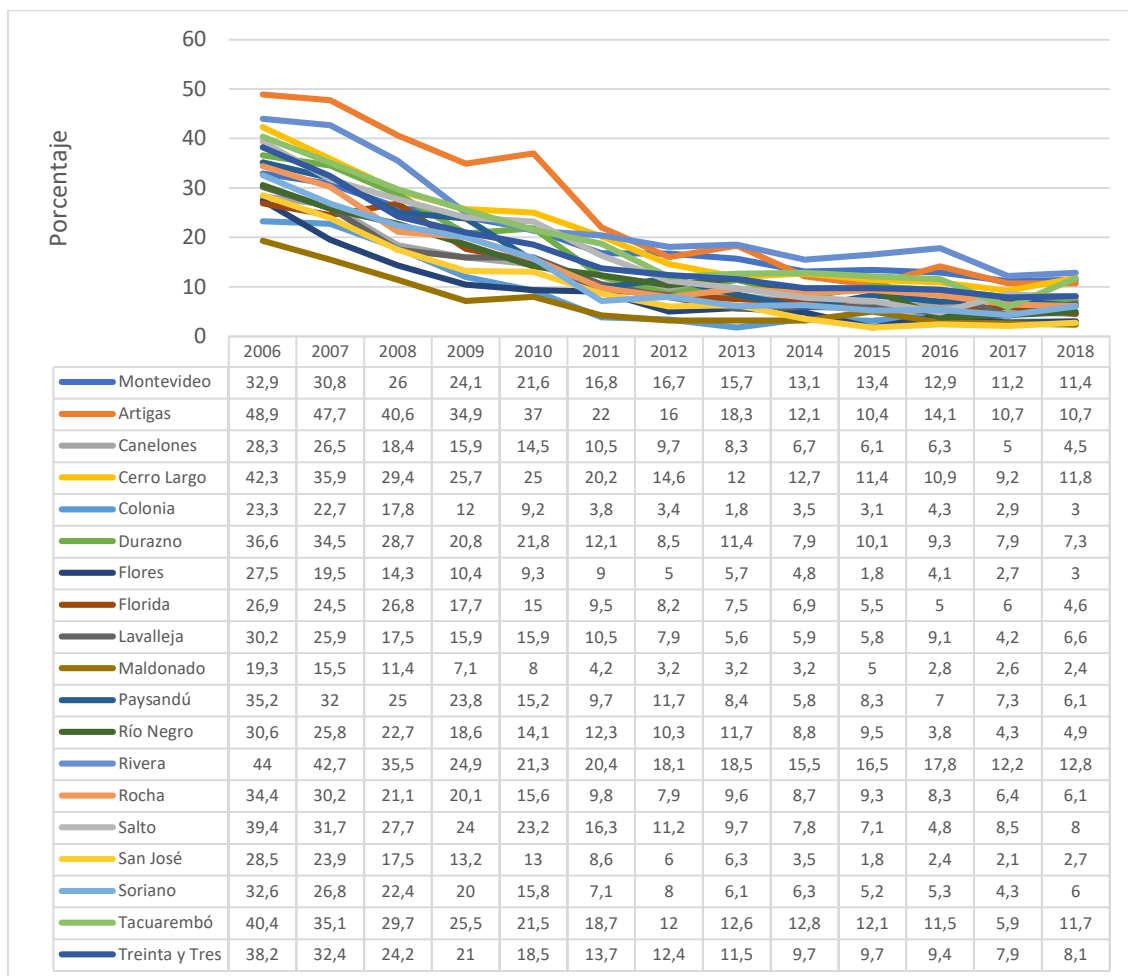


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Desglosando los datos de pobreza por departamentos del país, se puede comprobar que aquellos ubicados en el norte del país presentan los niveles de pobreza más altos, en particular Artigas y Rivera, seguida de Montevideo, Cerro Largo y Treinta y Tres. Por otro lado, la pobreza en Maldonado es la más baja del país, para todos los años considerados, seguida de San José, Colonia y Flores. Es relevante destacar que la pobreza se ha ido reduciendo en todos los departamentos del país, con una disminución en puntos porcentuales más fuerte en aquellos que se encontraban en peor situación.

Gráfico 25.

Uruguay: porcentaje de personas en pobreza según departamento, serie 2006-2018



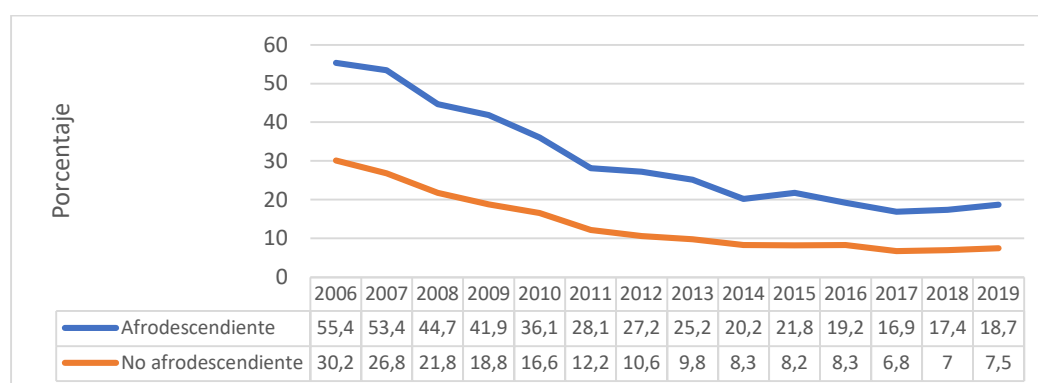
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En términos de ascendencia étnico racial de las personas, es la población afrodescendiente la que continúa registrando mayores niveles de pobreza respecto de la no afrodescendiente, aunque se ha ido reduciendo tanto para unos como para otros. En 2006 existía una brecha de más de 20 puntos porcentuales de diferencia entre la pobreza de los afrodescendientes y la población no afro. Una brecha que se ha ido acortando con el paso de los años, pasando a ser de casi 17 puntos en 2012 a 10,4 puntos en 2018. Sin embargo, en 2019 se amplía nuevamente la brecha hasta los 11,2 puntos porcentuales. Es esperable igualmente que la pandemia ahonde también en la brecha de pobreza en relación a la población afrodescendiente.



Gráfico 26.

Uruguay: porcentaje de personas en situación de pobreza, según ascendencia afro, serie 2006-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Según datos del INE uruguayo del año 2014, alrededor de 255.074 personas tienen ascendencia afro o negra (el 8,1% de la población del país), y 149.689 personas declararon que afro o negra es su ascendencia principal. Por su distribución geográfica, destaca la presencia de afrodescendientes en Artigas (17,1%), Rivera (17,3%), Cerro Largo (10,9%), Salto (9,9%), Tacuarembó (9,9%), Montevideo (9%), Treinta y Tres (8%).

Las principales necesidades básicas insatisfechas (NBI) entre los afrodescendientes del Uruguay son confort (37,1%), vivienda (25,8%), y educación (14,5%). En Montevideo la población afro con al menos 1 NBI es 1,8 veces mayor que la no-afro, siendo ésta la mayor brecha del país. A nivel nacional, el 51,3% afros y el 32,2% no-afros declaran tener al menos una necesidad básica insatisfecha,

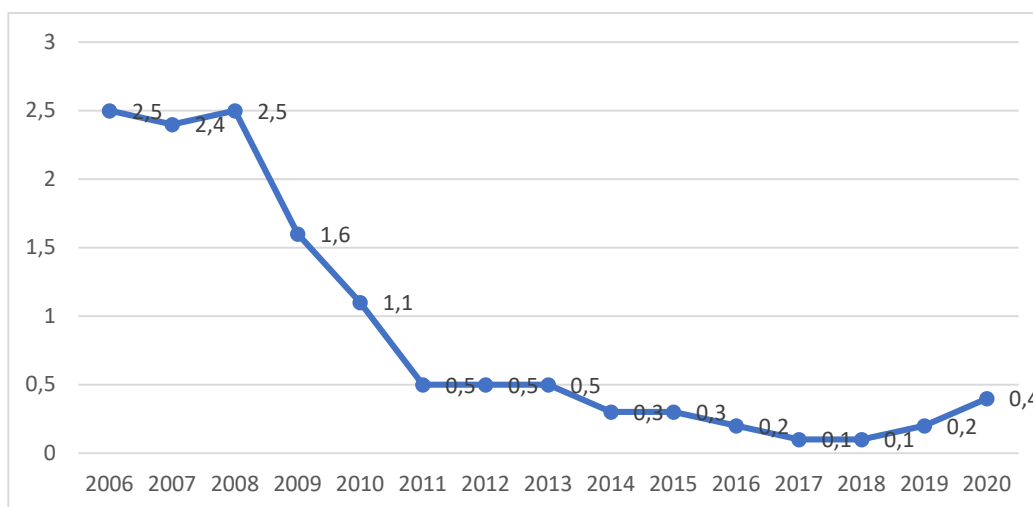
En cuanto a educación, 1 de cada 3 personas afro de 18 años asiste a un establecimiento de enseñanza y 9 de cada 10 jóvenes afro, entre 20 y 24 años, dejan de estudiar antes de llegar a la educación terciaria. Sobre maternidad, 1 de cada 3 mujeres afro tiene al menos 1 hijo antes de los 20 años. 1 de cada 4 mujeres no-afro tiene al menos 1 hijo antes de los 20 años. Entre los 45 y 49 años, las mujeres afros tienen en promedio 3 hijos, en cambio las mujeres no-afro tienen un promedio inferior a 2,5 hijos. El promedio de personas en los hogares es de 3,4 personas en hogares afro frente a 2,8 en hogares no afro. El 8,5% de los hogares del país es afrodescendiente (se considera hogar afrodescendiente a todo aquel cuyo jefe o jefa de hogar declara tener ascendencia “afro o negra”).

#### *Pobreza extrema o indigencia*

Uruguay se ha destacado por disponer de unas cifras bastante reducidas de pobreza extrema en toda la serie histórica. Aun siendo de pequeña magnitud, la incidencia de la indigencia registra una disminución constante desde el año 2006 hasta el año 2018. Destaca la caída dada entre 2008 y 2011, que pasa de 2,5% de personas en la indigencia al 0,5%. En los años posteriores continuó reduciéndose el número de personas en situación de calle en el país hasta llegar a porcentajes muy reducidos en los últimos periodos. Los hogares que están en indigencia son aquellos cuyos ingresos están por debajo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En Montevideo la CBA era \$4.168 en diciembre de 2020, en el interior urbano en \$3.864 y en el interior rural en \$3.473.

Gráfico 27.

Uruguay: porcentaje de personas en situación de indigencia (%), serie 2006-2020



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En 2006 Uruguay puso en marcha un censo de personas en situación de calle a fin de obtener datos concretos de las personas sin techo o personas sin vivienda. En el año 2020, Uruguay, tras el paso del primer año de pandemia, registra alrededor de 4000 personas en situación de calle, según el censo oficial, la cifra más alta desde que se disponen datos. De esas 4000, la práctica totalidad (3.384) se ubican en Montevideo y solo 532 personas en el interior. Además, cabe destacar que 885 personas viven en la intemperie, siendo más de 3000 las que se alojan en centros del MIDES.

Tabla 3.

Cantidad de personas en situación de calle, serie 2006-2020

Tipo de situación	2006	2011	2016	2020
Intemperie	320	437	556	885
Centros Mides	419	837	1095	3031
Total	739	1274	1651	3916

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Mides, Censo de personas en calle

Nota: La explicación a que se identifiquen en números absolutos a más personas en situación de calle en 2020 respecto al 2006 y 2011, pese a porcentualmente estar por debajo de éstos, puede deberse a la metodología y/o a una capacidad de mayor rastreo, especialmente para contabilizar a las personas que viven a la intemperie.

### *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), constituye una medición directa de la pobreza con un enfoque multidimensional que ha tenido influencia en Uruguay desde hace varias décadas. El INE viene calculando desde el censo de 1985 las NBI en el Uruguay, con el propósito de aproximarse a esa medición multidimensional de la pobreza, haciendo énfasis en el acceso a servicios básicos de los hogares.

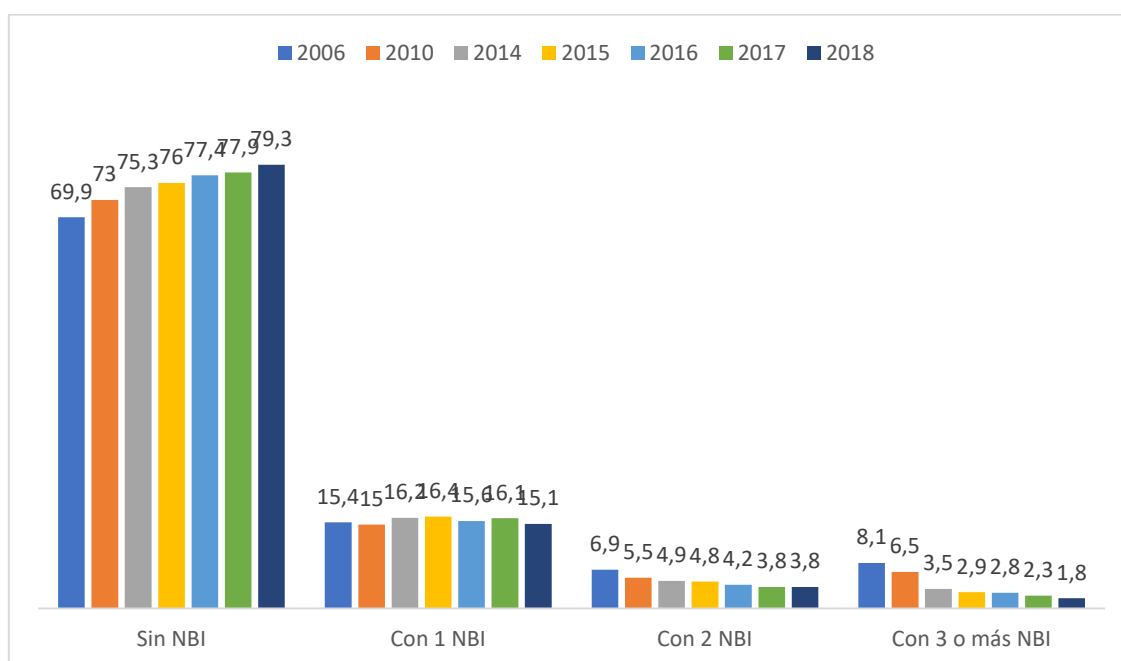
La Dirección General de Estadística y Censos (institución predecesora del Instituto Nacional de Estadística (INE) antes de 1993) definió las necesidades básicas como aquellos requerimientos psicofísicos y culturales que son necesarios satisfacer para lograr el funcionamiento y desarrollo adecuado de las personas en una sociedad. Así, se

determinaron seis dimensiones a ser analizadas: vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos de confort y educación. Cada una de ellas compuestas de uno o varios indicadores y su respectivo umbral que permite detallar así cada una de las necesidades básicas.

Como puede observarse en el gráfico 28, Uruguay ha ido mejorando en porcentaje de personas que cuenta con las necesidades básicas satisfechas, representando en 2018 el 79,3%, último año con datos disponibles. Sin embargo, el número de personas con al menos una necesidad básica insatisfecha ha permanecido entorno al 15%, sin grandes variaciones a lo largo de la serie. Al mismo tiempo se ha ido reduciendo el porcentaje de personas en el país que tienen dos o tres NBI. Unas cifras que tienen su correlación con la reducción de la pobreza.

Gráfico 28.

Uruguay: distribución porcentual de las personas según cantidad de NBI que presenta el hogar. Serie 2006-2018



Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

#### a. La construcción del Estado del Bienestar en Uruguay: políticas públicas para reducir la pobreza e indigencia

A principios del siglo XX Uruguay se encontraba en el grupo de los países de mayor desarrollo, pero aproximadamente a mediados de siglo comenzó a rezagarse (Bértola, et al, 1998). En la primera mitad del siglo XX, se consagra en el Uruguay un sistema institucionalizado de políticas sociales caracterizado por una activa participación del Estado en la provisión de bienestar. Sobre la década de 1960 y alcanzando su máximo apogeo en los años 90, se inicia un nuevo modelo a favor del mercado. A inicios del nuevo siglo, el XXI, Uruguay inicia una de sus crisis socioeconómicas más importantes, que provocan un aumento muy elevado de los niveles de pobreza e indigencia (40% y 5% respectivamente en 2004). Al mismo tiempo, se hizo evidente la dispersión de las prestaciones sociales a raíz de las modificaciones que se introdujeron en la década

neoliberal anterior, así como las dificultades para coordinar las distintas intervenciones públicas.

A partir de 2005 se inicia un proceso de revisión de la evolución de las políticas, así como de instalación de un nuevo patrón de protección social orientado a recuperar el protagonismo estatal en sus competencias de garante de los derechos de toda la población. Ello implicó la creciente expansión del Estado en sus capacidades de regulación y provisión de bienestar, dejando atrás un modelo de protección construido casi exclusivamente a partir de la vinculación de los hogares con el mercado laboral formal, cuyo alcance excluía a contingentes crecientes de la población (Presidencia, 2019 a).

De este modo, en el contexto de la crisis de 2002, con un país asolado por las elevadas cifras de pobreza e indigencia, el gobierno elegido en las urnas en 2005 implementó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), al tiempo que creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), especializada en los temas de la pobreza y que tiene por cometido coordinar las acciones orientadas a los nuevos riesgos sociales, reduciendo y evitando la fragmentación institucional. Las dos intervenciones principales del PANES consistieron en una transferencia monetaria denominada “Ingreso Ciudadano”, y una tarjeta magnética precargada para la compra de alimentos y artículos de higiene, conocida como “Tarjeta Alimentaria”.

A partir de 2007, y en un contexto social más favorable, el país se propone realizar los cambios estructurales necesarios para intervenir en la reducción de la desigualdad y la generación de pobreza. Para ello, se apuntó a reconfigurar la matriz de protección social mediante un conjunto de reformas sectoriales en articulación con políticas transversales y programas focalizados. Estas iniciativas implicaron una planificación sobre el conjunto de las políticas sociales y una mirada de corte universal, articulando acciones de un muy amplio conjunto de organismos públicos (Presidencia, 2019 a).

Se inició así una andadura de políticas públicas nacionales focalizadas a la reducción de la pobreza y pobreza extrema, como la Asignación Familiar Plan de Equidad (AFAM-PE), impulsada en el año 2008, tras finalizar el PANES, y que contempla transferencias monetarias a población de riesgo, y asignaciones familiares para todos los niños en situación de vulnerabilidad. Esta Asignación unificó a quienes recibían tanto el Ingreso Ciudadano como las Asignaciones Familiares orientadas hacia Hogares de Menores Recursos, creadas entre 1999 y 2004 respectivamente. Además, a diferencia de su predecesor (Plan de Emergencia), se propuso realizar cambios estructurales necesarios para modificar los factores que conllevan a la desigualdad y la injusticia social. Una ayuda incompatible con cualquier otro tipo de asignación familiar y cuyo monto es variable, según la cantidad de beneficiarios por familia, el nivel educativo y si padece o no discapacidad. El público objetivo de esta asignación son niños, niñas y adolescentes que integran hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y aquellos internados en tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y el Adolescente Uruguayo (INAU) o en instituciones con convenio. Como señalan Colafrancesqui y Vigorito (2013), las transferencias monetarias del Plan de Equidad (Asignaciones Familiares-pe, Tarjeta Uruguay Social y Asistencia a la Vejez) han jugado un papel importante en el alivio de las situaciones de pobreza e indigencia.

Como puede observarse a continuación (ver tabla 4), el número de personas beneficiadas con estas asignaciones es elevado, lo que permite comprobar la dimensión del alcance de este tipo de prestaciones, y, consecuentemente entender las reducciones de pobreza que se han venido generando de forma constante año tras año en Uruguay. Puede observarse igualmente cómo el número absoluto de personas beneficiarias de estas ayudas sobrepasó las 400.000 personas entre los años 2011 y 2013, y en los años posteriores continuó su descenso, hasta las 376.243 personas alcanzadas en 2018. En cuanto a hogares alcanzados por estas ayudas, se aprecia un crecimiento desde que se tienen datos disponibles, 2014, momento en que se llegaba a 178.829 hogares, frente a los 191.615 hogares alcanzados en 2018.

Tabla 4.  
Evolución en la cantidad de personas y hogares beneficiarios de las Asignaciones Familiares, 2008-2017<sup>a</sup>

Año	Nº de personas beneficiarias	Nº de hogares alcanzados
2008	230.155	-
2009	328.970	-
2010	390.879	-
2011	418.585	-
2012	413.800	-
2013	406.962	-
2014	376.441	178.829
2015	384.580	183.356
2016	380.617	185.229
2017	391.121	191.480
2018	376.243	191.615

Fuente: MIDES

<sup>a</sup> Se toma como referencia el mes de enero de cada año

El estudio de Cecchini, Villatoro y Mancero (2019), demuestra que todos los países estudiados reducen su pobreza extrema y la pobreza tras las transferencias no contributivas y pensiones sociales. Destaca el caso de Uruguay, donde ambos tipos de transferencias disminuyeron la pobreza extrema en términos relativos en más de un 40%, lo que demuestra el acierto y éxito de este tipo de transferencias desglosadas a lo largo del capítulo y su impacto para la reducción de la pobreza. Cabe señalar, además, que Uruguay (7,1%), seguido de Panamá (7,5%), y Costa Rica (14,9%), se ubica en 2018 como el país de América Latina y el Caribe con mayor población protegida por algún tipo de prestación de protección social.

### *Educación*

En el marco del Plan de Equidad, se han realizado crecientes esfuerzos públicos orientados a mejorar la cobertura y la calidad de la educación, y a diversificar la oferta y fortalecer sus capacidades para reducir brechas sociales y territoriales. La Ley General de Educación N°18.437 sienta en 2009 las bases conceptuales y operativas de dicho proceso, definiendo que “el Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa”.

Uruguay presenta una de las tasas de analfabetismo más bajas del mundo. El país desarrolló políticas de inclusión socioeducativas que han experimentado logros

significativos en relación al acceso y la cobertura, especialmente entre los tramos de menor edad (3, 4 y 5 años). En 2013 el 1,2% de uruguayos comprendidos en la franja etaria de entre 15 y 49 años declaró no saber leer ni escribir, en tanto que en el grupo de 65 años o más el indicador se ubicó en un 3,5%, según datos del Ministerio de Educación y Cultura. El estudio del Ministerio, presentado en 2013, ya revelaba que Uruguay se posicionaba entre los países con menos analfabetismo de América del Sur, que en conjunto de su población llega a 7,6%, y del mundo, que es 17,9%. El país destaca por su mejora de acceso a la enseñanza. En concreto la asistencia a la educación en los niños de cinco años es de 98,6%, en los adolescentes de 12 años es 97,8%, y a los 13 años 95,75%. En el caso de los niños de tres, cuatro y cinco años de edad, provenientes de los hogares más pobres, hubo un aumento de su participación en el sistema educativo de 12,4%, 16,9% y 4,7%, respectivamente, entre 2006 y 2013.

Desde el año 2006 y hasta el año 2018 se observa un incremento en la participación educativa en el país en todos los tramos etarios, alcanzando en el último año con datos disponibles el máximo histórico, con un 75,1% de asistencia a establecimiento educativo entre la población comprendida entre los 3 y los 25 años. El incremento más significativo es el dado en la franja etaria de los 3 a 5 años, correspondiente a la educación inicial, con un incremento de quince puntos porcentuales en 2018 respecto a 2006. También cabe destacar la positiva evolución de la franja etaria de los 15 a los 17 años, el segundo ciclo, que incrementa en más de diez puntos porcentuales la presencia en el sector educativo en 2018 respecto a 2006.

Tabla 5.  
Uruguay: porcentaje de personas de 3 a 25 años que asisten a un establecimiento educativo según tramos de edad. Total país, 2006-2018

Tramo de edad	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
3 a 5 (educación inicial)	73,0	76,3	81,9	83,9	85,4	88,2	88,9
6 a 11 (educación primaria)	99,6	99,1	99,0	99,4	99,3	99,5	99,5
12 a 14 (primer ciclo)	94,7	93,9	95,0	95,6	95,3	96,2	97,5
15 a 17 (segundo ciclo)	75,2	74,8	75,5	78,6	79,9	82,1	86,7
18 a 25 (estudios superiores)	37,2	37,3	35,6	36,4	36,8	38,6	41,5
Total	72,6	72,7	72,9	72,0	72,5	73,1	75,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En el plano educativo cabe destacar también el Plan Ceibal, pionero en el mundo, que ha permitido que casi la totalidad de los estudiantes de enseñanza primaria y media básica del Uruguay tengan una PC, al tiempo que casi la totalidad de los centros educativos cuenta con conectividad a internet. El Plan Ceibal ha significado la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de aprendizaje y se ha acompañado por el continuo desarrollo de una plataforma de contenidos pedagógicos para la comunidad educativa. Un programa pionero y eficaz que ha acabado convertido en un ejemplo y referencia para otros tantos países en vías de desarrollo.

### *Salud pública*

Junto a la educación, Uruguay ha mejorado significativamente el acceso a la salud de las personas. La Reforma de la Salud (Ley N° 18.211), implementada por el gobierno

nacional a partir del 2007 implicó importantes logros en materia de universalidad y accesibilidad en los servicios. Entre otros elementos, la Reforma estableció la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y del Seguro Nacional de Salud, al que acceden crecientes sectores de la población, en un proceso orientado hacia la desmercantilización de las relaciones entre la población y los servicios, y a fortalecer las capacidades estatales para regular y fiscalizar el desempeño de los prestadores (MIDES, 2015). En 2007, solo 784.484 personas tenían cobertura del Fondo Nacional de Salud. En diciembre de 2016 esa cifra ascendió a 2.535.598 personas. A tenor de los datos desglosados en la tabla 6, las personas sin derecho a prestación sanitaria en el país han pasado del 3,8% en 2006, a 1,3% en 2018.

Tabla 6.

Uruguay: distribución porcentual de las personas según institución prestadora de salud en la que tienen derechos vigentes. Total país, serie 2006-2018

Institución	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
ASSE	36,7	29,2	31,9	27,1	27,2	28,3	29,9
IAMC	42,2	49,6	52,1	56,1	57,7	58,0	57,9
Seguro privado	1,6	2,3	1,7	1,7	2,1	2,1	2,4
Policial/Militar	6,0	5,9	5,1	4,7	4,2	4,5	4,1
BPS	0,4	0,1	0,1				
Policlínica Municipal	0,3	0,2	0,2	0,1		0,1	
Otros	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1
Derechos en más de 1 servicio	8,4	9,0	5,8	7,3	6,3	5,4	4,9
Sin derechos	3,8	3,5	2,8	2,5	1,9	1,6	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Un hito importante en el marco de las políticas públicas sociales desarrolladas es el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), impulsado en 2015 mediante la Ley N° 19.353. Este sistema promueve la implementación de políticas públicas destinadas a atender las necesidades de personas mayores de 65 años en situación de dependencia, niños de 0 a 3 años y personas con discapacidad severa. Como el propio artículo 2 de la ley señala, este sistema se crea como conjunto de acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado. Desde el punto de vista institucional, para llevar adelante esta propuesta se creó una Junta Nacional de Cuidados, que se regula por el Decreto N° 445/2016. La secretaria de esta junta interinstitucional se halla en el ámbito del MIDES. Entre 2015 y 2016 se incorporaron 7.341 niños de 0 a 3 años a servicios de educación y de cuidados para primera infancia, al tiempo que se incorporaron otros 3000 niños a los Jardines de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), y se inauguraron 39 nuevos Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), ampliándose 41. Con estos datos Uruguay se convertía en el único país de la región con cobertura universal para la primera infancia (Presidencia, 2017).

### *Desastres naturales*

En relación a la meta 1.5 del ODS 1, centrado en la protección de la ciudadanía ante fenómenos meteorológicos adversos, cabe destacar que en el año 2009 se impulsa en Uruguay el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Se trata de una instancia específica y permanente de coordinación de las instituciones públicas para la gestión integral del riesgo de desastres. Su objetivo es proteger a las personas, los bienes de significación y el medio ambiente de fenómenos adversos que deriven, o puedan derivar en situaciones de emergencia o desastre, generando las condiciones para un desarrollo sostenible. La instancia superior de coordinación y decisión del SINAE radica en el Poder Ejecutivo, a través del Prosecretario de la Presidencia. En 2015 se designa un Director Nacional que tiene bajo su responsabilidad la coordinación nacional de la gestión del riesgo a nivel nacional en las diferentes etapas de las emergencias. Asimismo, en 2016 se crea la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos. Ésta es el ámbito de coordinación del Poder Ejecutivo, para la definición de políticas públicas de reducción de riesgo y atención a emergencias y desastres. De forma paralela se creó por decreto el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la aprobación de las leyes de “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” y de “Descentralización y Participación Ciudadana”, que permitieron generar un contexto normativo adecuado para la gestión integral de los riesgos.

En Uruguay el fenómeno natural más frecuente y de mayor impacto son las inundaciones provocadas generalmente por desborde de ríos, lagos y embalses luego de lluvias torrenciales. Según datos del SINAE, en el período comprendido entre diciembre de 2014 y noviembre de 2019 fueron 109.165 las personas desplazadas a raíz de las inundaciones ocurridas en diferentes puntos del país. De ese total, 21.983 fueron evacuadas y 87.163 autoevacuadas.

### *Vivienda*

En este tiempo de progreso sostenido, el país impulsa también nuevas políticas de vivienda y de hábitat. Durante tres períodos de gobierno frenteamplista, se desarrolló una política de vivienda en Uruguay para brindar soluciones habitacionales dignas. El Ministerio de Vivienda lidera el Sistema Público de Vivienda (SPV) a través de la Dirección Nacional de Vivienda. Cabe destacar primeramente que entre 2005 y 2018 se dio un crecimiento sostenido de la inversión en vivienda, según porcentaje del PIB, pasando del 0,27% en 2005 al 0,57% en 2018. Con este aumento sostenido de la inversión en vivienda, en el periodo de 2005 a 2020 se llevaron a cabo en el país unas 130.000 soluciones habitacionales. De ese total, más de 75.000 soluciones fueron logradas mediante diversas formas de financiamiento, como acciones sobre el stock de vivienda existente. También se invirtió en autoconstrucción y construcción de cooperativas. Otras 60.000 soluciones habitacionales fueron aportadas por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y el Banco Hipotecario del Uruguay, gracias a préstamos para refacción de vivienda, así como para alquiler y compra. La Ley N°18.795 ha permitido la inversión en viviendas para sectores de ingresos medios y medios bajos. Con estas y otras acciones, la ANV ha aportado unas 37.000 viviendas. Las otras 23.000 soluciones habitacionales provienen de créditos del BHU para vivienda.

En 2005 se impulsó el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y asentamientos regularizados, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas que viven en asentamientos irregulares. Desde 2005, unos 88 asentamientos fueron regularizados, donde viven unas 8600 personas en 2800 hogares. Además, durante el gobierno de José



Mujica fue creado el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos. El plan surge para tomar acciones que mejoran la situación socio-habitacional de la población más vulnerable. Para ese propósito se integraron políticas de vivienda, educación y capacitación laboral. En torno a 2020, el Plan Juntos había ofrecido unas 2800 viviendas, con un impacto en alrededor de 10.000 personas.

### *Reforma tributaria*

El sistema tributario es una pieza imprescindible de la política económica de una nación, ya que los ingresos obtenidos por el sistema constituyen el componente central de los recursos con que cuenta el Estado para desarrollar las políticas públicas. Además, una de las funciones del sistema tributario es la redistribución de los recursos al interior de una sociedad. Como explica Presidencia (2019:15), “durante la década de los noventa y principios del siglo XXI, el sistema tributario uruguayo sufrió cambios graduales. Estas modificaciones fueron efectuadas con frecuencia y de forma dispersa, en dos direcciones predominantes. Por un lado, se aumentaron impuestos indirectos, en particular el IVA (en 1990 la tasa básica pasó de 21 % a 22 %; en 1995, de 22 % a 23 %, y la tasa mínima, de 12 a 14 %) y el IMESI, y se crearon nuevos impuestos indirectos, como el COFIS en 2001”. En 2005 el Uruguay presenta un complejo sistema tributario: el 92 % de la recaudación de la DGI provenía de siete impuestos, mientras que el 8 % restante provenía de otros 21 impuestos. Además, existía una alta evasión tributaria, entorno al 20% del PIB.

Así, la reforma tributaria impulsada por los gobiernos progresistas simplificó el sistema tributario eliminando 17 impuestos directos e indirectos, creando nuevos impuestos para gravar las rentas de forma integrada: empresariales (IRAE), personas físicas residentes (IPRF), y no residentes (IRNR), mejorando la progresividad frente a la regresividad del sistema anterior (se redujo la tasa básica del IVA a 22% y la mínima a 10%). Junto a ello, se redujeron impuestos al consumo eliminando ciertas exoneraciones y reduciendo las alícuotas. Con todo ello se favorecieron los impuestos directos frente a los indirectos, un paso ineludible para incrementar los ingresos del Estado y redistribuir la riqueza, al tiempo que se mejoraron las condiciones institucionales para trabajar en la disminución del informalismo y la evasión fiscal. De hecho, se logró una importante reducción de la evasión fiscal, a la mitad de los valores previos a la reforma tributaria.

La presión impositiva durante los últimos 30 años (1989-2018) aumentó seis puntos porcentuales del PIB, con un crecimiento en la primera mitad del período (1989-2004) algo superior al de la segunda mitad (2005-2018). Según datos de la OCDE, en 2017 la presión fiscal de Uruguay (30,9%) se encontró en valores similares a los de Argentina (30,3%) y Brasil (32,3%). Aun así, se ubicó por debajo del promedio de la OCDE (34,2%) y en un valor intermedio entre el promedio de América Latina (23%) y el de la Unión Europea (40%). Con la reforma tributaria el país se dotó de una nueva estructura tributaria justa y progresiva que permitió contribuir a la redistribución de la riqueza y la corrección de las desigualdades. Los cambios implementados permitieron consolidar una estructura tributaria más progresiva y moderna que la de 2004. El peso de los impuestos indirectos sobre los ingresos totales pasó de 57% en 2004 a 38% en 2017 considerando las contribuciones a la seguridad social, o de 71% a 55% si no se tienen en cuenta dichas contribuciones (Presidencia, 2019:16).

### *Inclusión financiera*

Vinculado a la meta 1.4 del ODS 1 y en concreto sobre acceso a servicios financieros, cabe precisar que en 2014 se impulsó la Ley de Inclusión Financiera (Ley 19.210), que tuvo como una de sus máximas facilitar la inclusión social, luchar contra la informalidad laboral y facilitar el acceso y uso de los servicios financieros a parte de la población. Esta Ley incorporó a segmentos de la población y empresas que hasta ahora estaban excluidas del sistema financiero, otorgándoles el derecho de acceder en forma gratuita a un conjunto de servicios financieros básicos como acceso a medios de pago electrónicos, fomento del ahorro, acceso al crédito en condiciones más favorables, reducción de los costos de acceso y uso de servicios financieros, educación financiera y protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros. En definitiva, la ley garantiza que todas las personas accedan a servicios financieros en condiciones adecuadas, utilizando instrumentos más eficientes, confiables, modernos y menos costosos. Al mismo tiempo fortaleció la lucha contra la informalidad laboral por medio del pago electrónico de salarios (Presidencia, 2017).

El Programa de Inclusión Financiera, impulsado en el marco de esta ley, constituyó una política destinada a permitir acceso y uso de servicios financieros a toda la población y empresas, con especial atención a quienes no podían acceder a ellos o lo hacían en malas condiciones, especialmente hogares de menores ingresos y mipymes. La implementación de la ley se propuso de forma gradual y se contemplaron varias etapas, dando inicio la primera de ellas en 2014 con cuatro cambios fundamentales: rebaja del IVA (agosto 2014), programa Ahorro Joven Vivienda (septiembre 2014), interoperabilidad de las redes pos (octubre 2014) y fomento de la inversión en redes de pos (noviembre 2014). En una segunda etapa se implementó el pago de salarios, beneficios sociales y jubilaciones en cuentas bancarias; se efectuó el pago de alimentación a través de instrumentos de dinero electrónico y, se favoreció el pago de servicios profesionales y otros trabajos no dependientes por medio de pagos electrónicos.

### *Seguridad Social*

Uruguay es considerado uno de los países pioneros en América Latina en materia de seguridad social por el desarrollo temprano de su sistema, que incluye protección ante diversas contingencias. Para llegar a esta situación se impulsaron medidas como la Ley de Flexibilización de las Jubilaciones (2008), que permitió a más de 80.000 personas el acceso a prestaciones y una mejora en la cuantía de estas. Además, como detalla Presidencia (2020), se procesaron importantes cambios en el seguro de desempleo y en el seguro por enfermedad, así como en las licencias por maternidad y paternidad.

Con relación a la cobertura de los trabajadores activos, se pasó de tener registrados en la seguridad social cerca de 60% de los ocupados en 2004 a 77% en 2018. En ese período se observó un aumento de 516.700 puestos dependientes, de los cuales 89% corresponden a la actividad privada. En particular se destacan los aumentos registrados en los puestos cotizantes de la construcción (128%) y del servicio doméstico (97%).

La referida Ley de Flexibilización de las Jubilaciones contó con un amplio Diálogo Social por la Seguridad Social, en el que participaron los partidos políticos, actores sociales y la academia y que fue votada por unanimidad en el Parlamento. Este marco legal trajo resultados positivos en términos de reducción de la desigualdad de ingresos y

de la pobreza, así como de las inequidades que se observaban en función del género (Presidencia, 2019). El impulso de las jubilaciones mínimas constituye, en definitiva, un factor que explica la reducción de la pobreza en el Uruguay.

Estas transformaciones en materia de jubilaciones han permitido que Uruguay se erija como el país con mayor cobertura de sus adultos mayores frente a riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia en la región. Según estimaciones del BPS, en 2017 el 97,3% de las personas de 65 años y más percibían alguna prestación, y la cobertura en la vejez era prácticamente universal. En 2004 esa proporción era de 93,2%. En 2018, último año con dato disponible, el 98% de los mayores de 65 años cobran alguna jubilación o pensión y el 99,70% tienen cobertura de salud. El país se ubica así entre los más avanzados de América Latina en materia de cobertura y protección a sus mayores.

Tabla 7.

Uruguay: proporción de adultos mayores con beneficios de pasividad (contributivo y no contributivo), serie 2009-2018, en porcentajes

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BPS	86,41	87,85	88,88	89,46	89,90	90,42	90,95	90,14	89,56	89,56
Otras cajas	7,58	7,41	7,74	7,83	7,50	7,81	7,66	8,13	7,73	8,21
Total	93,99	95,26	96,62	97,29	97,41	98,24	98,61	98,27	97,28	97,78

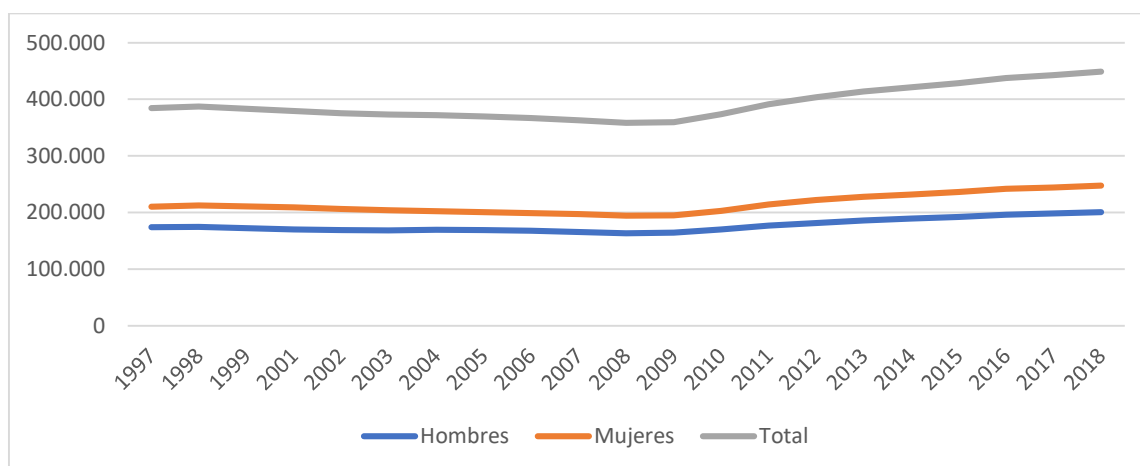
Fuente: BPS

Nota: Número de personas de 65 años y más jubiladas, pensionistas por fallecimiento, pensionistas por vejez o invalidez, asistencia a la vejez

En números absolutos se puede observar el crecimiento de las jubilaciones otorgadas por el BPS, especialmente a partir del año 2009. La cantidad de mujeres que perciben jubilación es mayor que la de varones en toda la serie histórica, diferencia explicada por la mayor cantidad de años que viven las mujeres en promedio, así como por una menor edad de retiro.

Gráfico 29.

Cantidad de jubilaciones otorgadas por el BPS<sup>a</sup>, según sexo. Serie 1997-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BPS

<sup>a</sup>Los datos corresponden al mes de diciembre de cada año

### Conclusiones ODS 1

En acabando, Uruguay ha logrado reducir la desigualdad y la pobreza en los últimos quince años de forma considerable, especialmente la indigencia. El país ha mejorado la mayoría de sus indicadores vinculados a las capacidades, recursos y bienestar de la ciudadanía y ha acortado brechas. Todo ello gracias a una ambiciosa política social y económica que ha incrementado los ingresos de toda la población, protegido a los más vulnerables, ampliando derechos y actuando ante las desigualdades. No obstante, la persistencia de la desigualdad y la estratificación de los desempeños sociales son algunas dimensiones que cabe atender especialmente para poder seguir avanzando en esa tendencia.

La pandemia de la COVID-19 ha generado un impacto en todo el mundo que se traduce en aumento de la pobreza, pobreza extrema, desempleo e informalidad. Un aumento de la desigualdad que tampoco Uruguay está siendo capaz de evitar. En este nuevo contexto o desafío que emerge, y que hace regresar unas casillas atrás en materia de desarrollo, cabe tener la mirada puesta en la protección de la infancia y en la lucha por evitar la pérdida de ingresos de la población, en especial las mujeres, gravemente golpeadas en esta crisis. El Estado debe seguir promoviendo un desarrollo social que no deje nadie atrás, pero que aspire a superar la lógica de administrar únicamente las situaciones de pobreza y exclusión. En ese sentido, debe apostar por una política de vivienda hacia la población más vulnerada, extender la cobertura y la calidad de la protección social e invertir en acceso a una sanidad y educación pública y de calidad universal.

Para seguir atajando brechas y corrigiendo la pobreza, es imprescindible enfrentar la desigualdad con políticas que operen en la distribución y redistribución del ingreso y la riqueza, atajando la evasión y elusión fiscal, fortaleciendo los servicios públicos y redistribuyendo la riqueza con programas integrales y eficaces. Para avanzar hacia el cumplimiento de las metas del ODS 1, es importante abordar la realidad de las personas excluidas, de los hogares más pobres, de las minorías y grupos poblacionales diversos, e implementar políticas y medidas innovadoras tendentes a corregir esas brechas. En este sentido, Uruguay debe focalizar sus políticas sociales más allá de la lucha contra la pobreza y pobreza extrema, considerando también a esos sectores, ahora algo más amplio, de personas en vulnerables a la pobreza, aquellas que salieron recientemente de situaciones de pobreza, y a aquellas que se encuentran proclives a “caer”. Ello exige que se amplíe la matriz de protección de riesgos, pensando en articular políticas sociales en lógica de trayectorias.

### **3. Igualdad de género: ODS 5**

Uruguay cuenta dentro de su marco institucional con un mecanismo de adelanto para la mujer desde 1987, que fue modificando su estatus, cometidos y acciones con el paso de los años. En sus inicios, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se ubicaba en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y consistía en una comisión conformada por los ministerios y la sociedad civil, cuyo principal objetivo era la rectoría en materia de género, pero no contaba con presupuesto propio. En el año 1991, el INAMU pasó a llamarse el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer y se modificaron sus cometidos. A su rol de rectoría se agregó el de (co) ejecutor de políticas públicas de género

En 2005, tras impulsarse el MIDES, se trasladó el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, modificándose su denominación, que pasó a ser Instituto Nacional de las Mujeres. Al nuevo Instituto se le dio autonomía presupuestaria, se aumentó sustantivamente sus recursos humanos y se le encomendó la redacción de una ley de igualdad. Ese encargo dio origen a la Ley N° 18.104 de “Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres”, de 2007. La ley impulsó el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, un espacio interinstitucional. Más adelante, este consejo se denominó Consejo Nacional de Género (CNG), que es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres e integrado por todos los ministerios, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de Intendentes, la sociedad civil organizada y la Universidad de la República.

Al igual que en otros ámbitos mencionados con anterioridad, en igualdad de género Uruguay ha dado pasos muy significativos para corregir desigualdades y eliminar las violencias hacia las mujeres. Con estos fines se pone en funcionamiento en 2007 el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que consiste en una hoja de ruta sobre compromisos de Estado y generación de políticas públicas con perspectiva de género que permitan enfrentar las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres en el país. El Plan define los siguientes objetivos: 1) garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres; 2) promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos (inclusión y participación); 3) promover cambios culturales (tanto en el ámbito familiar como productivo).

#### *Mercado laboral, uso del tiempo y cuidados*

El marco normativo que rige las relaciones en el mercado laboral tiene largo recorrido en Uruguay. A principios y mediados del siglo XX, Uruguay fue pionero en la región con la Ley de 8 horas, la Ley de la silla, la Ley N° 11.577 de licencia médica para mujeres trabajadoras embarazadas y la Seguridad Social, entre otras normas que surgieron en esa época. En 1997 se crea la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, que promovió la Ley N° 18.561 para instrumentar cambios en la prevención y sanción del acoso sexual en ámbitos laborales. La Comisión trabajó también en el desarrollo del Plan Nacional de Igualdad y Trato en el Empleo.

Posteriormente, en 2014, en materia laboral se aprueba a Ley N° 19.161 que regula el subsidio por maternidad y paternidad de trabajadores y trabajadoras del ámbito público y privado. Una norma que establece que las trabajadoras del sector privado cesen de trabajar seis semanas antes del parto y retomen sus empleos ocho semanas después (licencia maternal). En el caso de las trabajadoras públicas, 13 semanas. Para los hombres, la misma ley reglamenta la licencia paternal por un máximo de 10 días. Tanto para un caso como para otro el Estado subsidia el salario. En cualquier caso, pese a los avances indiscutibles en esta materia, el país tiene pendiente trabajar en pro de la igualación de los permisos de maternidad y paternidad para favorecer la corresponsabilidad en la crianza de hijos e hijas y evitar discriminación laboral de la mujer y situaciones de desventaja. En definitiva, deconstruir el modelo imperante de madre conciliadora y padre ayudante, para que ambas partes asuman su responsabilidad como progenitores y aprendan a cuidar en igualdad de condiciones.

Como se ha podido comprobar en el apartado “mercado laboral” del presente capítulo, en Uruguay la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado durante las últimas décadas de manera sostenida, tomando por ejemplo la evolución de

indicadores como la tasa de actividad y empleo femenina. Sin embargo, las mujeres no se insertan en las mismas condiciones que los varones, sino que persisten diferencias significativas en torno a la forma en que ingresan al mercado de trabajo (permanencia y calidad en el empleo). El mercado de trabajo remunerado es una dimensión clave en la vida social de las personas.

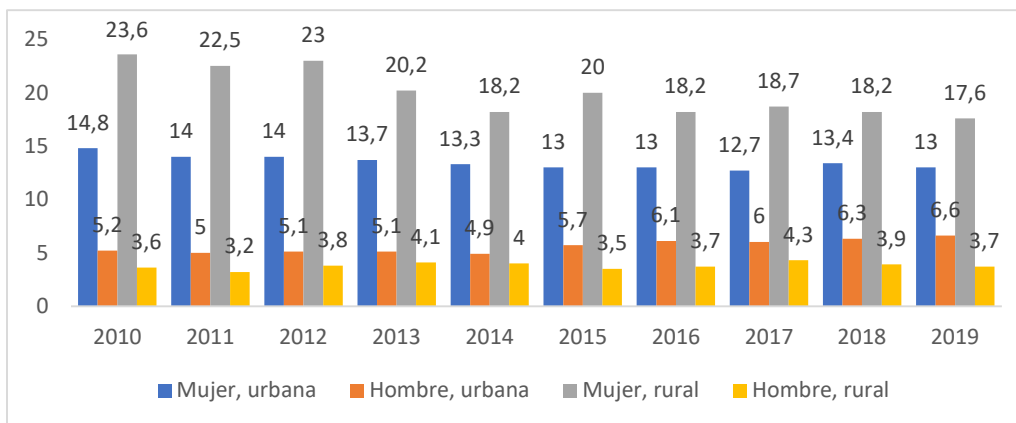
Las mujeres, pese a los incrementos de sus niveles formativos, mantienen todavía una compleja dificultad para incorporarse al sistema productivo. Siguen presentando tasas de actividad más bajas que los hombres, reflejo de la mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre ellas y dificulta la posibilidad de conciliar ambas tareas. Adicionalmente, y como consecuencia de la discriminación de género y esas dificultades para conciliar, las mujeres se emplean en sectores de más baja productividad y en tareas de menor nivel jerárquico, con lo que su aporte productivo se ve reducido.

Los ingresos económicos percibidos permiten el desarrollo personal, la autonomía de la persona, así como el acceso a bienes y servicios. En Uruguay, se ha comprobado que varones y mujeres tienen distintos niveles de acceso a ingresos propios y, por lo tanto, cuentan con niveles de autonomía económica desiguales (SIG-INMUJERES, 2011). En relación a la brecha salarial en Uruguay, en 2006 las mujeres percibían un 12% menos que los hombres. En 2016, esa cifra se redujo hasta el 8,2%. También en este año las mujeres percibieron un 26,2% menos de ingresos totales que los varones. Así mismo persiste una amplia brecha de género en la tasa de actividad, mientras que el 72% de los varones trabajan o buscan empleo, el 55% de mujeres lo hace.

Si se analiza el porcentaje de población que no cuenta con ingresos, según sexo, vinculado a la meta 5.4 del ODS 5, se puede observar que la no percepción de ingresos afecta en mayor medida a las mujeres. Desglosando por ubicación geográfica, se puede apreciar que las mujeres urbanas sin ingresos duplican el porcentaje de hombres urbanos sin ingresos. Por su parte, las mujeres rurales llegan a cuadruplicar y quintuplicar el porcentaje de hombres rurales sin ingresos. No obstante, en los últimos diez años se ha reducido en términos generales el número de personas sin ingresos y las brechas entre mujeres y hombres han tendido a reducirse. Aun así, las mujeres uruguayas siguen presentando una brecha en la falta de ingresos muy significativa respecto a los hombres: en 2019, el 13% de mujeres urbanas no contaba con ingresos propios, frente al 6,6% de hombres urbanos; mientras que en el ámbito rural el 17,6% de mujeres no posee ingresos propios frente al 3,7% de hombres.

#### Gráfico 30.

Uruguay: población de 15 años y más sin ingresos propios, por sexo y ubicación geográfica (en porcentajes). Serie 2010-2019

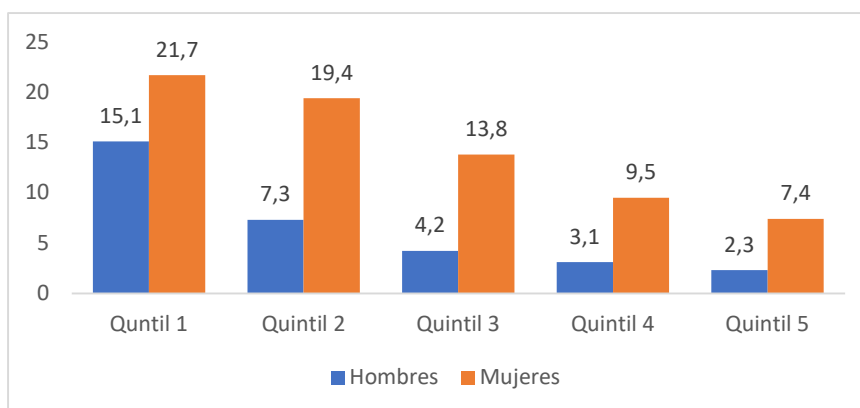


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Esa desigual proporción en la falta de ingresos, se agudiza al cruzar datos con la variable quintil de ingresos. En este sentido se observa que los porcentajes de personas sin ingresos son mayores en los hogares de menores ingresos (Q1 y Q2 fundamentalmente), tanto para hombres como para mujeres y en toda la serie histórica. Para el último año con datos disponibles, 2018, la diferencia entre mujeres y hombres sin ingresos sigue siendo amplia especialmente en los quintiles 2 y 3, con una diferencia de 12,1 y 9,6 puntos porcentuales de diferencia. Los datos manifiestan que una de cada cinco mujeres de los dos quintiles más pobres del país no cuenta con ingresos propios.

Gráfico 31.

Porcentaje de mujeres y hombres mayores de 14 sin ingresos propios según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total país, año 2018



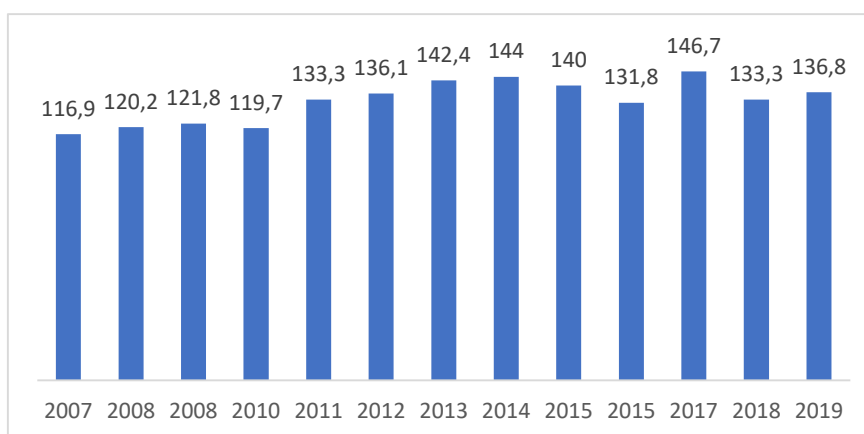
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Si se considera esta misma información en función del área de residencia, se percibe cómo las desigualdades de género se agudizan dependiendo del área de residencia. En las localidades uruguayas con menos de 5.000 habitantes, las desigualdades de género son más acentuadas, así como el porcentaje de mujeres que no poseen autonomía económica.

Otro indicador que es preciso analizar es el índice de feminidad de los hogares pobres, que muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (pobreza extrema) entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (pobreza extrema) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la

situación contraria. En este sentido, los hogares pobres de Uruguay presentan una mayor incidencia de la pobreza sobre las mujeres que sobre los hombres en toda la serie histórica, y sin una tendencia a reducirse. El máximo histórico de este indicador se alcanza en 2017 y el mínimo en 2007.

Gráfico 32.  
Uruguay: índice de feminidad en hogares pobres, serie 2007-2019



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Las mujeres uruguayas incrementaron su carga de trabajo remunerado, sin disminuir, sin embargo, su carga de trabajo no remunerado, lo que repercute en un crecimiento de la brecha de horas trabajadas entre sexos (las mujeres uruguayas trabajan en promedio 6 horas semanales más que los varones). El trabajo no remunerado comprende la realización de tareas domésticas, de cuidados, el trabajo que se brinda a otros hogares sin recibir remuneración y el trabajo voluntario. Las tareas domésticas son el tipo de trabajo no remunerado que cuenta con mayores tasas de participación, seguidas por las tareas de cuidados y, muy de lejos, por el trabajo realizado para otros hogares y el trabajo voluntario.

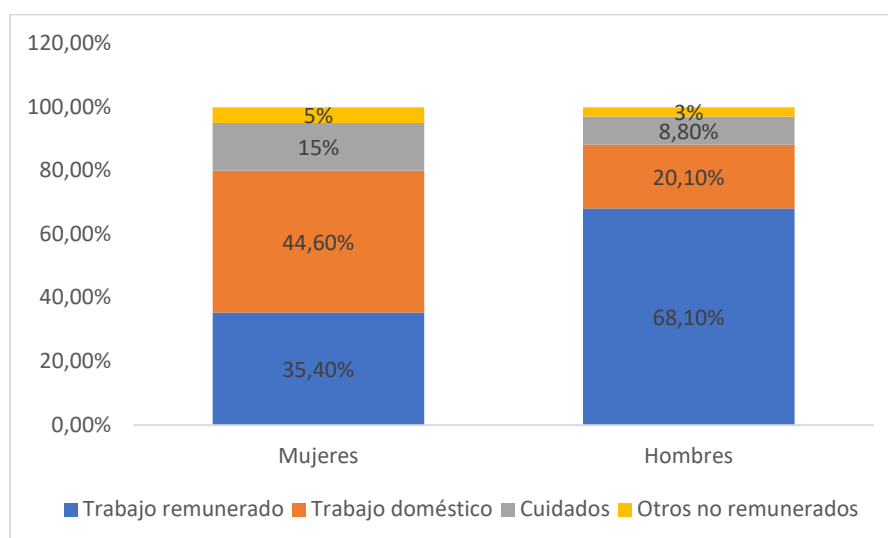
Sigue existiendo una clara desigualdad en la distribución de las actividades de trabajo remunerado y no remunerado entre hombre y mujeres. Las desigualdades de género y reproducción de los estereotipos y roles de género se traducen en una limitación del tiempo de las mujeres en tanto que son las que mayoritariamente desempeñan actividades de cuidado y tareas domésticas, en general el trabajo no remunerado, lo que, a su vez, restringe su inserción en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones que los hombres. Por la otra parte, los hombres, no terminan de incorporarse al trabajo no remunerado.

Los últimos datos disponibles del uso del tiempo en Uruguay, pertenecientes a 2013, ilustran claramente cómo las mujeres asumen muchas más horas que los hombres de trabajo no remunerado, mientras que ellos presentan cifras más altas de trabajo remunerado. Como se puede observar en el gráfico adyacente, las mujeres uruguayas destinan aproximadamente un tercio de su tiempo al trabajo remunerado y dos tercios al trabajo no remunerado (35,4%, y 64,6% respectivamente). Para los varones esta relación se invierte, mientras un 31,9% de sus horas las dedican a actividades de trabajo no remunerado, el 68,1% restante las ocupan en el trabajo remunerado.



Gráfico 33.

Uruguay: distribución porcentual de la carga global de trabajo, por sexo. País urbano, 2013



Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES en base a EUT 2013

Al analizar la distribución de la carga de trabajo por sexo y tramos de edad, se observa que, tanto para varones como para mujeres, las personas menores de 18 años y las mayores de 60 dedican una mayor parte de su tiempo de trabajo a tareas no remuneradas. Sin embargo, se mantiene la desigual distribución del tiempo entre sexos para todos los tramos de edad considerados.

Por quintiles, los varones que pertenecen a hogares de menores ingresos participan menos en las tareas domésticas que los del quintil de mayores ingresos (61% frente a 79%). Entre las mujeres, en cambio, la participación en las tareas domésticas se mantiene incambiada y en guarismos siempre superiores a los registrados por los varones (88%). En cuanto a horas, la brecha se ensancha entre las personas del quintil más pobre, en el que las mujeres dedican 16 horas semanales más que los varones.

Tabla 8.

Uruguay: tasas de participación y horas semanales de trabajo remunerado, no remunerado y carga global de trabajo por sexo y quintil de ingresos. Montevideo e interior urbano, 2013

		Tasa de participación		Horas semanales		
		Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Carga global
Quintil 1	Hombres	67	74	42	21	47
	Mujeres	37	91	35	44	56
Quintil 2	Hombres	72	73	46	20	52
	Mujeres	50	90	37	40	59
Quintil 3	Hombres	68	76	46	19	49
	Mujeres	52	90	37	36	55
Quintil 4	Hombres	72	76	46	19	52
	Mujeres	59	89	39	33	55
Quintil	Hombres	73	82	46	18	51

5	Mujeres	55	90	41	30	53
Total	Hombres	70	76	45	20	50
	Mujeres	50	90	35	37	46

Fuente: Encuesta de Uso del Tiempo y del Trabajo no remunerado (EUT) del Instituto Nacional de Estadística (INE), 2013

### *Violencia de género*

En julio de 1995 se reconoció la violencia doméstica como delito en sí mismo en el artículo 18 de la Ley N° 16.707. Siete años después, en 2002, el país aprueba la Ley N° 17.514, que declara de interés general la prevención, detección, atención y erradicación de la violencia doméstica. Con una apuesta por la interinstitucionalidad, se creó el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNLCVD), entidad que tiene competencia para elaborar, monitorear y evaluar el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010.

En 2005, el Ministerio del Interior comenzó a incorporar los temas de género y violencia doméstica como una política institucional. Se creó el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, y se comienza a medir la cantidad de denuncias por violencia doméstica. Además, se elaboraron medidas programáticas hacia la equidad de género. En septiembre de 2006, se creó el Espacio Referencial de Género, con el apoyo técnico del Instituto Nacional de las Mujeres, que tiene los cometidos de implementar y dar seguimiento a las medidas programáticas.

El 16 de noviembre de 2015 fue aprobado el Plan de Acción: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional 2016-2019 a través del Decreto 306/015 del Poder Ejecutivo. El Plan, elaborado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD)<sup>3</sup>, tuvo como finalidad “contribuir a que mujeres y varones de todas las edades puedan gozar de una vida libre de violencia de género, a partir de la modificación de aquellas pautas culturales discriminatorias que no permiten la igualdad y el goce efectivo de este derecho humano, así como mediante la atención integral de las personas en situación de vulnerabilidad por razones de violencia de género” (pp. 53). El objetivo principal del mismo era consolidar una política nacional que permitiera prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género, en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de su implementación.

En 2017, Uruguay impulsa la Ley Integral de Violencia basada en Género y Hacia las Mujeres (Ley N° 19.580), que tiene como objeto “garantizar el efectivo goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia basada en género [...] Estableciendo mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención, protección, sanción y reparación”. En abril de 2017 la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad el proyecto de ley que modifica los artículos 311 y 312 del Código Penal y consagró la figura de femicidio como agravante “muy especial” del homicidio.

La segunda encuesta nacional de violencia basada en género y generaciones, del Observatorio sobre Violencia Basada en Género (VBG) hacia las Mujeres y el Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de Violencia de Género, sobre el año 2019, revela que, en 2019 el 76,7% de las mujeres de 15 años y más que residen en Uruguay

<sup>3</sup> Posteriormente pasó a denominarse Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de Violencia de Género

reportan situaciones de violencia basada en género a lo largo de la vida, en alguno de los ámbitos relevados. Cifra que representa aproximadamente 1,1 millón de mujeres. Al comparar esta información con la reportada en 2013, se advierte un aumento de 8,3 puntos porcentuales (36,5% en 2013 y 44,8% en 2019). Se reporta como principal agresor a una persona desconocida, en general de género masculino (97,8%). Un tercio de las encuestadas afirma haber vivido VBG en la calle o vereda; el 13,1% en el transporte público (13,1%) y el 9,6% en fiestas, boliches, bares, pubs y conciertos. Así mismo, el 47% de las mujeres de 15 años y más declaró haber vivido situaciones de VBG por parte de la pareja o expareja a lo largo de toda la vida y un 19,5% en el último año. La mayor prevalencia corresponde a la violencia psicológica (44,6%). Además, se registra en mayor medida en mujeres afro respecto a las no afro (60,5% vs. 44,6%).

Las cifras totales de los homicidios en el país contemplan las muertes tanto de varones como de mujeres que sucedieron por cada año. En la tabla siguiente se puede observar que los homicidios a mujeres, si bien han tenido mínimas variaciones con el paso de los años, no son significativas, y, en el caso de los femicidios, el comportamiento es similar.

Tabla 9.  
Uruguay: homicidios por año y femicidios, serie 2012-2019

	Total de homicidios	Homicidios a mujeres	Femicidios	Tasa anual de femicidios por cada 100.000 mujeres
2012	267	39	26	1,5
2013	260	55	23	1,3
2014	268	49	18	1,0
2015	293	50	26	1,5
2016	268	42	22	1,2
2017	284	56	27	1,5
2018	414	56	30	1,7
2019	391	47	21	-

Fuente: Observatorio de Violencia y Criminalidad - División Políticas de Género – Ministerio del Interior.

Durante el período 2012–2019, en Uruguay se asesinaron a 394 mujeres. De estos asesinatos, el 50% fueron femicidios (193), mientras que el otro 50% concentra todo el resto de motivos, como rapiñas, hurto, copamiento, altercados no domésticos y casos sin aclarar. Dentro de los femicidios el 84% se trata de femicidios íntimos, es decir en el marco de relaciones de pareja, expareja y/o vínculo afectivo sexual. Por consiguiente, se puede afirmar que las mujeres en Uruguay se las asesina principalmente en el marco de un femicidio.

La tasa de femicidios por departamento refleja que Cerro Largo es donde existe la mayor tasa de muerte de mujeres por femicidio en el país, durante el periodo estudiado. En un primer grupo se encuentran Florida, Paysandú, Tacuarembó, Treinta y Tres y Colonia, con tasas entre 2,8 y 2,3 femicidios por cada 100.000 mujeres. Un segundo grupo, conformado por Rivera, Rocha, Maldonado, San José, Colonia, Durazno, Canelones y Montevideo, presenta tasas que van desde el 1,9 al 1,1 por cada 100.000 mujeres. Y, finalmente, un tercer grupo conformado por los departamentos con las menores tasas de femicidios que son: Lavalleja, Salto, Artigas y Río Negro.

Los datos que se desprenden la investigación conjunta del Ministerio del Interior, la División de Políticas de Género y el INMUJERES, del año 2019, sobre femicidios en Uruguay<sup>4</sup>, señalan que las características de las víctimas de femicidios en el país responden a mujeres mayoritariamente de 30 a 40 años; que el 84% fue asesinada por su pareja, ex pareja y/o vínculo afectivo sexual (femicidios íntimos). Asimismo, al revisar si existían denuncias previas al hecho, en un 75% de casos no existían denuncias, mientras que en un 25% sí, y un 9% de estas mujeres contaba con medidas de protección al momento del hecho.

En Uruguay, entre los meses de enero y octubre de 2019 se registraron 32.721 denuncias por violencia doméstica, lo que representa un promedio de 108 denuncias diarias, y una denuncia cada 13 minutos. En el mismo período de 2018 se habían recibido 32.759 denuncias; en el 2017 hubo 32.447 denuncias y en el 2016, 27.850. Como se puede observar, las denuncias por violencia doméstica no remiten año tras año y se mantienen por encima de las 30.000 desde el año 2017.

Tabla 10.  
Uruguay: denuncias por violencia doméstica y asociados

2016	2017	2018	2019
27.850	32.447	32.759	32.721

Fuente: Ministerio del Interior

Según los datos reportados por el Ministerio del Interior sobre denuncias por violencia doméstica en el Uruguay, en 2019 el 48,8% de casos de violencia denunciados eran violencia psicológica, frente al 45,9% de casos de violencia física, 2,6% de violencia sexual, 2,4% de violencia económica o patrimonial y 0,3% por identidad de género u orientación sexual. El 75,3% de las víctimas de estas denuncias por violencia doméstica son mujeres. En el 88,2% de denuncias la víctima fue la que interpuso la denuncia. En relación al tipo de conflicto, el 64,3% fueron conflictos con ex parejas, o con los que mantenían un vínculo sexual; el 35,7% vínculos familiares sanguíneos, y políticos.

También en materia de violencia hacia las mujeres cabe destacar la aprobación en 2019 de la Ley N° 19.643 de Prevención y Combate de la trata de personas. Una norma que tiene por objeto la prevención, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas. Una legislación con perspectiva de género y con interés superior en niñas, niños y adolescentes.

### *Salud sexual y reproductiva*

Uruguay está a la vanguardia en América Latina y el Caribe en derechos sexuales y reproductivos. Encabeza incluso en todo el continente americano los indicadores vinculados a la mortalidad materna, los métodos anticonceptivos, la reproducción humana asistida, el control de embarazos y el embarazo en adolescentes.

En materia de salud sexual y reproductiva Uruguay ha venido dando pasos importantes desde el año 2005. En 2008 se impulsó la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (Ley N° 18.426), que integra todos los aspectos de la salud sexual y reproductiva y obliga a los prestadores públicos y privados de salud a crear servicios y ofrecer consultas especializadas. Al mismo tiempo garantiza el acceso gratuito a métodos anticonceptivos en los servicios públicos. En 2010 por primera vez la compra de anticonceptivos se

<sup>4</sup> Disponible en [https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/documentos/publicaciones/Femicidios\\_en\\_\\_Uruguay.pdf](https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/documentos/publicaciones/Femicidios_en__Uruguay.pdf)

incluye en el presupuesto nacional para el periodo 2010-2015, y se amplía la distribución y cobertura, alcanzando al Hospital Militar, Hospital Policial, Intendencias y BPS. En 2010 también se incorpora la vasectomía y la ligatura tubaria a los programas integrales de salud y al catálogo de prestaciones como prestación obligatoria y gratuita. A partir de 2011 las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud deben brindar una canasta básica de métodos anticonceptivos que incluyen preservativos sin costos para usuarios y usuarias del sector público y con un copago mínimo para privados. En 2012 se incluye la colocación del Dispositivo Intrauterino (DIU), en los Programas Integrales de Salud y como prestación obligatoria y gratuita.

Esta serie de políticas públicas y legislación logran que, según datos del anuario “Estado de la población mundial 2016”, del Fondo de Población de las Naciones Unidas, en Uruguay el 87 % de las mujeres de entre 15 y 49 años dice tener satisfecha su demanda de métodos anticonceptivos, siendo esta cifra en todo el mundo del 76% y el promedio regional del 80%. Además, los datos muestran que en Uruguay hay una prevalencia alta de métodos anticonceptivos (MAC) modernos (74%) entre las mujeres de 15 a 49 años, en comparación con las cifras de América Latina y el Caribe (67%) y el mundo (57%). Aún con los avances pocas mujeres tienen conocimiento sobre métodos modernos como el parche, la inyección anticonceptiva o la pastilla de emergencia, pese a que están disponibles hace muchos años en el país, constituyendo por tanto uno de los desafíos en esta materia pendientes de abordar.

Cuadro 1.

Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos y proporciones de demanda satisfecha e insatisfecha, 2016

Región	Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos, mujeres de 15 a 49 años		Necesidad insatisfecha de planificación familiar, mujeres de 15 a 49 años	Proporción de demanda satisfecha, mujeres de 15 a 49 años	Proporción de demanda satisfecha con métodos modernos, mujeres de 15 a 49 años
	Cualquier método	Métodos modernos			
Uruguay	77%	75%	8%	91%	87%
América Latina y el Caribe	73%	67%	11%	87%	80%
Mundo	64%	57%	12%	84%	76%

Fuente: Presidencia (2017) con base en datos de “Estado de la población mundial 2016”, del Fondo de Población de las Naciones Unidas.

En relación a la meta 5.3 del ODS 5, sobre embarazo adolescente, cabe destacar que, en Uruguay, el nivel de fecundidad y la maternidad en la adolescencia se mantiene elevado en comparación con el promedio de América Latina y con otras regiones del mundo, aunque se ha reducido en los últimos años.

Tabla 11.

Uruguay: porcentaje de embarazos en madres adolescentes (10 a 19 años) en el total de nacimientos. Total país, serie 1996-2019

	1996	2000	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2019
Total	16,9	16,2	16,5	16,9	16,8	16,7	16,8	16,6	17	17,2	16,4	15,3	10,8

Fuente: Base de Datos de Certificado de Nacido Vivo, Ministerio de Salud Pública.

En 2012 se impulsa la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) (Ley N° 18.987), que reguló la práctica del aborto, y despenalizó el aborto para los casos en que se cumpla con determinados requisitos establecidos en la misma. Desde la aprobación de la Ley de IVE y hasta el año 2016, según datos del Ministerio de Salud Pública<sup>5</sup>, se ha ido incrementando el número de abortos voluntarios, un 17% de los cuales fue de chicas entre 15 y 19 años y, además, no se ha registrado en el país ninguna muerte materna por IVE. Precisamente sobre mortalidad materna el país ha ido desplegando diferentes comisiones, regulaciones, informes, planes y programas desde 2005 para evitar muertes relacionadas con el embarazo, nacimiento, aborto y puerperio.

Tabla 12.

Uruguay: datos de Interrupción Voluntaria del Embarazo por año, según grupos de edad, serie 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Menores de 15	74 (1%)	69 (1%)	94 (1%)	74 (0,8%)
15 a 19 años	1200 (17%)	1404 (16%)	1603 (17%)	1597 (16,4%)
20 años y más	5897 (82%)	7064 (83%)	7665 (82%)	8048 (82,8%)
Totales	7171	8537 (+20%)	9362 (+9%)	9719 (+3,8%)

Fuente: Ministerio de Salud Pública

### *Participación en la toma de decisiones*

Uruguay tiene una de las democracias más consolidadas y estables de la región, con partidos políticos institucionalizados que funcionan relativamente bien como transmisores de las preferencias ciudadanas a los ámbitos donde se toman las decisiones. Asimismo, los índices sobre democracia y calidad de la democracia colocan a Uruguay a la cabeza de las clasificaciones en la región. No obstante, el desempeño de la calidad de la democracia uruguaya cae abruptamente cuando las dimensiones destacadas se evalúan teniendo en cuenta criterios de equidad de género (Levine y Molina 2007); de hecho, la política es la esfera donde se observan las mayores brechas entre hombres y mujeres.

La participación de las mujeres en los espacios de decisión representa uno de los indicadores relevantes para determinar la calidad de la democracia de una nación. Las democracias representativas deben garantizar la integración de las mujeres en los ámbitos legislativos, en un número tendente a reflejar a la propia sociedad. En este sentido, Uruguay tiene mucho camino pendiente de recorrer.

Uruguay fue pionero en aprobar una ley de ciudadanía política para las mujeres (1932) que consagraba derechos sin restricciones. Las mujeres sufragaron por primera vez en

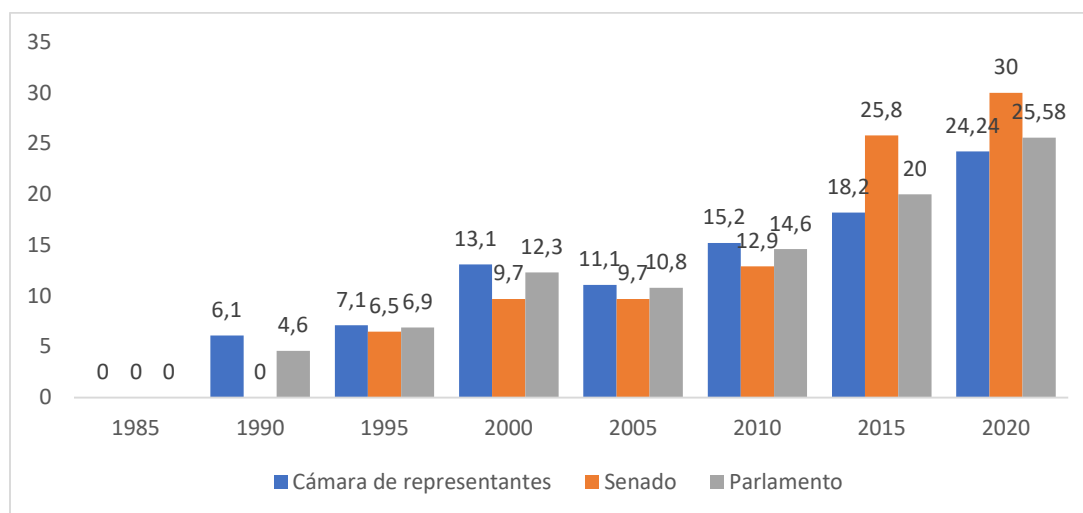
<sup>5</sup> Informe "Avances y desafíos en Política Pública de Salud Sexual y Salud Reproductiva. Ministerio de Salud Pública, agosto de 2017.

las elecciones nacionales de 1938. Las primeras senadoras y diputadas fueron electas en 1942. Sin embargo, hasta el gobierno que precedió la dictadura militar, la presencia de mujeres en el Parlamento fue escasa. Esto se debe a que Uruguay ha tenido un limitado desarrollo institucional para promover y proteger la participación efectiva de las mujeres en la política. Como señalan IDEA Internacional, Comunidad de Democracias y PNUD, (2017), pese a haber sido un país de vanguardia en este aspecto a comienzos del siglo XX, casi un siglo después, las instituciones uruguayas están rezagadas respecto a los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos

El país ha conocido un aumento lento pero sostenido del porcentaje de mujeres en el Parlamento en la presente democracia. Los porcentajes históricos de participación femenina en el Parlamento prueban las dificultades a las que se enfrentan las uruguayas para alcanzar cargos de decisión política y de la necesidad de una legislación que contrarreste esta realidad. La ley de cuotas aprobada en abril 2009 por el Parlamento uruguayo estableció la obligatoriedad para los partidos políticos de incluir a candidatos de ambos sexos en cada terna de sus listas de candidatos titulares y suplentes en las elecciones y en las elecciones de segundo grado a efectos de integrar los respectivos órganos de dirección partidaria. En las circunscripciones binominales de la Cámara de Representantes los dos titulares debían ser de diferente sexo. La ley también dispuso que las autoridades electorales negarían el registro de las hojas de votación que no cumplieran con las disposiciones de la ley (art. 3).

Gráfico 34.

Uruguay: porcentaje de legisladoras titulares al inicio de cada legislatura<sup>a</sup>, 1985-2020



Fuente: Parlamento del Uruguay

<sup>a</sup>El porcentaje de mujeres se calcula sobre el total de bancas en cada cámara, incluyendo la banca que ocupa el vicepresidente o vicepresidenta en el Senado.

La aplicación de la ley de cuotas en las elecciones de 2014 generó un aumento cuantitativo de mujeres, con un total de 26 asumiendo bancas en febrero 2015. Como se observa en el gráfico 45, el salto mayor se dio en el Senado, invirtiendo así la tendencia mantenida a lo largo del período post-dictadura a una mayor tasa de representación femenina en la Cámara de Representantes que en la cámara alta. No obstante, en 2015 también se dio un incremento de presencia de mujeres en la Cámara de Representantes,

aunque no excede la tasa de crecimiento promedio registrado entre 1990 y 2010; es decir, el impacto de la cuota en la cámara baja es imperceptible. Las últimas elecciones del año 2020 dejaron la cifra más alta de mujeres tanto en la Cámara de Representantes (+6% de mujeres respecto a 2015) como en el Senado (+4,2% de mujeres), pero todavía se está muy lejos de la paridad.

Tabla 13.

Uruguay: presencia de mujeres en la Cámara Baja (1985-2020)

Legislatura	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	% de mujeres
1985-1990	99	0	99	0,0
1990-1995	93	6	99	6,1
1995-2000	92	7	99	7,1
2000-2005	86	13	99	13,1
2005-2010	88	11	99	11,1
2010-2015	84	15	99	15,2
2015-2020	82	17	99	17,2
2020-2025	75	24	99	24,24

Fuente: elaboración propia según datos del Parlamento de Uruguay

Tabla 14.

Uruguay: presencia de mujeres en la Cámara Alta (1985-2020)

Legislatura	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	% de mujeres
1985-1990	30	0	30	0,0
1990-1995	30	0	30	0,0
1995-2000	28	2	30	6,7
2000-2005	27	3	30	10,0
2005-2010	27	3	30	10,0
2010-2015	26	4	30	13,3
2015-2020	22	8	30	26,7
2020-2025	21	9	30	30

Fuente: elaboración propia según datos del Parlamento de Uruguay

El problema o falla que presenta la ley de cuotas uruguaya es la aplicación mínima que de ellas realizan los partidos políticos. En las elecciones de 2014 (primer año que se aplicó la Ley de Cuotas para las elecciones parlamentarias), todos los partidos superaron el porcentaje de cuota mínimo previsto en la Ley (33,3%) en el total de lugares de las listas. Sin embargo, al revisar los primeros lugares de las listas, que son las mayores posibilidades de lograr escaño, el porcentaje de mujeres desciende al 14,6%. Es decir, si de cada tres nombres, uno debe de ser mujer, generalmente los dos primeros son hombres y el tercer lugar queda relegado para ellas. Se cumple la ley, pero con una aplicación mínima, como bien se puede observar en la siguiente tabla donde se desglosa la distribución de mujeres en las listas electorales por partido político.

Tabla 15.

Uruguay: distribución de mujeres en las listas de candidaturas a la Cámara Baja y Cámara Alta, elecciones nacionales 2014

Partido	Porcentaje de mujeres en el total de las listas. Cámara Baja	Porcentaje de mujeres en el primer lugar de las listas. Cámara Baja	Porcentaje de mujeres en el total de las listas. Cámara Alta	Porcentaje de mujeres en el primer lugar de las listas. Cámara Alta



Frente Amplio	42,6%	17,8%	42,5%	14,3%
Partido Nacional	40,9%	7,1%	41,8%	0%
Partido Colorado	37,7%	14,6%	34,4%	0%
Partido Independiente	42,3%	8,7%	38%	0%
Asamblea Popular	40,4%	18,3%	-	-
Total	41,4%	14,6%	40,6%	7,7%

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

Como se puede comprobar en la tabla, si bien todos los partidos tienen un porcentaje similar de mujeres en el conjunto de sus listas electorales (alrededor del 40%, algo más menos en el caso del Partido Colorado) superando incluso el piso mínimo de la cuota (33%), todos han realizado una aplicación minimalista de esta ley. Esto se traduce en que, la mayoría de las listas tanto en la Cámara Alta como Baja, las mujeres ocupan sistemáticamente el último lugar en las ternas de candidaturas, es decir los puestos 3, 6, 9, y así sucesivamente.

La infrarrepresentación de mujeres en el parlamento uruguayo no se circunscribe a los escaños ocupados en ambas cámaras. Las mujeres también asumen menos presencia en las mesas que dirigen estas cámaras, así como en las diferentes comisiones de trabajo que se constituyen por temáticas de forma paralela. Entre otros motivos, además de por ser inferior el número de mujeres diputadas y senadoras, se debe a que, quienes presiden comisiones o las mesas directivas de las cámaras cumplen un rol central en el proceso legislativo, pues deciden qué proyectos de ley se consideran primero y postergan la discusión de otros (Cox 2006; Alemán 2006).

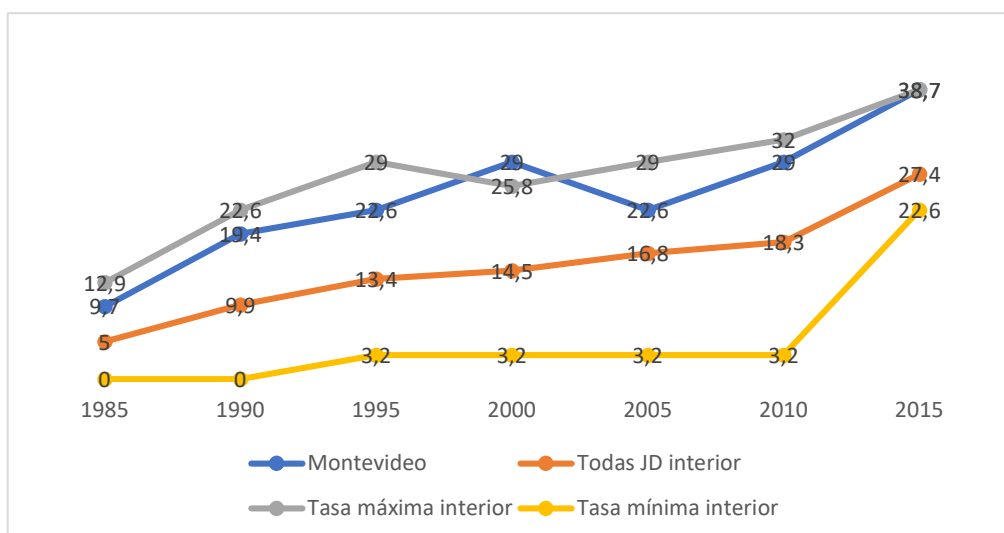
#### *Presencia de mujeres en gobiernos subnacionales*

Uruguay tiene dos espacios de descentralización territorial: el departamental y el municipal. El primero se compone de diecinueve gobiernos departamentales, cada uno encabezado por un intendente o intendenta (máximo cargo ejecutivo) y una Junta Departamental elegida en distritos únicos de treinta y un miembros (ediles). La presencia de mujeres en los gobiernos departamentales y municipales del Uruguay varía según los órganos, aunque en todos los casos dista de ser paritaria y empeora en función de la jerarquía del cargo correspondiente al nivel que se trate.

Atendiendo así al segundo nivel de gobierno, los órganos legislativos departamentales, se observa que la presencia de mujeres ha sido mayor a la del Parlamento, algo que es esperable en tanto que el cargo de edil es de menor estatus y no remunerado. En las Juntas Departamentales la tasa global de representación femenina ha aumentado constantemente desde el retorno a la democracia, desde un 5,3% alcanzado en las elecciones de 1984 a un 28% en las elecciones de 2015.

#### Gráfico 35.

Uruguay: porcentaje de mujeres en las Juntas Departamentales, por región, 1985-2015



Fuente: elaboración propia en base a Johnson (2005 y 2013); Pérez (2015).

El tercer nivel de gobierno es más reciente en el país. Se observa que la representación femenina en los cargos electivos también es algo mayor que en el Parlamento, pero la tasa de representación de concejalas no ha superado el porcentaje de edilas en ninguno de los dos períodos, a pesar de ser cargos de “menor” poder. Aun así, vemos las resistencias que emergen a nivel local para la incorporación de mujeres en los cargos políticos. En 2015, el porcentaje de edilas a nivel departamental no llegaba al 30%, con tan solo un 5,3% de intendentas. Es cierto que el porcentaje de edilas ha crecido considerablemente a lo largo de la democracia pasando de 5,3% de edilas en 1985, al 15% en el 2000, a 17,8% en 2010 y finalmente 27,5% de edilas en 2015. A nivel municipal, en la legislatura de 2015 a 2020 Uruguay disponía de un 24% de concejalas frente a un 17% de alcaldesas. Por consiguiente, a pesar del impacto positivo que la normativa de cuotas tuvo en lo relativo a la representación política de las mujeres, no se ha logrado hasta el momento el umbral de un tercio al que se aspiraba.

Tabla 16.

Uruguay: porcentaje de mujeres en cargos electivos subnacionales, 2010 y 2015

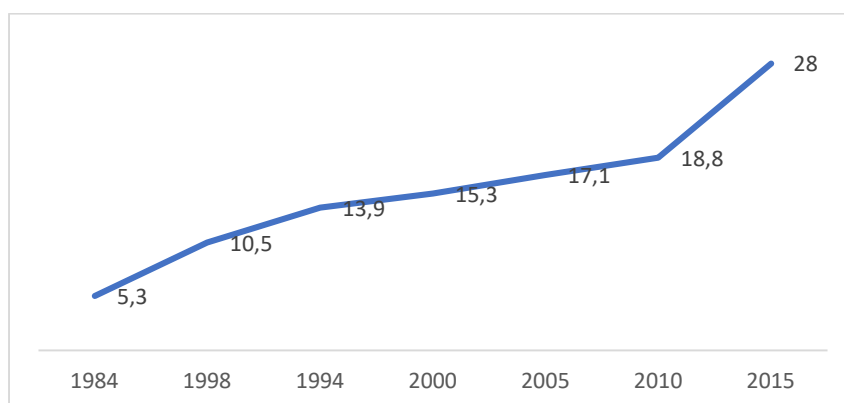
Arena	Cargo	2010	2015	Variación
Departamental	Intendentas	15,3	5,3	-66,5
	Edilas	18,8	28,0	48,9
Municipal	Alcaldesas	23,6	17,0	-28
	Concejaldas	18,3	23,9	30,6

Fuente: elaboración propia con base en Johnson (2005 y 2013); Pérez (2015).

La presencia de mujeres siempre ha sido mayoritaria en las juntas departamentales, órganos no rentados y de escasa jerarquía en el sistema de cargos uruguayo (Pérez 2015). Además, como puede observarse, el porcentaje de edilas aumentó en la elección de 2015 respecto a 2010 en casi un 50%, debido al efecto de las cuotas, que se aplicaban por primera vez luego de su aprobación. El ámbito subnacional mostró, tras el salto de 2010 a 2015, que la cuota funciona cuando se combina con una ingeniería electoral apropiada para el uso de este mecanismo. A nivel de alcaldía, pese a que se eligen en las mismas listas que los concejales, la cuota no tuvo efectos en la elección de mujeres en dichos cargos porque para ser electo/a es necesario encabezar las listas, y este fenómeno es poco frecuente para las mujeres.

Gráfico 36.

Evolución de la presencia de elegidas como edilas, 1984-2015 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en Pérez (2015)

### *Presencia de mujeres en ministerios*

Por último, la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales refleja la dificultad de romper esos techos de cristal tan presentes en la vida de las mujeres, especialmente para el acceso a lugares de toma de decisiones y de representatividad pública. La asignación de los cargos del gabinete ministerial depende directamente del presidente electo y no aplican leyes de cuotas ni de paridad. En Uruguay son muy pocas las mujeres que han ostentado ministerios a lo largo de la democracia, si bien en 1968 se designó a la primera mujer ministra, que fue también la primera en toda Latinoamérica. Sin embargo, los valores nacionales en este aspecto se hallan en el presente por debajo de promedios regionales.

Tabla 17.

Uruguay: número de ministros y ministras por periodo presidencial, en cifra absoluta

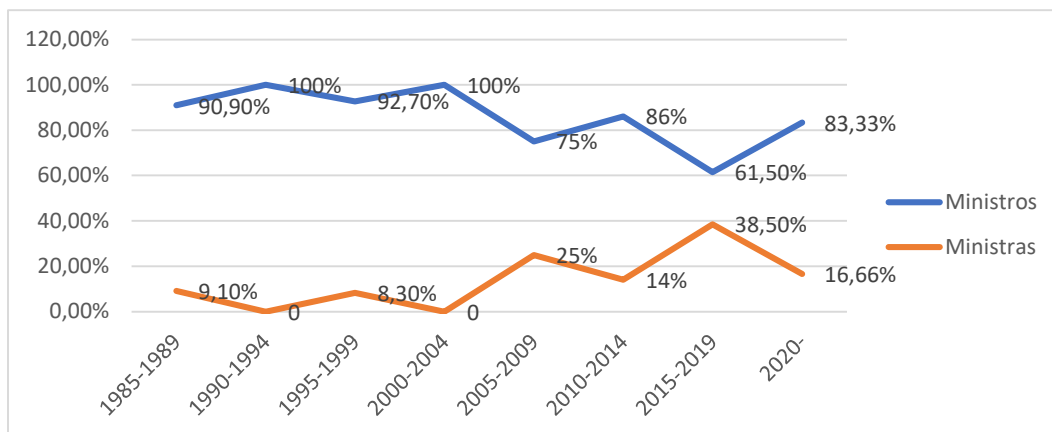
	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019	2020-
Mujeres	1	0	1	0	3	2	5	2
Hombres	10	12	11	13	10	11	8	12

Fuente: Datos oficiales al inicio de cada administración de gobierno

En la primera legislatura del Frente Amplio con Tabaré Vázquez (2005-2009), tres mujeres estuvieron al frente de ministerios, la cifra más elevada hasta el momento de la democracia. Sin embargo, el posterior gobierno de Pepe Mujica (2010-2014) supuso un nuevo retroceso en este sentido, reduciendo en una las mujeres ministras. El segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015-2019) hace una apuesta más decidida e incorpora en su gabinete hasta cinco ministras, la cifra más alta de toda la democracia. El nuevo gobierno uruguayo de la coalición de centroderecha encabezada por el nacionalista Lacalle Pou, aun incrementando el número de ministerios respecto a la presidencia antecesora, reduce la presencia de mujeres a únicamente dos sobre catorce ministerios totales.

Gráfico 37.

Uruguay: número de ministros y ministras por periodo presidencial, en porcentajes



Fuente: Sistema de Información de género, INMUJERES-MIDES, en base a información Guía Oficial de Autoridades ONSC

### Mujeres en cargos directivos

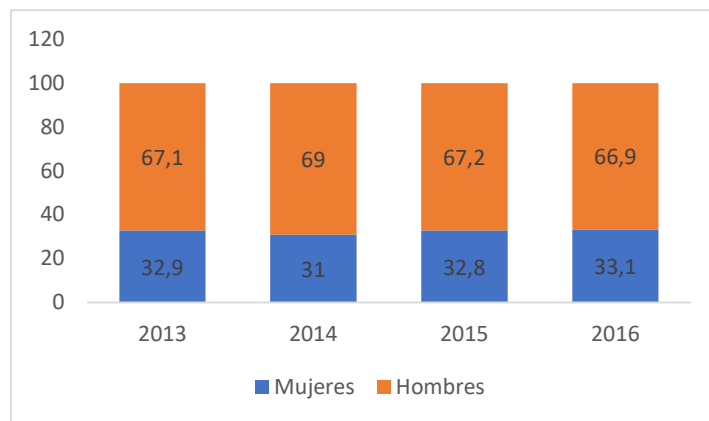
En las empresas, en tanto que espacios privados para los que no rigen cuotas ni medidas de afirmación positiva en favor de las mujeres, resulta más complejo incidir en sus políticas de género para corregir desequilibrios, especialmente en los consejos de administración. Los índices de participación femenina en el desempeño de actividades empresariales suelen estar sobrerrepresentadas en los sectores de baja productividad y subrepresentadas en los de productividad media y alta, y se encuentran en peores posiciones respecto de la propiedad del capital y la actividad empresarial (Espino, 2005).

Como señalan Serna y Barbero (2016), “la baja participación femenina en la alta dirección de las grandes empresas desnuda uno de los aspectos más polémicos de cómo se construyen las jerarquías de autoridad, las relaciones de poder y de dominación en las sociedades contemporáneas. Los datos estadísticos simplemente son una forma de medición de la realidad fáctica de las desigualdades de género, que involucran posiciones y roles sociales, así como formas de construir el status social y las representaciones subjetivas e intersubjetivas en la cúspide de la sociedad de los grupos dirigentes y clases altas” (p.2).

Las mujeres ocupadas acceden en menor proporción a cargos de gerencia y directivos que sus compañeros los varones. Esto sucede a pesar de que el nivel educativo de éstas es mayor que el de los hombres. Además, con el paso del tiempo no se observan cambios importantes en incorporación de mujeres en altos cargos directivos y gerenciales de las empresas.

Gráfico 38.

Uruguay: proporción de personas en cargos directivos, por sexo. Serie 2013-2016

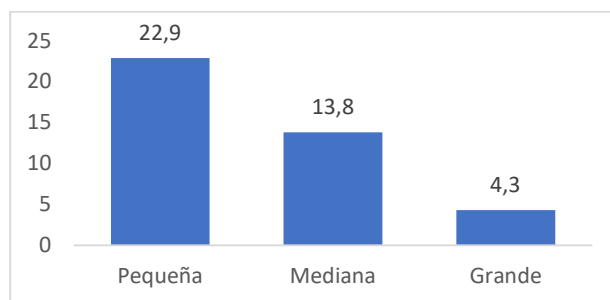


Fuente: Sistema de Información de género, INMUJERES-MIDES con base en INE. Encuesta Continua de Hogares.

Según los datos de Enterprise Survey<sup>6</sup>, revelados en el 2010, en apenas un 19,4% de las empresas uruguayas hay mujeres en cargos gerenciales de alto rango. Al discriminar por tamaño de empresa, se observa que la mayor concentración de mujeres se encuentra en empresas pequeñas (de 5 a 19 empleados), en las cuales 23% de mujeres ocupan cargos gerenciales, cifra que se reduce a 4% en el caso de empresas grandes (100 o más empleados).

Gráfico 39.

Uruguay: porcentaje de empresas con gerente general femenino. Total, país, 2010



Fuente: Enterprise Survey, Uruguay 2010

Esta misma encuesta indica que el 38,4% de las empresas gerenciadas por mujeres se encuentran registradas como unipersonales, mientras que esta proporción desciende a 8% en las empresas gerenciadas por hombres. A su vez, suele haber más empleadas mujeres en aquellas empresas con gerenciamiento femenino (52,2% vs. 33,1%). En cualquier caso, son datos del año 2010, algo desfasados para interpretaciones actuales.

Según datos del estudio “Élites empresariales públicas y privadas”, el porcentaje de varones y mujeres en cargos gerenciales de empresas públicas y privadas de Uruguay tiene pocas diferencias, aunque es levemente inferior en las empresas públicas, tal como puede observarse en la siguiente tabla. Los datos permiten observar la subrepresentación de las mujeres en la cúpula de la alta gerencia de grandes empresas, al identificarse solamente un 10% de mujeres desempeñándose en cargos con estas características.

<sup>6</sup> Enterprise Survey es una encuesta realizada por el Banco Mundial a nivel global. El último relevamiento realizado en Uruguay fue en 2012 y se encuestaron 607 empresas (pequeñas, medianas y grandes).

Tabla 18.  
Uruguay: distribución de cargos de dirección y gerencia empresarial por sexo en empresas públicas y privadas, 2016

Tipo de empresa	Sexo		
	Hombre	Mujer	Total
Pública	91,50%	8,50%	100%
Privada	89,40%	10,60%	100%
Total	90,10%	9,90%	100%

Fuente: Serna y Barbero (2016), con base en Élités empresariales públicas y privadas, 2013-2016

Como detallan Serna y Barbero (2016) “más significativas son las diferencias cuando se analiza por tipo de puesto de alta dirección, a medida que ascendemos en la pirámide empresarial, las mujeres están menos representadas, en tanto suelen ubicarse en los puestos gerenciales de divisiones, en particular en algunas áreas específicas como las de Recursos Humanos y algunas subgerencias. La diferenciación funcional de la participación femenina en puestos directivos es pues un indicador de la persistencia de la división sexual del trabajo en la cúspide y la segregación de género de las funciones directiva en el campo empresarial” (p.13).

Tabla 19.  
Uruguay: distribución de cargos de dirección y gerencia empresarial por sexo

Cargo	Hombre	Mujer
Presidencia/Dueño	92,2%	7,8%
Vicepresidencia	92,9%	7,1%
CEO/Gerente Gral/Dirección	90,2%	8,8%
Gerente Divisiones	86,8%	13,2%
Otros cargos	75%	25%
Total	90,1%	9,9%

Fuente: Serna y Barbero (2016), con base en Élités empresariales públicas y privadas, 2013-2016

El informe mundial sobre 108 países realizado por OIT (2015: pag.19) constata un crecimiento del número de mujeres en cargos directivos, fundamentalmente de personal directivo medio y superior, brindando un mapa mundial con porcentajes de participación femenina para el año 2012 que para los 20 países con niveles más altos, supera el 40% y llega hasta casi el 60% de mujeres en puestos de dirección, mientras que en el otro extremos los países con menor participación femenina se situaron en valores inferiores al 15%. En particular, Uruguay queda bien ubicado dentro de los primeros 20 países que ha aumentado la presencia de mujeres en puestos directivos de empresas en los últimos años con una tasa de participación femenina del 44%.

Según el proyecto “Mujeres en bolsa”, para 16 países iberoamericanos, en 2020 menos de 15% de los cargos directivos de las empresas que cotizan en bolsa en Uruguay son ocupados por mujeres, cifra que mejora respecto a 2019, que apenas era del 11,24%. El número de consejeras en Uruguay se duplica en valores absolutos de 2019 a 2020, pero también se incrementa el número de varones. En términos porcentuales tan sólo un 14,49% de cargos directivos están ocupados por mujeres, y más de la mitad de las empresas que cotizan en bolsa (51,72%), no cuentan con consejeras.

Tabla 20.  
Uruguay: mujeres en bolsa, comparativa 2019-2020

	2019	2020

Consejeras	10 (11,24%)	20 (14,49%)
Consejeros	79 (88,78%)	118 (85,51%)
Consejeros por consejera	7,9	5,9
Empresas sin consejeras	13/21 (61,9%)	15/29 (51,72%)
Posición en el ranquin	9/15	6/16

Fuente: Proyecto “Mujeres en bolsa de valores”

### Conectividad y teléfono móvil

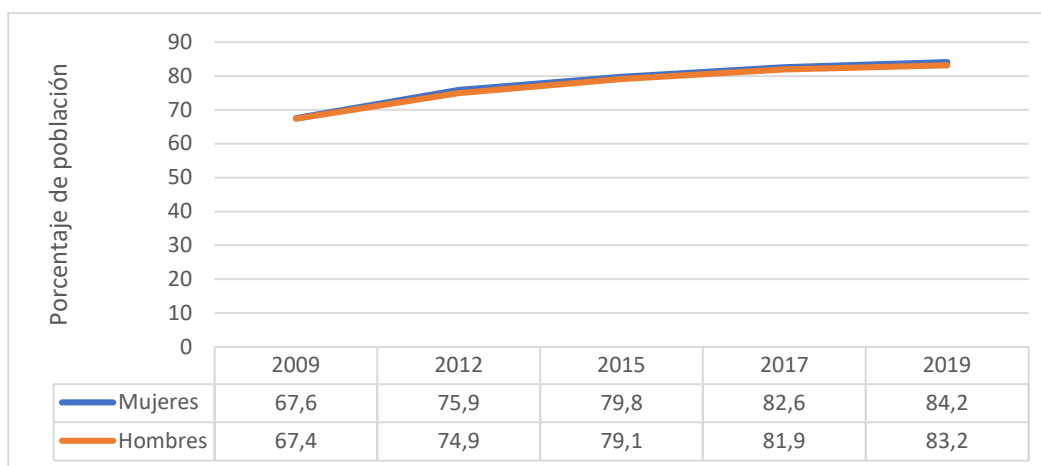
Uruguay es uno de los países más digitalizados del mundo y el país latinoamericano más avanzado en el desarrollo de las TIC. Posee la mayor penetración de Internet por fibra óptica en hogares y negocios, el precio más asequible para el acceso a Internet y se encuentra entre los países con las mayores velocidades de descarga de la región. El 85% de los hogares cuenta con acceso de banda ancha fija (Internet por fibra óptica o ADSL), de los cuales el 75% tiene acceso por fibra óptica a la vivienda, con velocidades de descarga que oscilan entre 30 y 120 Mbps.

Gracias al Plan Ceibal impulsado en 2007, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en proporcionar computadoras portátiles a todos y cada uno de los niños y maestros de todas las escuelas primarias y secundarias del sector público. El acceso a la tecnología y al conocimiento se ha universalizado y la brecha digital se ha reducido significativamente, ya que en diez años la brecha de acceso entre los hogares más pobres y los más ricos se redujo del 35% al 8%. Además, desde 2015, el Plan Ibirapitá ha proporcionado tabletas gratuitas y acceso a Internet a las personas mayores de bajos ingresos.

La Meta 5b del ODS 5 aboga por mejorar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para el empoderamiento de las mujeres. El primer indicador de esta meta se centra en la posesión de teléfono celular por sexo. En Uruguay no existe brecha de género en este sentido. De hecho, las mujeres, en toda la serie histórica, presentan porcentajes ligeramente por encima de los hombres. En 2019, último dato disponible, el 84,2% de mujeres mayores de 6 años disponía de un teléfono móvil frente al 83,2% de varones.

Gráfico 40.

Población de 6 años y más con teléfono celular, por sexo. Serie 2009-2019



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP con base en INE (Encuesta Continua de Hogares)

Tampoco existe brecha de género al medir el uso de computadora en el último mes (2019), actividad realizada por un 55,5% de hombres frente a un 55,9% de mujeres. En 2015 las cifras eran de 61,4% y 60,4% respectivamente. En 2012, 50% y 57,4%. En 2009, primer año del que se disponen datos en el Observatorio Territorio Uruguay, un 50,2% de hombres había hecho uso de computadora en el último mes, frente al 47,7% de mujeres. Por consiguiente, la brecha de género en esta materia se ha ido reduciendo con el paso de los años hasta equipararse e incluso generarse brecha en el sentido opuesto.

### *Conclusiones ODS 5*

Uruguay presenta avances específicos hacia la igualdad de género: cuenta con un marco normativo avanzado en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, así como matrimonio igualitario, leyes de protección de los derechos al trabajo de grupos rezagados, como el trabajo doméstico y rural. Sin embargo, aún debe reconocer problemas específicos para que las mujeres uruguayas, y sus niñas, niños y adolescentes, puedan desarrollarse plenamente. En este sentido, la violencia de género, las desigualdades en el mercado laboral, la baja representación de mujeres en puestos de decisión estratégicos y el embarazo adolescente continúan siendo serias problemáticas para el país (Presidencia, 2017).

En materia de género y de la mano del ODS 5, Uruguay ha avanzado en algunos aspectos, pero tiene pendientes afrontar una serie de desafíos. En el plano de la violencia hacia las mujeres se observa que se mantiene una fuerte prevalencia de la misma, siendo transversal a todos los estratos socioeconómicos. El 76,7% de las mujeres de 15 años y más que residen en Uruguay reportan situaciones de violencia basada en género a lo largo de la vida. Muchas mujeres siguen siendo acosadas y asesinadas pese a los avances en legislación y protección.

En relación al mercado laboral, sigue existiendo una brecha de género considerable en la tasa de actividad: mientras que el 68,7% de hombres trabajan o buscan empleo, el porcentaje de mujeres es del 55,3%. Además, en cuanto a ingresos, también existe una brecha a destacar, dado que en 2016 las mujeres percibieron un 26,3% menos de ingresos totales que los hombres. Precisamente sobre el uso del tiempo y los cuidados queda una brecha pendiente de cerrar, dado que las mujeres dedican el 65% de su tiempo a trabajos no remunerados y el 35% a trabajos remunerados, mientras que los varones dedican el 30% y 70% respectivamente. A ello cabe agregar que a fecha de 2019 el 13% de mujeres urbanas no contaba con ingresos propios, frente al 6,6% de hombres urbanos; mientras que en el ámbito rural el 17,6% de mujeres no posee ingresos propios frente al 3,7% de hombres. Seguir fortaleciendo el Sistema de Cuidados es un camino irrenunciable para avanzar en esta materia, con el fin de aliviar la carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que puedan mejorar así sus posibilidades en el mercado laboral. La mejora de la autonomía económica de las mujeres es imprescindible para el empoderamiento femenino y la reducción de las desigualdades de género.

Sobre la participación de las mujeres en la toma de decisiones cabe reseñar las dificultades que éstas enfrentan para ocupar cargos de poder. Uruguay continúa siendo uno de los países de América Latina y el Caribe que registra los niveles más bajos de participación de mujeres en el Poder Legislativo pese a ser uno de los países de América



Latina y el Caribe con mayor desarrollo democrático. Cifras que también resultan muy reducidas para el segundo y tercer nivel de gobierno. Por no hablar de la mínima presencia de mujeres en ministerios y en cargos directivos de empresas. Uruguay debiera poner la vista a nivel normativo en garantizar mínimos de participación de mujeres en Poder Ejecutivo y en Poder Judicial. Al mismo tiempo continua pendiente el desafío de empoderar y capacitar a las mujeres en política y en el resto de espacios de poder y toma de decisiones, sensibilizando el sistema político y sus actores para garantizar la igualdad de género. En definitiva, Uruguay presenta todavía grandes desafíos ante los efectos de equilibrar la presencia de mujeres y hombres en cargos de representación política y gobierno, pero también en espacios de poder en un sentido amplio.

#### **4. Desigualdad de ingreso: ODS 10**

Complementariamente a todo lo analizado en los apartados anteriores, Uruguay ha logrado avanzar en términos de igualdad en la distribución de sus ingresos. En efecto, no basta con asegurar condiciones para el crecimiento económico, sino que este proceso debe ir de la mano de una justa distribución.

En perspectiva histórica, Uruguay se ha mantenido con niveles de desigualdad por debajo del resto de países de América Latina y el Caribe. El aumento de la desigualdad se dio en primer lugar en un contexto macroeconómico de crecimiento en la segunda mitad de los años noventa, y continuó durante la crisis de 1998-2002 y su posterior recuperación. Durante la década del noventa coexistieron el crecimiento económico con el aumento de la desigualdad. La crisis de 2002, por su parte, marcó una importante caída del PIB, mientras el proceso de aumento de desigualdad continuó la misma tendencia. Así, desde 1998 hasta 2007 el país vive un aumento significativo de la desigualdad según Gini. A partir de 2008 se dará un cambio importante de tendencia.

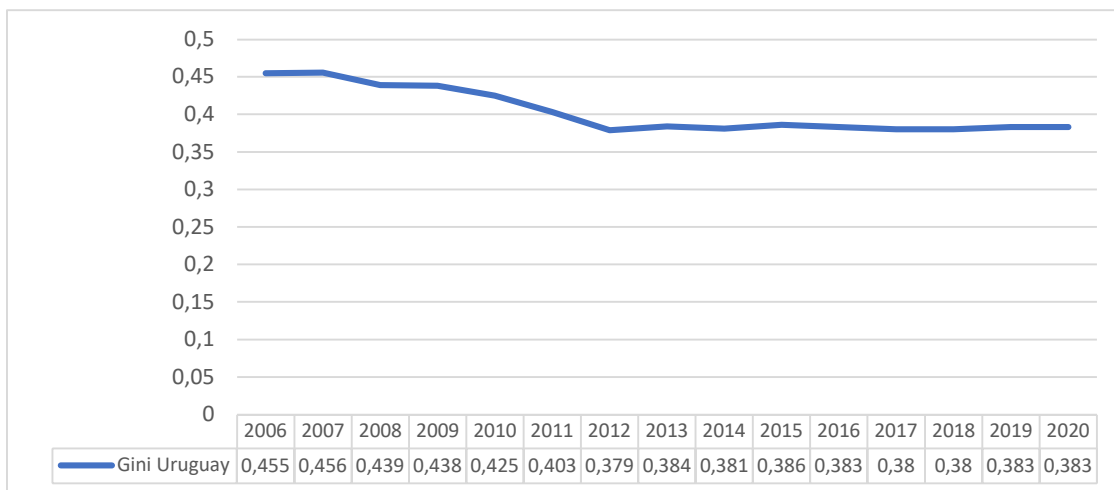
En 2004 el índice de Gini<sup>7</sup> para Uruguay era de 0,45 y la clase media representaba un 44% del total. En el período 2008-2012 la desigualdad cayó de forma importante, tras el conjunto de políticas implementadas que tuvo entre sus ejes mejorar la distribución del ingreso y disminuir la pobreza y la indigencia. Según Presidencia (2019), este descenso implica que Uruguay recorrió aproximadamente un tercio de la distancia que lo separaba de los países más igualitarios del mundo. En segundo lugar, se verificó un aumento sustancial de la participación de la clase media en el total de la población, que en la actualidad alcanza al 75%, la mayor de América Latina.

#### Gráfico 41.

Uruguay: índice de Gini, serie 2006-2018

---

<sup>7</sup> El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano).

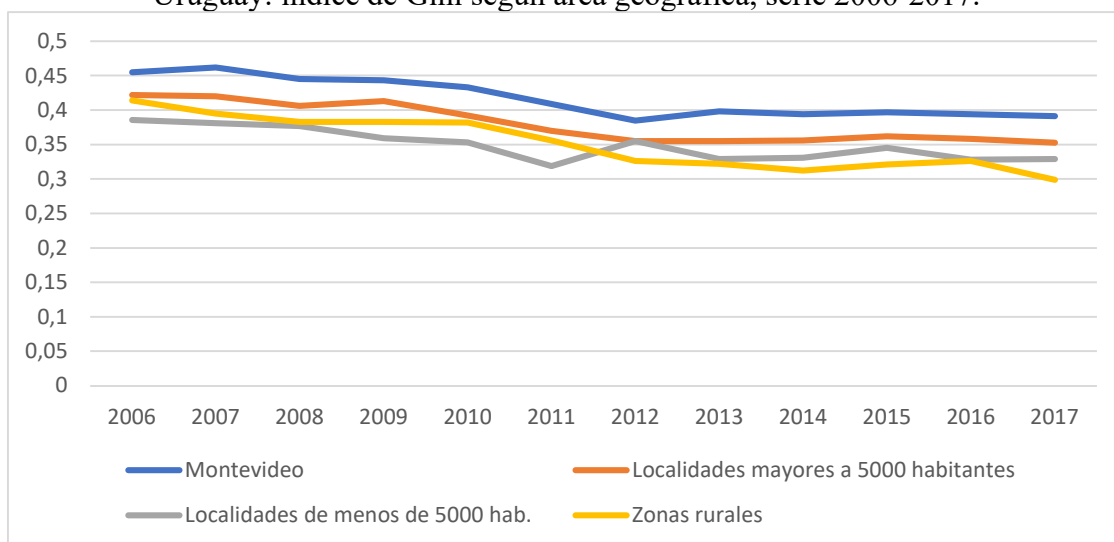


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Al analizar la desigualdad de ingresos por territorio según el coeficiente de Gini, se observa que el espacio rural es ligeramente más igualitario que el urbano, es decir, existe menos disparidad de ingresos. En efecto como explica el MIDES (2015) “Montevideo presenta los niveles más altos del Índice de Gini mientras que las regiones con menos de 5.000 habitantes son las que muestran menores niveles de desigualdad junto con las zonas rurales. Esto indica que a pesar de que Montevideo presenta un ingreso promedio superior al del total país, este se distribuye de forma inequitativa entre sus habitantes y lo contrario ocurre en las localidades de menos de 5.000 habitantes” (p.45-46).

Gráfico 42.

Uruguay: índice de Gini según área geográfica, serie 2006-2017.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

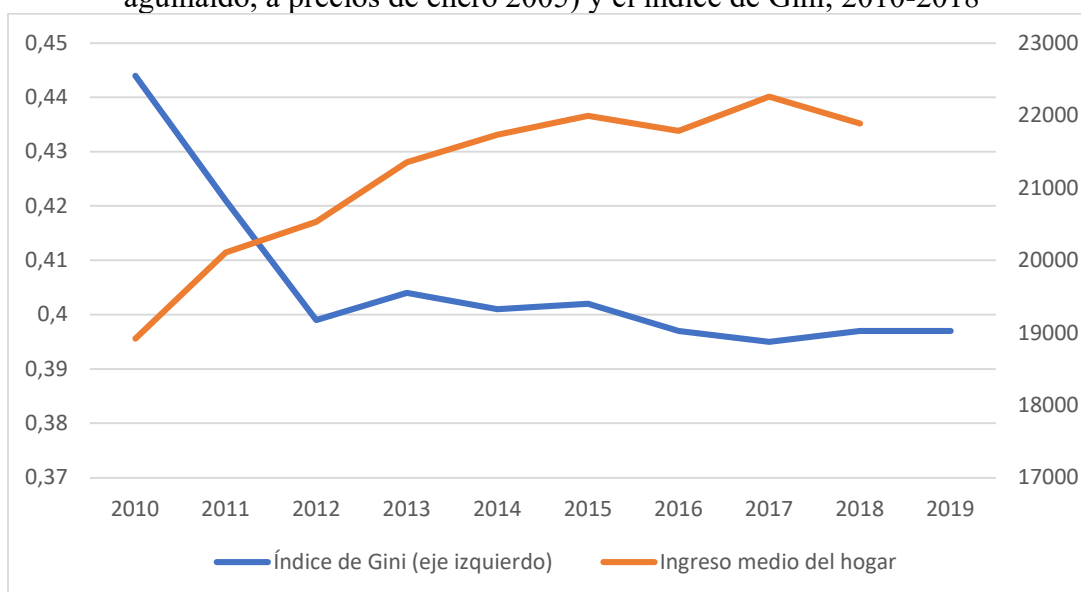
La caída de la desigualdad en Uruguay dada en el periodo 2008 a 2013, se debió a un mercado laboral que estaba mejor (caída de desempleo y aumento de salarios), pero también numerosas políticas públicas detalladas a lo largo de este documento, como la reforma tributaria y las transferencias no contributivas que ayudaron a que los ingresos de los hogares con menos ingresos crecieran. Esas políticas sociales y económicas provocaron un claro impacto distributivo, pero que, no obstante, fue irregular. De

hecho, desde 2013 se observa una estabilidad en la desigualdad a pesar de seguir creciendo la economía.

El aumento de los ingresos de los hogares dado fundamentalmente desde 2008 y en adelante, ha ido de la mano de una reducción de la desigualdad en Uruguay. Cruzando ambas variables se puede observar esa tendencia. Incluso si la serie fuera con mayor prospectiva, se podría observar que en torno a 2003, se produce una importante caída del ingreso promedio de los hogares uruguayos (cae a los 17.000 pesos aproximadamente), al tiempo que se incrementó notoriamente el índice de Gini (a 4,5).

Gráfico 43.

Uruguay: evolución del ingreso per cápita de los hogares (sin valor locativo y sin aginaldo, a precios de enero 2005) y el índice de Gini, 2010-2018



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Como venimos señalando, la reducción de la desigualdad dada en el país no se debe exclusivamente a una etapa favorable de crecimiento económico, sino también al factor de la redistribución. En este sentido, diferentes estudios (Amarante, Colafranceschi y Vigorito, 2011; Brida, Lanzilotta y Méndez-Errico, 2018) constatan que el crecimiento económico no contribuye por sí solo a la redistribución de la riqueza, sino que ésta depende de las políticas redistributivas que se despliegan en cada período.

Entre 2008 y 2018, Chile y Uruguay fueron los países con las mayores reducciones relativas de pobreza. En Chile dominó absolutamente el efecto ingreso, mientras que, en Uruguay, aunque el efecto ingreso tiene el mayor peso, hay un aporte significativo a la reducción de la pobreza del efecto distribución. Hasta 2005 el salario mínimo había perdido valor como variable en el mercado laboral. Desde 2015 a 2018 tiene un salto importante, siendo una variable relevante, que ayudará a que los hogares que tienen ingresos laborales bajos aumenten su ingreso.

Como explican Salas y Vigorito (2021) a partir de 2004 se desplegaron medidas de expansión del sistema de transferencias no contributivas en Uruguay orientadas a estabilizar los ingresos de los hogares que enfrentaban mayores privaciones. Así, se expandió “la accesibilidad al sistema de transferencias no contributivo para hogares con ingresos menores a 3 Salarios Mínimos Nacionales con independencia de su situación contributiva (creado tímidamente en 1999 restringido a los hogares monoparentales con

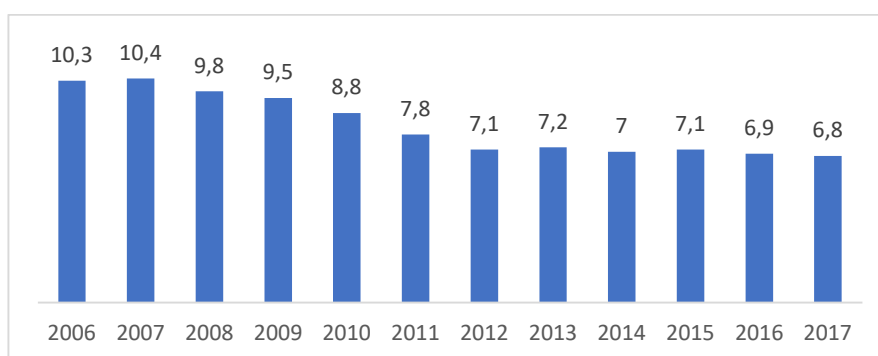
muy bajos ingresos), así como el aumento del Salario Mínimo Nacional” (p.10-11). Desde el año 2008 se aumentaron sustancialmente los valores de las prestaciones por las asignaciones familiares no contributivas y se expandió la cobertura, alcanzando en 2018 al 80% de los hogares con niños del primer decil de la distribución del ingreso. Además de contribuir a la reducción de la indigencia y en menor medida de la pobreza, las nuevas transferencias contribuyeron a reducir la incidencia del bajo peso al nacer (Amarante, Arim y Vigorito, 2004). De esta forma, “mientras que la revalorización de salarios mínimos y la expansión del sistema de transferencias contribuyó al aumento de los ingresos de los estratos de menores ingresos, la igualación en los estratos altos se generó por la vía de los consejos de salarios y la imposición progresiva a la renta” (Salas y Vigorito, 2021:11).

De hecho, la menor diferencia entre los ingresos extremos de la población en Uruguay respecto a la región se explica no solo porque a nivel local los más pobres concentran un mayor porcentaje del ingreso generado en el país, sino también porque los ricos concentran el menor porcentaje en comparación con el resto de los países. Los casos extremos en el continente se dan en Honduras -donde al 20% más pobre de la población solo le corresponde 3,5% del ingreso generado-, y Brasil -donde el 20% más rico concentra 55,1% del ingreso total-.

Otra de las formas posibles para comprobar la desigualdad en el ingreso es comparando la relación entre los ingresos de los más pobres con respecto a los más ricos. De este modo, agrupando a la población en cinco quintiles, siendo el primer quintil aquel grupo con personas de ingresos más bajos y el quinto quintil el grupo con personas de ingresos más altos, se pueden comprobar las brechas de ingresos existentes. Atendiendo a los resultados se observa que, en 2006, el 20% de las personas correspondientes al quintil más alto de ingresos, tenían en promedio 10,3 veces el ingreso del primer quintil; mientras que en 2014 esta relación decrece a 7,1% y en 2017 al 6,8%, lo que supone una importante reducción de la desigualdad entre el 20% que más tiene (quintil 5) y el 20% que menos tiene (quintil 1).

Gráfico 44.

Uruguay: brecha de ingreso entre quinto quintil y primer quintil. Serie 2006-2017

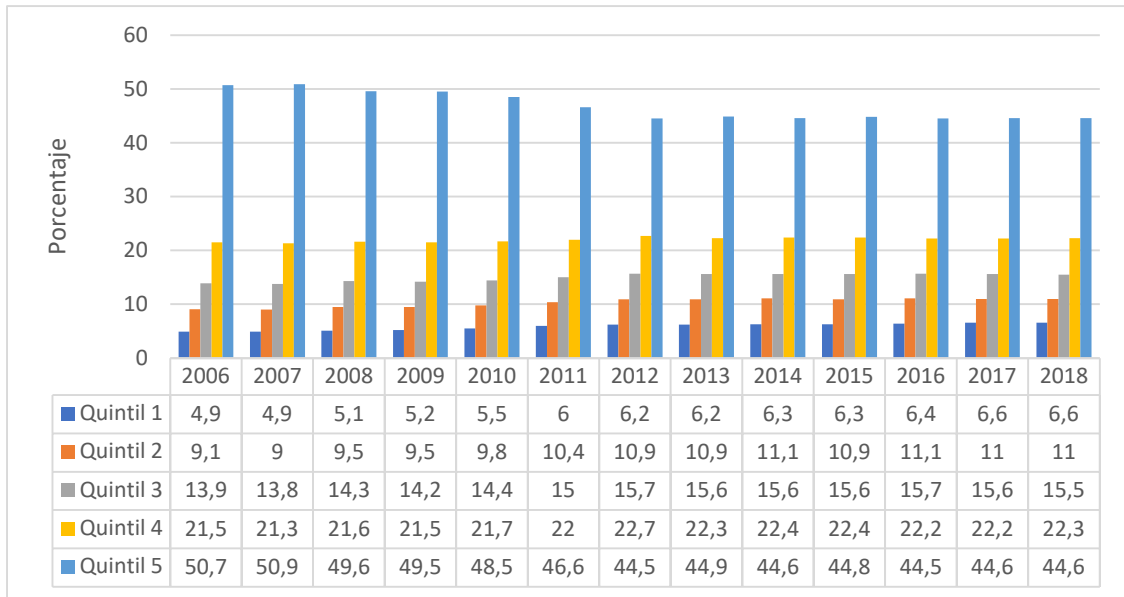


Fuente: elaboración propia a partir del Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Presentando el porcentaje de apropiación del ingreso total por cada quintil (gráfico 44), se puede comprobar que en 2006 el 20% más rico de los hogares uruguayos se apropiaba del 50,7% del ingreso, mientras que el 20% más pobre se apropiaba del 4,9%. En 2018 las diferencias continuaban siendo grandes, aunque se acortaban, ya que el quintil más rico se llevaba el 44,6% de los ingresos, mientras que el más pobre, el 6,6%.

Gráfico 45.

Uruguay: distribución porcentual de ingresos medios per cápita apropiado según quintiles, 2006-2018

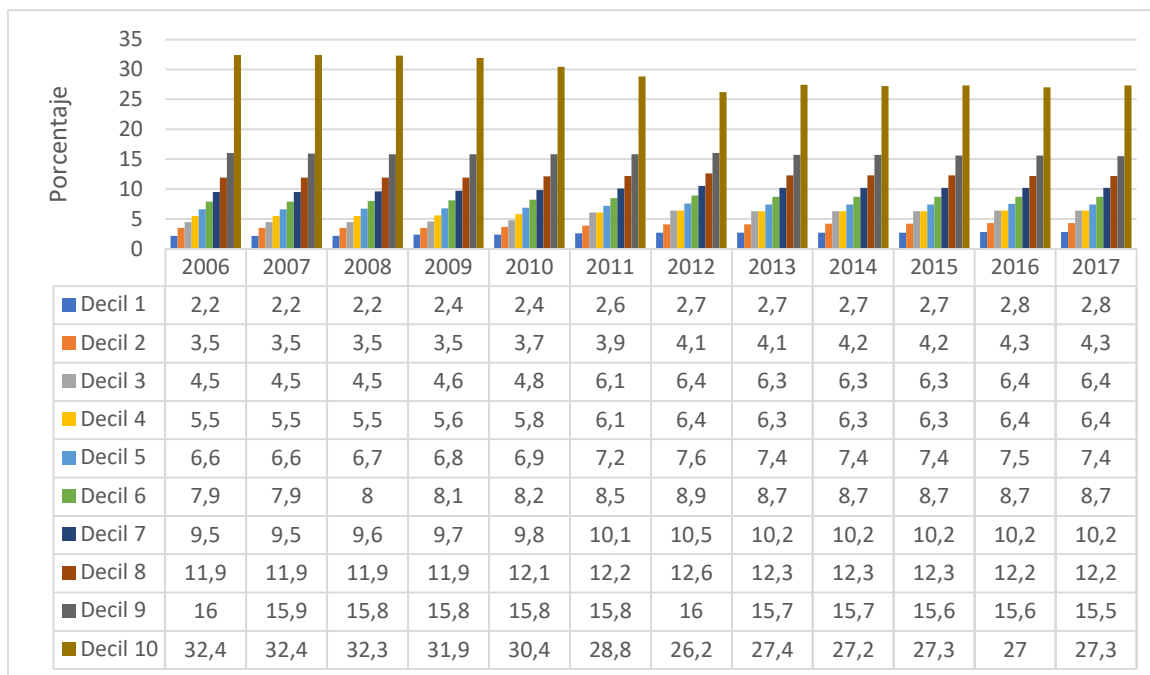


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En la última década, el 40% más pobre de la población uruguaya vio crecer sus ingresos en mayor medida que el total de la misma. Desde 2006 hasta 2017 ha disminuido el porcentaje de personas por debajo del 50% de la mediana de ingresos, del 20% al 14,5%. Analizando la distribución porcentual de ingresos medios por deciles (gráfico 45), se aprecia cómo el 10% más rico del país (decil 10), pasa de representar el 32,4% de ingresos medios per cápita en 2006 a suponer el 27,3% en 2017. Por el contrario, el 10% más pobre del país (decil 1), mejora en la distribución ligeramente pasando del 2,2% en 2006 al 2,8% en 2017. En general se observa, al igual que en la distribución por quintiles, esa mejora en la distribución de los ingresos para los estratos más bajos (deciles 1 a 4) y el ligero descenso entre los más ricos (deciles 9 y 10).

Gráfico 46.

Uruguay: distribución porcentual de ingresos medios per cápita apropiado según deciles, serie 2006-2017

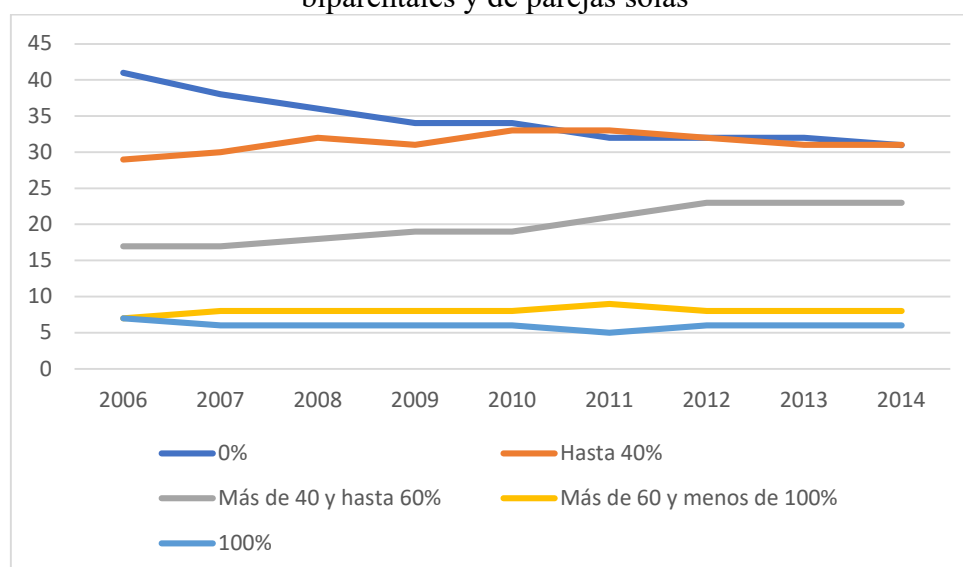


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Cuando se analiza el ingreso per cápita de los hogares se presupone que dentro del hogar el ingreso se distribuye de forma equitativa, algo que no sucede en la realidad. A continuación, se muestra el aporte del ingreso total según sexo hasta 2014, último año con datos actualizados de esta serie. Como se comprueba a continuación (ver gráfico 46), la cantidad de hogares para los cuales la mujer no realiza aportes laborales va descendiendo con el paso de los años. Además, los hogares en los cuales las mujeres aportan el 100% del ingreso laboral son el 6%, manteniéndose estable la cifra en el periodo analizado.

Gráfico 47.

Uruguay: proporción de ingresos laborales que aportan las mujeres en hogares biparentales y de parejas solas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) - Encuesta Continua de Hogares (ECH).

En definitiva, en materia de reducción de las desigualdades en términos de dimensiones del bienestar social (educación, salud, ingresos, mercado laboral y vivienda), Uruguay ha reducido las brechas en inclusión social del 20% de la población con menos ingresos (quintil 1) y del 20% de mayores ingresos (quintil 5). Los datos del cuadro adyacente prueban la mejora del 20% más pobre del país en los principales índices, circunstancia que no ha supuesto menoscabo para quienes más tienen, que también se han visto beneficiados del proceso de inclusión social y empoderamiento de las clases populares que ha vivido el país.

Tabla 21.

Uruguay: evolución de las brechas en inclusión social del 20% de la población con menos ingresos (quintil 1) y del 20% de mayores ingresos (quintil 5), 2006 y 2017

	2006		2017	
	Q1	Q5	Q1	Q5
Porcentaje de personas que declaran tener derechos vigentes privados (salud)	7,5%	88,6%	27,1%	92,6%
Personas entre 18 y 65 años que culminaron ciclo básico de educación	16,5%	79,2%	20,2%	84,4%
Tasa de desempleo	22,3%	4,5%	18,2%	3,0%
Porcentaje de personas sin registro en la seguridad social	70,8%	13,9%	60,1%	7,7%
Porcentaje de hogares en emergencia	7,7%	0,2%	2,6%	0,0%

Fuente: Informe nacional voluntario - Uruguay 2019.

Adicionalmente, cabe resaltar que Uruguay ha consolidado una fuerte institucionalidad y normativa para proteger a minorías, colectivos y población vulnerable. En este sentido es preciso destacar por orden de aprobación la Ley Contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (2004), la Ley de protección integral de personas con discapacidad (2010), la Ley de acciones afirmativas para afrodescendientes (2013), la Ley de Matrimonio Igualitario (2013), la Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2015), la Ley sobre violencia hacia las mujeres basada en género (2017) y la Ley integral de personas trans (2018).

#### *Concentración de la riqueza*

El uno por ciento de la población más rica en Uruguay concentra el 50 por ciento del ingreso de los sectores más pobres. Datos del reciente estudio sobre la riqueza en el país (Geymonat (coord.), 2021), destacan que las principales fuentes de ingresos de ese 1% más rico son las rentas de capital y las rentas en general, a diferencia del 99% restante cuyas principales fuentes de ingresos son los salarios, jubilaciones, pensiones...etc. Además, el peso de los ingresos de capital y rentas constituyen entre un cuarto y un tercio del cómputo total de la economía nacional y superan al de todos los asalariados de la economía juntos. El capital está mal distribuido, incluso dentro de entre quienes lo concentran. El ejemplo está en que las 200 empresas más grandes del Uruguay (de 270.000 empresas totales que existen), concentran más de la cuarta parte de la producción del país. Casi la mitad de ellas son propiedad de unos pocos capitales transnacionales. La cúpula empresarial del Uruguay además de ser una concentración diminuta, está fuertemente extranjerizada.

El libro, que efectúa una interesante y oportuna aproximación a la estructura del poder económico del Uruguay, señala que la propiedad de las empresas en Uruguay está muy concentrada en el linaje familiar. El gran capital nacional funciona en empresas cerradas, muy concentradas en su paquete accionario, con pocos accionistas, y que, además, por lo general, se corresponde con familias concretas. Si bien se van generando nuevos empresarios en el país, se observa una estabilidad en los círculos del gran empresariado entorno a determinados apellidos. Esto explica muy bien la cuestión de la herencia. Si el ingreso está mal distribuido, la herencia está todavía peor distribuida. El 83,7% de los negocios que se heredan los hereda el 1% más rico de la población. La tenencia de riqueza en el Uruguay está más determinada por el hecho de nacer en un hogar heredero, que por el hecho del clima educativo o la inversión en educación en ese hogar. No significa ello que la educación no influya, pero determina mucho más el haber pertenecido a un hogar heredero.

En el Uruguay unos 20 grupos económicos nacionales controlan más del 3% de la economía nacional, correspondiente en su mayoría a grupos familiares de larga trayectoria en el país, muchos de ellos de más de cien años. El conjunto de grandes propietarios, tienden a conformar círculos bastante estrechos con grupos sociales que, aun no siendo grandes propietarios, constituyen funciones necesarias para el gran capital: abogados, consultores, cuadros gerenciales...etc. Una especie de endogamia de la riqueza. Todos esos grupos sociales circundantes a los grandes propietarios comparten espacios de socialización particulares, viven en los mismos barrios, envían a los hijos a educarse a lugares específicos, practican determinado deporte, veranean en determinados lugares. En ese grupo reducido se crea una visión de la realidad, una forma de entender la realidad, de justificar la desigualdad, una suerte de relato ideológico que tiene una potencia extraordinaria porque, pese a provenir de un grupo reducido de la sociedad tiene la capacidad de penetrar en el conjunto de la población o en parte de ella. El relato meritocrático es un ejemplo del resultado de este relato. Esa cosmovisión de valores e ideas se transmiten de manera potente a la sociedad, al punto de que ésta es la que sostiene y legitima esa desigualdad y privilegio.

En cuanto a la capacidad de incidencia política, estas grandes familias empresariales y círculos concéntricos tienen una relación con la política fluida mucho más que otros grupos sociales. De hecho, tienen cierta capacidad de estar sobrerrepresentados en la política. En el Parlamento uruguayo, los individuos que provienen de sectores empresariales son proporcionalmente más que la cantidad de empresarios dentro de la estructura ocupacional del Uruguay. En concreto en 2010 el 17% de los diputados provenía del mundo empresarial. Es un reflejo de la capacidad que tienen estos grupos por entrar en la política y fijar sus objetivos e intereses en las reglas de juego.

Por último, el mismo libro, impulsado por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM) a principios de 2021, refleja que el ingreso de los terratenientes por su sola condición de propietarios de la tierra representa un 40% de todo el PIB agropecuario, una cifra superior a toda la masa de salarios del sector y también superior a la masa de ganancias empresariales del sector. Alrededor de 40 empresas en el agro concentran la misma cantidad de tierra que los 19.185 productores familiares que existen en el Uruguay.

En definitiva, y en concordancia con los datos reflejados tanto en citado libro como a lo largo de este capítulo, queda claro que las desigualdades caben abordarse y corregirse, en tanto que suponen un riesgo tendente a desestabilizar las sociedades democráticas. Es necesario abordar la concentración de la riqueza en la región y en el Uruguay en



particular, por todo lo que implica: la socialización burbuja de las élites y la construcción del otro o de los otros como enemigos, algo que tiende al aislamiento y segregación. También la burbuja de los poderosos respecto del Estado y sus servicios en tanto que con su patrimonio se valen para cubrir sus necesidades. A estos factores más de tipo social, cabe añadir las consecuencias económicas y de desarrollo que la desigualdad provoca en los países. Como señala CEPAL (2016), la desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen. Asimismo, los niveles elevados de desigualdad tienen un impacto en los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. Además, la desigualdad social no solo afecta al componente social del desarrollo, sino que también constituye un freno para las dimensiones económica y medioambiental, al tiempo que supone un desafío para el propio sistema democrático.

### *Conclusiones ODS 10*

Uruguay es el ejemplo de un país que ha sabido combinar adecuadamente crecimiento económico con reducción de la desigualdad entre quienes más y quienes menos tienen. Ello fruto de reformas y políticas sociales efectivas que han sabido corregir las desigualdades fundamentalmente aumentando los ingresos de los estratos poblacionales de menor ingreso, al tiempo que se han ido ampliando derechos y se ha redistribuido la riqueza con una oportuna reforma tributaria y otras medidas laborales y económicas eficientes como fueron los consejos de salarios y la imposición progresiva a la renta.

Pese a los indudables avances en materia de reducción de las desigualdades, Uruguay presenta diferentes desafíos, algunos agravados con la pandemia de la COVID-19. Se debe disminuir la fragmentación social y la segregación territorial existente. Al mismo tiempo cuidar a niños y niñas que concentran en mayor porcentaje las situaciones de pobreza. El 27% de niños y niñas mayores de 18 años aún viven con ingresos por debajo del 50% de la mediana de ingresos. En este sentido cabe aumentar la cobertura en niños de 0 a 3 años y personas dependientes del Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Por otro lado, el país debe seguir desarrollando buenas prácticas que contribuyan a lograr una migración segura, ordenada y regular. Igualmente, el Uruguay debe indagar más sobre la concentración de la riqueza en el país, analizando el comportamiento de las élites y las consecuencias de segregación y el reparto desigual de la riqueza.

### **5. Uruguay y los ODS: institucionalidad y avances**

A diferencia de otros países, en Uruguay no se ha creado una nueva institucionalidad para el seguimiento de la Agenda 2030. Las tres instituciones que abarcan a los ODS tienen una trayectoria previa y mandatos transversales, lo que asegura una coordinación fructífera que ha sido respaldada por las autoridades del Poder Ejecutivo en el marco del Consejo de Ministros. Así, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), a través de la Dirección de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), es responsable del monitoreo y la articulación de las acciones asociadas a los ODS; la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) está a cargo de los asuntos que se relacionan con la cooperación internacional y el Instituto Nacional de Estadística (INE) de la elaboración y el relevamiento de indicadores.

El país dispone de una web oficial sobre los ODS ([www.ods.gub.uy](http://www.ods.gub.uy)), a fin de poder ir siguiendo los avances en Uruguay en relación al cumplimiento de la Agenda 2030. El

sitio web dispone de materiales audiovisuales, la muestra fotográfica anual “Uruguay Suma Valor”, y una serie de eventos y encuentros que estimulan el conocimiento y apropiación de los ODS por parte de diferentes actores e instituciones, difundidas además por las redes sociales de OPP y organismos involucrados. En esta web se alojan los informes nacionales voluntarios realizados por Uruguay junto a toda la documentación relativa a los ODS en el país. Se brinda información específica sobre Uruguay y su vínculo con los ODS. Constituye un espacio de difusión, consulta e intercambio que, a su vez, muestra una creciente demanda de instituciones públicas y privadas que desean publicar su contribución a la Agenda 2030 en la sección “Proyectos”. Contar con este portal también permite dar respuesta a las solicitudes de información que llegan desde diferentes actores de la sociedad uruguaya.

Un hito relevante para la incorporación de los ODS en los procesos del Estado uruguayo ha sido la inclusión en ciclo presupuestal en los mecanismos de planificación, de monitoreo y de evaluación de resultados del Presupuesto Nacional. Desde el año 2010 el Presupuesto Nacional se comenzó a organizar por Áreas Programáticas (AP); estas permiten hacer un mejor seguimiento del gasto público al asociarlo a una lógica de gestión por resultados. Para la Rendición de Cuentas del ejercicio 2015, que fue presentada ante el Poder Legislativo en junio de 2016, la OPP realizó un primer esfuerzo de identificación de los objetivos y metas de los ODS en las AP del Presupuesto Nacional; al día de hoy se han ajustado dichos vínculos. Este esfuerzo de vinculación entre AP y ODS representa un pilar para la incorporación de los ODS en los mecanismos institucionales del sector público uruguayo, en tanto permitirá estimar el gasto asociado a cada ODS y sus metas, así como integrar esta mirada a la planificación estratégica de los ministerios y organismos, y así medir tanto los resultados de las políticas públicas como los avances en la Agenda 2030 (Presidencia, 2018).

Con el objetivo de aportar una mirada integral entre el vínculo del Presupuesto Nacional, desde la Planificación Estratégica de Gobierno y la ejecución presupuestal con los distintos ODS y sus respectivas metas, es que se desarrolló una metodología de distribución del Presupuesto Nacional por ODS. Este esfuerzo de distribución constituye un nuevo paso que abre una rica agenda de trabajo hacia el futuro (Presidencia, 2019 a).

### *Informes Nacionales Voluntarios*

Uruguay se comprometió, junto con otros 43 países, a presentar en 2017 ante el Foro Político de Alto Nivel de la ONU el Reporte Nacional Voluntario (VNR por sus siglas en inglés) relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este mecanismo periódico para el seguimiento de la Agenda 2030 en los distintos países se concibe también como una instancia para compartir experiencias, desafíos y lecciones aprendidas en su implementación. En 2017, Uruguay efectúa el primer reporte país sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, analizando en concreto los ODS 1, 2, 3, 5, 8, 14 y 16.

En 2018, Uruguay reafirma su compromiso con la Agenda 2030 y presenta ante la ONU su segundo informe voluntario, centrado en el análisis de la situación y principales desafíos vinculados a los ODS 6, 7, 11, 12 y 15. En 2019, Uruguay presentó ante el Foro Político de Alto Nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en Nueva York, el tercer Informe Nacional Voluntario. Esta vez analizando el rendimiento de los ODS 4,8, 10, 13, 16 y 17. Se completa así el reporte de los 17 objetivos

analizados a lo largo de los tres informes nacionales voluntarios, generándose un diagnóstico de la situación país que será base fundamental para el monitoreo de los avances en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Para 2021 se prevé que Uruguay presente el cuarto Informe Nacional Voluntario sobre el avance en el cumplimiento de la Agenda 2030, ante el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU). En esta oportunidad los ODS seleccionados por la ONU a reportar son: Fin de la Pobreza (1); Hambre cero (2); Salud y bienestar (3); Trabajo decente y crecimiento económico (8); Reducción de las desigualdades (10); Producción y consumo responsables (12); Acción por el clima (13); Paz, justicia e instituciones sólidas (16); y Alianzas para lograr los objetivos (17). El informe presentará progresos y desafíos respecto a los ODS mencionados, con base a datos aportados por los organismos públicos, el sector empresarial y productivo, las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

### *Localización de ODS*

Cuando se emplea el término “localizar”, en el marco de los ODS, se hace referencia al proceso que tiene en cuenta los contextos subnacionales en el cumplimiento de la Agenda 2030, desde el establecimiento de los objetivos y metas, hasta la determinación de los medios de implementación, y el uso de indicadores para medir y monitorear el progreso hecho. La localización guarda relación tanto a cómo los gobiernos locales y regionales pueden dar apoyo para alcanzar los ODS a través de la acción “desde abajo”, y cómo los ODS pueden ofrecer un marco para la política de desarrollo local.

Todos los ODS tienen metas que apelan directamente a las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales, particularmente a su papel a la hora de prestar servicios. Este es el motivo principal por el que los gobiernos nacionales y regionales deben situarse al corazón de la Agenda 2030. Tratándose del nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, los gobiernos locales y regionales se encuentran bien posicionados para crear consciencia sobre la importancia de los ODS y su relevancia para las comunidades locales.

Uruguay ha asumido su compromiso de llevar la Agenda 2030 a todo su territorio. En ese marco, se han dado experiencias innovadoras que demuestran que los ODS y las metas que componen la Agenda 2030 son un instrumento útil para orientar la labor de los actores públicos a nivel territorial, priorizando acciones y actividades, favoreciendo la rendición de cuentas en la gestión de los gobiernos subnacionales en el marco de una estrategia transversal de desarrollo. El proceso de localización de los ODS en Uruguay ha mostrado fortalezas que permiten pensar la Agenda 2030 en clave territorial; sentando bases para continuar incorporándolos en los procesos de planificación y en la implementación y financiamiento de proyectos desde la mirada de desarrollo que combine lo social, lo económico y lo ambiental, sin dejar a nadie atrás (Presidencia, 2019 a).

## **6. Conclusiones**

Históricamente Uruguay ha presentado niveles bajos de desigualdad en comparación con el resto de países latinoamericanos. Actualmente se ubica como el país más igualitario de América Latina y el Caribe, con un coeficiente de Gini de 0,383 puntos en 2020. Además, el país es reconocido internacionalmente por su apuesta por el trabajo decente, con un crecimiento económico ininterrumpido en los últimos 16 años y que ha

multiplicado los recursos presupuestales en el mismo período para apostar por unos servicios públicos de calidad.

El Uruguay ha demostrado especialmente en los últimos 15 años que avanzar hacia la corrección de las desigualdades es factible si se implementan políticas públicas sociales ambiciosas y se acometen reformas que contribuyan a la redistribución de la riqueza, y a la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la sociedad. El país ha sabido invertir en servicios públicos, aumentando su gasto público social, con una reforma tributaria progresiva que ha dotado de mayor relevancia el gravamen de la renta y el patrimonio por encima de los impuestos indirectos, mejorando así la recaudación del Estado. El país se ha convertido en un referente en la región por su crecimiento económico sostenido durante quince años con inclusión y protección social, reducción de la pobreza y disminución del desempleo, logrando el aumento sostenido del salario real y del trabajo decente que ha permitido el avance en la reducción de las desigualdades en términos de las dimensiones del bienestar social y de ingresos.

Si algo cabe destacar del recorrido del país es la mejora sustancial de su nivel de desarrollo, que se asocia fundamentalmente a avances importantes en materia de trabajo y de inclusión social. Unas políticas fruto de una estrategia para la transformación productiva y mejora de la competitividad del país, al tiempo que se ha profundizado en la matriz de protección social. Como destaca Presidencia (2019a), “las políticas de diversificación de mercados de exportación, las políticas de atracción de inversiones productivas de nuevos orígenes, pero también la reforma tributaria, la reforma de la salud, la reinstauración de la negociación colectiva, y el avance en derechos sociales y laborales en sectores históricamente postergados, constituyen factores explicativos del éxito alcanzado” (p.77).

El nuevo marco institucional de Uruguay se ha caracterizado por implementar numerosos programas sociales de cobertura amplia que han contribuido a sacar de la pobreza a miles de compatriotas, así como a proteger los derechos y libertades de su ciudadanía, cuidando especialmente a las minorías y sectores vulnerables. Si bien el país ha vivido una etapa de crecimiento económico durante este periodo, no es algo que explique por sí mismo la reducción de la desigualdad ni la mejora de los diferentes indicadores sociales que se ha venido dando. La explicación a este fenómeno cabe comprenderla fundamentalmente por la política laboral y social ambiciosa junto a las reformas acometidas en la matriz productiva que han logrado incrementar los ingresos de los estratos sociales de menor ingreso.

Pese a los incuestionables avances en materia social, laboral y económica, todavía persisten brechas y desafíos que el país debe seguir afrontando. El género, las generaciones, la discapacidad y la ascendencia étnico-racial se mantienen como ejes estructurantes de la desigualdad y constituyen un desafío que puede comprometer los logros obtenidos en materia de bienestar social. Otro de los desafíos más importantes que presenta el país consiste en idear medidas efectivas para romper la reproducción intergeneracional de la pobreza, así como la infantilización de la misma. Uruguay debe avanzar hacia la integración y protección de todas las partes de la sociedad, en especial aquellas que sufren mayor discriminación y vulnerabilidad como personas afrodescendientes, trans, discapacidad, juventudes, mujeres, migrantes, entre otras. La estratificación de los desempeños sociales como la pobreza, el acceso a los servicios públicos, la desigualdad de ingresos, entre otras, son algunas dimensiones que cabe atender especialmente para poder seguir avanzando en el desarrollo social del país.

El desafío del Uruguay tras el paso de la pandemia no es menor. La pandemia de la COVID-19 ha supuesto una regresión en cifras de pobreza, pobreza extrema y desigualdades. La urgencia del país debe centrarse en atender a las personas más vulnerables, y levantar un muro de contención para evitar que las consecuencias de la pandemia la paguen nuevamente los más desfavorecidos. Atender a la nueva realidad de país y la nueva coyuntura emanada de esta inesperada crisis que ha azotado al mundo, exigirá nuevas reformas y programas que den respuesta a las nuevas demandas y necesidades. Un camino que se debe recorrer de la mano de la Agenda 2030 hacia un desarrollo sostenible que no deje nadie atrás y que conjugue crecimiento con igualdad y sostenibilidad ambiental.

## Referencias bibliográficas

- Aleman, Eduardo (2006). "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures". *Latin American Politics & Society* n.º 48 (3):125-155.
- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea. (2004). Uruguay. Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, 1-43. (RE1/SO1).
- Amarante Verónica; Colafranceschi Marco y Vigorito Andrea. (2011). Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010, Working Paper Series UNU-WIDER Research Paper, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Azar, Paola; Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Fleitas, Sebastián; García, Ulises; Sanguinetti, Claudia; Sienra, Mariana y Milton Torrelli (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: CSIC-UDELAR y Fin de Siglo.
- Barr, Nicholas. (1992): "Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation". *Journal of economic literature*, 30. ISSN 0022-0515
- Bértola, Luis, Calicchio, Leonardo; Camou, María Magdalena. y Rivero, Laura. (1998). *El PBI de Uruguay 1870-1936 y otras estimaciones*. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.
- Brida, Juan Gabriel; Lanzilotta, Bibiana y Méndez-Errico, Luciana (2018). "Linearity and causality on the dynamic relationship between income inequality and economic growth: evidence from a high income Latin American country". *Cuadernos de Economía* 41.117 (2018): 291-300
- Cecchini, Simone; Villatoro, Pablo y Xavier Mancero (2019), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", inédito.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). Panorama Social de América Latina 2009. (LC/G.2423-P)
- (2016). La matriz de la desigualdad social en América Latina, LC/G.2690 (MDS.1/2). Santiago de Chile.
- Colafranceschi, Marco, y Andrea. Vigorito (2013). Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos. Informe del Convenio UDELAR-Banco Mundial

- Cox, Gary (2006). 'The organization of Democratic Legislatures' en Barry Weingast y Donald Wittman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 141-161.
- De Rosa, Mauricio; Lanzilotta, Bibiana; Perazzo, Ivone; Vigorito, Andrea. (2020). "Las políticas económicas y sociales frente a la expansión de la pandemia de COVID-19: aportes para el debate." IECON-FCEyA. Montevideo
- Espino, Alma (2005) "Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género", CEPAL, *Serie Mujer y Desarrollo no. 77*. Santiago de Chile, diciembre del 2005.
- Geymonat, Juan (Coord) (2021). *Los de arriba. Estudio sobre la riqueza en Uruguay*. Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam).
- Hernáiz, Daniel; Pizzolon, Fiorella; Quijo, Virginia y Regueira, Paola. (2015). Crecimiento Económico y Brechas de Desarrollo en Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo (IDB-TN-816Banco).
- Johnson, Nikki. (2005). *La Política de la Ausencia: Las Elecciones Uruguayas 2004- 2005, las Mujeres y la Equidad de Género*. Montevideo: CNS Mujeres, ICPFCS-Udelar
- (2013). *Mujeres en Cifras: El Acceso de las Mujeres a Espacios de Poder en Uruguay*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy*, 45, 2007, pp. 17-46.
- Midaglia, Carmen., Antía, Florencia. "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? ". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* [en línea] 2007, v.16, pp.131-157
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). (2015). "Pobreza, inclusión social y desigualdad en Uruguay. Avances y desafíos pendientes". Aporte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo a la Delegación del Ministerio de Desarrollo Social para la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.
- (2015 a). Reporte Uruguay 2015.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT (2015). *La mujer en la gestión empresarial. Cobrando impulso. Informe Mundial*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra
- Perazzo, Ivonne. (2012), *El mercado laboral uruguayo en la última década*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Instituto de Economía, DT 1/12, disponible en <[http:// www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-12-el-mercado-laboraluruguayo-en-la-ultima-decada/publicacion/281/ es/](http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-12-el-mercado-laboraluruguayo-en-la-ultima-decada/publicacion/281/es/)>
- Pérez, Verónica. (2015). *La participación política de las mujeres en el nivel subnacional en Uruguay. Elecciones departamentales y municipales 2015*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Presidencia del Uruguay (2017). *Informe nacional voluntario – Uruguay 2017. Uruguay Suma Valor*.
- (2019). *Un Uruguay para todos. Un país más próspero, que distribuye mejor, con una nueva matriz de protección social y con futuro*. Disponible en [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-12/Presidencia\\_transici%C3%B3n\\_2019-2020%20Un\\_Uruguay\\_para\\_Todos.pdf](https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2019-12/Presidencia_transici%C3%B3n_2019-2020%20Un_Uruguay_para_Todos.pdf).

- (2019 a). Informe nacional voluntario – Uruguay 2019. Uruguay Suma Valor.
- Salas, Gonzalo y Vigorito, Andrea (2021). *Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones*. Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración. Instituto de Economía. Universidad de la República.
- Serna, Miguel y Barbero, Marcia (2016). “Desigualdades de género en la cúpula de las grandes empresas: Uruguay en perspectiva comparada”. UC-Sociología Depto. de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR.
- SIG-INMUJERES (2011). Cuaderno N°3 Sistema de Información de Género, Inmujeres “En busca del pleno ejercicio de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones.” mides-Inmujeres. Montevideo